

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Nível Doutorado

Eduardo Moreira da Silva

**AS RESSIGNIFICAÇÕES DA REPRESENTAÇÃO
E DA LEGITIMIDADE POLÍTICA:
um estudo sobre representantes no CEDCA-MG**

Belo Horizonte
2013

Eduardo Moreira da Silva

**AS RESSIGNIFICAÇÕES DA REPRESENTAÇÃO
E DA LEGITIMIDADE POLÍTICA:
um estudo sobre representantes no CEDCA-MG**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Minas
Gerais, como requisito parcial para obtenção do
título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições, participação e
sociedade civil

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Feres Faria

Belo Horizonte
2013

320	Silva, Eduardo Moreira da.
J37d 2013	<p>As ressignificações da representação e da legitimidade política: um estudo sobre representantes no CEDCA-MG. [manuscrito] / Eduardo Moreira da Silva</p> <p>276 f.</p> <p>Orientadora: Claudia Feres Faria</p> <p>Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p>1. Ciência política – Teses. 2. Conselho da Criança e do Adolescente - Teses 3. Políticas públicas – Teses 4. Sociedade civil – Teses I. Faria, Claudia Feres. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título</p>

Eduardo Moreira da Silva

**AS RESSIGNIFICAÇÕES DA REPRESENTAÇÃO
E DA LEGITIMIDADE POLÍTICA:
um estudo sobre representantes no CEDCA-MG.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Minas
Gerais, como requisito parcial para obtenção do
título de Doutor em Ciência Política.

Dra. Claudia Feres Faria (orientadora) – DCP/UFMG

Dra. Débora Cristina Rezende de Almeida – IPOL/Unb

Dr. Fernando de Barros Filgueiras - DCP/UFMG

Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci – DCP/UFMG

Dra. Vera Schattan Ruas Pereira Coelho - CEBRAP

Belo Horizonte, 17 de junho de 2013.

Para Virgínia e Ana Júlia,
pelo *amor* cotidiano.

AGRADECIMENTOS

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho expresso aqui a minha gratidão. Começo pela Virgínia, minha companheira de todos os momentos, com quem divido intensamente a minha vida há onze anos. Vivenciei comigo a conclusão de duas graduações, cursadas simultaneamente, o mestrado e o doutorado. Há dois anos, fomos agraciados pela chegada da Ana Júlia, para tornar ainda mais viva, calorosa e plena de alegria a nossa casa, a nossa morada, que mudou de CEP por três vezes durante o Doutorado. Neste período, acumularam-se atribuições no trabalho (PROEX/PRODEP), leituras, uma pesquisa de campo a se fazer e uma tese a se escrever. À Virgínia e à Ana Júlia o meu muito obrigado, por suportarem minhas ausências e, principalmente, por tornarem cada momento compartilhado mais alegre, delicado e carinhoso. A minha mãe e aos meus irmãos agradeço pelo estímulo sempre incondicional ao desenvolvimento dos meus estudos.

No Departamento de Ciência Política da UFMG, a lista de agradecimentos é longa. Começo pela Profa. Claudia Feres Faria, minha orientadora, pelas longas e prazerosas conversas e discussões, pelo estímulo ao pensamento crítico, pelas indicações de leituras sempre precisas e o auxílio na finalização de cada um dos instrumentos de pesquisa. Pelo cuidado na leitura dos meus escritos e o esforço, sempre muito zeloso, de torná-los mais claros, precisos e interessantes ao leitor. Com a Profa. Ana Maria Doimo, minha orientadora até o momento que decidiu se aposentar, também realizei inúmeras discussões acerca dos movimentos sociais da área da criança e do adolescente e das fontes de legitimidade destes atores. A partir de nossas conversas, reformulei radicalmente o projeto de tese que foi apresentado na disciplina “Seminário de tese”, ministrada pelo Prof. Mario Fuks, que também muito contribuiu para tal reformulação. Na defesa do projeto de tese, contei com a leitura e as dicas preciosas do Prof. Leonardo Avritzer e da Prof. Telma Menicucci. A última agradeço também pela presença na minha qualificação de tese, que juntamente com a Profa. Débora C. Rezende de Almeida (IPOL/UnB) e a Profa. Claudia Feres, me apontaram inúmeras inconsistências no trabalho e, ao mesmo tempo, sugeriram trilhas e caminhos a serem seguidos para superá-las. O Prof. Fernando Filgueiras me indicou uma literatura preciosa, central para a construção do capítulo segundo da tese. À Vera Schattan (CEBRAP) agradeço por ter aceitado tão prontamente o convite para fazer parte da banca examinadora. Com a Prof. Eleonora Cunha, tive a sorte de conversar minutos antes de partir para uma das primeiras observações do CEDCA. Iria observar a reunião da Comissão de Políticas Públicas, mas a dica preciosa da Profa Eleonora me fez mudar de ideia até chegar à reunião da Comissão de Orçamento e Finanças. Este fato simples me possibilitou acompanhar, pelos

próximos seis meses, uma discussão importantíssima para o conselho naquele momento. Com a Profa. Vera Alice tive a felicidade de cursar a disciplina Teoria Política e de conhecer uma literatura que me ajudou em parte das discussões do capítulo segundo. Adilsa e Alessandro são os responsáveis pela secretaria da pós graduação do DCP e agradeço a ambos pelo apoio e disponibilidade sempre importantes nos momentos mais “tensos” da produção de uma tese.

No CEDCA, contei com a colaboração e o acolhimento de várias pessoas, responsáveis por dar vida àquela instituição. Sou grato aos três presidentes do conselho no período e que autorizaram o desenvolvimento da pesquisa, aos membros da secretaria executiva, a todos os técnicos com os quais tive longas conversas. Os conselheiros me acolheram e disponibilizaram seu escasso e precioso tempo para responder aos questionários e conceder as entrevistas.

No PRODEP, contei com o apoio, o incentivo e a ajuda de muitas pessoas. Em especial, agradeço o Prof. Leonardo Avritzer pelo aprendizado proporcionado no contato cotidiano, ao seu lado, e pela confiança em mim depositada há tantos anos. Também pelas diversas oportunidades e ricas experiências que me possibilitou vivenciar. E, ainda, por me liberar do trabalho e permitir o desenvolvimento de todas as *observações participantes* por mim realizadas no CEDCA. Mais do que isto, o Prof. Leonardo me propiciou também uma interlocução rica e preciosa com o meu amigo e pesquisador Antonio Carlos Ribeiro, com quem tive a sorte de contar para a finalização dos instrumentos de pesquisa, para o desenvolvimento de parte do trabalho de campo e das entrevistas. No PRODEP, quero mencionar e agradecer, em especial, os estagiários que trabalharam diretamente comigo: Fernanda Lages, Jonas, Ana Maria, Luisa, Francisca, Ana Carolina e Lilian Bernardes. No desenvolvimento das atividades de ensino e extensão agradeço pelo apoio e estímulo da Prof. Maria Amélia, sempre preocupada em tornar o nosso ambiente de trabalho mais leve e agradável. Vivenciamos diretamente comigo as angústias e alegrias do desenvolvimento de uma tese: Laura, Juliana, Amanda, Vanderson, Alex, Débora Vales, Karla, Priscila, Jaison, Leonardo Barros e Viviane. Juntos, realizamos um trabalho do qual tenho muito orgulho de ter participado e de ver os resultados, que nos chegam pelas mensagens de agradecimentos dos alunos dos cursos desenvolvidos pelo Prodep.

Sou grato também aos meus amigos, com quem divido as alegrias e tristezas da vida há tantos anos. Menciono, em especial: Vinícius, Aurélio, Rodrigo Campolina, Brunão, Marcelo e Jésus. Com os últimos três, posso compartilhar também as dificuldades e angustias daqueles que resolveram seguir uma carreira acadêmica no Brasil.

RESUMO

A tese versa sobre os conceitos de representação política e de legitimidade com foco na experiência institucional brasileira criada após promulgação da Constituição Federal de 1988. Desde então, os conselhos gestores de políticas públicas se disseminaram pelo país nos três níveis de governo. Consolidou-se, nos últimos anos, uma agenda de pesquisas, com repercussão internacional, sobre as chamadas Instituições Participativas (IPs). Apesar da volumosa produção acadêmica sobre estas IPs, poucos estudos se dedicaram às experiências do nível estadual de governo. No intuito de suprir parte desta lacuna, pesquisamos o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (CEDCA-MG). As funções representativas exercidas por atores cívicos também ganharam evidência e espaço na agenda de pesquisas nos últimos anos, o que tem sido denominado como uma *pluralização das formas de representação*. Esta discussão possui contornos específicos, que diferenciam o modo como ela tem se desenvolvido no cenário internacional, em relação ao contexto brasileiro. Isto porque, por aqui, há um amplo conjunto de instituições nas quais estão previstos assentos para o governo e a sociedade, para deliberar sobre o planejamento, o monitoramento e o controle das políticas públicas. Neste cenário, no qual se observa a possível ausência de um processo de autorização (eleições ou sorteio) que inicia a atividade representativa, investigamos quais são os possíveis fundamentos da autoridade dos conselheiros do CEDCA-MG? Tais fundamentos podem ser generalizados para outros conselhos? A metodologia da *história dos conceitos* orientou a construção dos capítulos teóricos da tese, sendo o primeiro dedicado ao conceito de *representação política* e o segundo à *legitimidade*. A partir do diálogo crítico com esta literatura, aventamos a *hipótese* de que a legitimidade dos conselheiros derivaria de múltiplas fontes: autorização, publicidade, *accountability* e reconhecimento. Com base nestes quatro elementos, buscamos avaliar as ações representativas desempenhadas pelos conselheiros. A tese foi construída com base em um *case study method* (N=1), no qual foram utilizadas as seguintes técnicas: a *análise documental*, a aplicação de um questionário, a realização de entrevistas semiestruturadas e a *observação participante*. Os dados permitem identificar os quatro elementos em algumas práticas adotadas pelo conselho e por seus membros. No entanto, as práticas enquadradas nos quesitos da *publicidade* e da *accountability* se configuram como ações pontuais, isoladas e não como procedimentos estabelecidos e desempenhados corriqueiramente pelo conselho e seus membros. Neste sentido, se analisada a partir do conjunto dos elementos propostos, a legitimidade dos representantes do CEDCA é passível de questionamentos. Os dados mostram também, a atuação de um *ator informal* com forte capacidade de influência no conselho: a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDDCA-MG). Alguns de seus membros acompanham as reuniões do CEDCA e possuem a capacidade de inserir questões na agenda. Além disto, exerce influência no processo seletivo dos conselheiros da sociedade civil e na escolha do presidente do conselho, quando esta não está sendo ocupada pelo governo. Conclui-se, portanto, que a despeito do questionamento da legitimidade da representação dos conselheiros da sociedade civil, o histórico envolvimento da FDDCA em defesa dos direitos das crianças e adolescentes, a sua enorme capilaridade no Estado e o seu papel atuante no conselho, fazem com que a representação da sociedade civil não se esgote na ação dos membros com assento formal CEDCA.

ABSTRACT

The thesis deals with the concepts of political representation and legitimacy focusing on Brazilian institutional experience created after enactment of the 1988's Constitution. Since then, the management councils have spread across the country at all three levels of government. In recent years a research agenda was established with international repercussions, on the called Participatory Institutions (IPs). Despite the extensive academic literature on these IPs, few studies were dedicated to the experiences of the state level of government. In order to fill part of this gap, we investigated the Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA-MG). The representative functions performed by civic actors also gained evidence and space on research agenda in recent years, which has been termed as *a pluralization of forms of representation*. This discussion outlines specific features that differentiate the way it has developed in the international arena in relation to the Brazilian context. The main reason for it is there is a wide range of institutions in which seats are provided for the government and society to discuss the planning, monitoring and control of public policies. In this scenario, in which we observe the possible absence of an authorization process (elections or draw) that initiates the representative activity, we investigate what are the possible grounds of the authority of the councilors of the CEDCA-MG? These basis can be generalized to other councils? The methodology of the history of concepts guided the construction of the theoretical chapters of the thesis, the first dedicated to the concept of political representation and the second to legitimacy. From the critical dialogue with this literature, we formulated the hypothesis that the legitimacy of the councilors derive from multiple sources: authorization, publicity, accountability and recognition. Based on these four elements, we seek to evaluate the representative actions performed by the members of the council. The thesis was constructed based on a case study method (N = 1), in which we used the following techniques: document analysis, the application of a questionnaire, semi-structured interviews and participant observation. The data allow us to identify the four elements in some practices adopted by the board and its members. However, practices framed in questions of publicity and accountability are characterized as occasional actions, isolated and not as established procedures routinely performed by them. In this sense, if analyzed from the whole set of the elements proposed, the legitimacy of CEDCA's councilors is questionable. The data also show the performance of an *informal actor* with strong influence in the council, the Front for the Defense of the Rights of the Child and Adolescent (FDDCA-MG). Some of its members attend the CEDCA's meetings and have the ability to put issues on the agenda. Moreover, they influence the selection process of civil society's members and the choice of board's chairman, when this function is not being occupied by a government's member. We conclude, therefore, that despite the questioning of the legitimacy of the representative function of civil society's councilors, the historical involvement of FDDCA in defense of the rights of children and adolescents, its huge capillarity in the State and its active role on the board make that the representation of civil society is not exhausted in the action of formal members of CEDCA.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atores da política da criança e do adolescente

Quadro 2 – Quando faltam informações para decisão sobre assuntos no CEDCA a quem você recorre em primeiro, segundo e terceiro lugar.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Temas das resoluções do CEDCA 2004/2012

Tabela 02 - Relatório de Avaliação do PPAG 2008-2011 em reais

Tabela 03 – Sexo dos conselheiros do CEDCA

Tabela 04 - Idade dos conselheiros

Tabela 05 – Renda dos conselheiros

Tabela 06 – Escolaridade dos conselheiros

Tabela 07 - Presença média dos conselheiros do CEDCA em reuniões plenárias nos anos de 2010 e 2011

Tabela 08: Frequência do número de municípios de atuação das organizações do CEDCA

Tabela 09 – Percepção dos conselheiros sobre a representatividade das suas organizações de origem

Tabela 10: Frequência de interação entre o conselheiro e o público atendido pela organização em relação à data de realização das reuniões do CEDCA

Tabela 11 – Presença de site ou blog da organização por frequência de postagem

Tabela 12: Área de atuação da organização.

Tabela 13: Frequência da faixa orçamentária anual das organizações em reais.

Tabela 14: Ações representativas exercidas pelos conselheiros do CEDCA

Tabela 15 - Trabalha há quantos anos na área da criança e do adolescente

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1–FNCA 1998-2009, por fonte de financiamento anual (%)

Gráfico 2 – número de países em que a organização está presente.

LISTA DE SIGLAS

ABRAPIA - Associação Brasileira de Proteção à Infância e Adolescência

ABERT - Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e TV

CEDCA-MG – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

CEPCAD – Coordenadoria Especial da Política Pró-Criança e Adolescente

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CBIA - Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

CGT - Comando Geral dos Trabalhadores

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CUT - Central Única dos Trabalhadores

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FDDCA – Frente Estadual de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes de Minas Gerais

FDCA – Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FIA – Fundo da Infância e Adolescência

FIESP - Federação da Indústria do Estado de São Paulo

FUNABEM - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

IPs – Instituições Participativas

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LA – Liberdade Assistida

MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OSC – Organizações da Sociedade Civil

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade.

PT – Partido dos Trabalhadores

SIPIA – Sistema de Informações para Infância e Adolescência

SEDS – Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUASE - Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas

SUS – Sistema Único de Saúde

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
a) Considerações metodológicas.....	17
b) Contexto: mudanças na constituição de 1988 e políticas públicas.....	20
CAPÍTULO 1 – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: AS RESSIGNIFICAÇÕES CONTEMPORÂNEAS E SUAS ORIGENS	34
Introdução	34
1.1 – Instituição da representação: da emergência do conceito às práticas representativas	36
a) Origem semântica.....	37
b) Práticas representativas	40
c) A Representação em Hobbes, Locke e Rousseau.....	42
d) História das idéias: a configuração de uma tensão.....	46
1.2 – O governo representativo	50
a) Condicionantes históricos do governo representativo britânico.....	50
b) A vitória do parlamento sobre o Rei e as eleições regulares.....	52
1.3) Controle e qualidade da representação.....	54
a) As concepções de representação e suas aplicações práticas.....	54
b) Governo representativo e seus princípios	56
c) A qualidade e o conteúdo da representação política	59
d) Diagnóstico da crise, o déficit democrático e a retomada do conceito	63
1.4) Participação e representação na teoria política	67
a) Articulação entre mecanismos participativos e representativos.....	74
b) Participação: por uma definição relacional da representação política	78
CAPÍTULO 2: LEGITIMIDADE POLÍTICA REVISITADA	89
Introdução.....	89
2.1) A constituição do Estado moderno e as reflexões teóricas sobre o conceito de Estado	92
2.2) A emergência dos indivíduos na política e na sociedade	106
2.3) Dos debates teóricos sobre a relação entre o Estado e a sociedade aos regimes políticos liberais	110
2.4) O problema da representatividade.....	118
2.5) A emergência do problema de legitimidade e a teoria do consentimento.....	122
a) As concepções descritivas da legitimidade	128
b) As concepções normativas da legitimidade	130
c) As concepções normativas de legitimidade da teoria deliberativa.....	140
CAPÍTULO 3: A POLÍTICA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E SEUS ATORES	161

Introdução	161
3.1) Antecedentes históricos da legislação atual acerca das instituições participativas.....	164
a) O Estatuto da Criança e do Adolescente	168
3.2) A estruturação da política, seus atores e as fontes de financiamento.....	172
a) Do financiamento da política.....	184
3.3) O desenho institucional e a dinâmica política do CEDCA: participação, representação e legitimidade.	193
CAPÍTULO 4 – AS DIMENSÕES DA REPRESENTAÇÃO NO CEDCA	205
4.1) A legitimidade da representação no CEDCA: características organizacionais e a representatividade dos atores.....	208
4.2) A percepção do conselheiro acerca dos fundamentos de sua autoridade.....	221
4.3) Considerações finais.....	234
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	240
REFERÊNCIAS	248
ANEXO 1 - Metodologia do estudo das atas do Conselho Estadual dos direitos da criança e do adolescente.....	264
ANEXO 2 – Instrumentos.....	268

INTRODUÇÃO

A tese abordará os conceitos de representação política e de legitimidade democrática, objetos de análise dos capítulos um e dois, respectivamente. A compreensão dessas duas categorias analíticas - *representação* e *legitimidade* - enquanto elementos centrais da dinâmica política moderna pode ser melhor abordada se buscarmos na história o modo como se constituiu a separação entre as esferas política e social, mais precisamente, a constituição do *Estado* enquanto uma unidade de dominação distinta da *sociedade*. Em outros termos, o objetivo principal da tese é abordar as relações entre Estado e sociedade por meio da representação para ir além da teoria hegemônica e incorporar, via legitimidade, as ações da sociedade.

O processo de constituição do Estado será abordado com maiores detalhes no capítulo dois, no qual será realizada uma abordagem histórica do conceito de legitimidade. Por ora, importa destacar que a estratégia de iniciar essa tese considerando os primórdios da constituição do Estado cumpre o objetivo de explicitar nesse processo as origens da centralidade das ideias de representação e da legitimidade para a dinâmica política moderna. Em outros termos, foi porque o Estado se constituiu a partir de um determinado período histórico (século XIII no continente europeu) enquanto uma esfera própria de dominação distinta da *sociedade* que surgiu a necessidade da *representação política* enquanto um mecanismo capaz de reestabelecer uma comunicação frequente entre duas esferas que estiveram praticamente “fundidas” durante a idade média: a política e a social.

A afirmação precedente está fundamentada em textos de dois pensadores importantes para a discussão contemporânea sobre as duas categorias mencionadas: Hanna Pitkin (2006) e Andrew Arato (2002). A primeira demonstra o processo de emergência semântica da palavra representação e também os primórdios de sua constituição enquanto uma prática política, que teria se originado da conveniência política e administrativa da coroa britânica ao convocar alguns membros das comunidades para participar de reuniões com o rei no parlamento. Em princípio, buscava-se uma nova forma de convencimento da população acerca da importância do pagamento dos tributos destinados à coroa, mas com o tempo esses representantes passaram a dirigir as demandas da comunidade ao governo¹. O segundo autor discute a noção

¹ Veremos em mais detalhes esse processo de centralização da cobrança dos tributos no Estado no capítulo 2, quando estivermos tratando da própria emergência do Estado enquanto uma unidade de dominação. Assim como o poder estava disperso entre diversos centros, o direito de cobrança de tributos também estava distribuído entre os detentores do poder, tais como os nobres, os senhores proprietários de terras etc. O processo de centralização

de soberania popular e inicia a sua abordagem afirmando não ter existido o problema da legitimação dos representantes durante o período medieval, por dois motivos: o primeiro é a existência do mandato imperativo, que impunha aos representantes o dever de agir exatamente em conformidade com as orientações recebidas dos representados; o segundo é o fato dos representantes das ordens sociais, quando convocados a participar das reuniões no âmbito do Estado, o faziam como a expressão de serem detentores de um grande poder derivado do lugar que ocupavam na esfera social, que naquele momento ainda se encontrava praticamente “fundida” com esfera política. Com a constituição do Estado moderno e a emergência da representação política baseada no princípio segundo o qual alguns membros recebem um *mandato independente* por meio do qual são autorizados a falar e agir em nome de toda a sociedade e assim exercer a *soberania popular* surge o problema da legitimação desse novo mecanismo criado para “tornar presente aquilo que está, de alguma maneira, ausente”(PITKIN, [1967]1985).

Se observarmos os textos constitucionais do período republicano brasileiro é possível perceber ampliações e restrições dos direitos dos cidadãos em geral, e dos direitos políticos em particular, ao longo dos tempos (SILVA, 2004b). A escolha de representantes dos cidadãos investidos de autoridade para tomar as decisões no âmbito do Estado esteve presente na maior parte do tempo, embora o *processo de autorização* tenha variado dependendo da Constituição. Se fizermos uma análise *diacrônica* do conjunto dos direitos civis e políticos, expressos nos textos constitucionais, é possível observar diferentes combinações entre os mecanismos institucionais que viabilizam a *participação* e/ou a *representação* dos cidadãos. Mas é somente o texto constitucional de 1988, que instituiu a possibilidade de representação e participação semi-direta do cidadão nas decisões. A primeira por meio da extensão do sufrágio e a segunda por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de lei.

Além desses mecanismos participativos, foram criados espaços que contam com organizações representativas da sociedade na formulação e monitoramento de políticas públicas, como a saúde e a assistência social. Assim, além do processo de constituição dos governos por meio das eleições que selecionam os representantes dos cidadãos para um mandato de quatro anos, as diversas áreas temáticas de políticas públicas, no Brasil, realizam um processo de escolha/indicação de representantes da sociedade e do Estado que irão atuar

do direito de cobrança de tributos no âmbito do Estado foi um longo e conflituoso processo. Nesse sentido, a estratégia da coroa britânica de convocar membros das comunidades para conseguir a anuência dos seus vizinhos quanto ao pagamento dos tributos cumpriu a função de construir uma fonte de legitimidade para o novo centro unificado do poder que passara a ser o Estado.

em diversos fóruns como nos Conselhos de Políticas Públicas de cada setor para formular, implementar e controlar as políticas. Portanto, somente nesta constituição, os legisladores brasileiros criaram um sistema cuja *legitimidade* não se restringe à *autorização* concedida aos governantes no período eleitoral, pois ela deve se estender durante os períodos de exercício da função governativa, por meio dos processos deliberativos realizados na interação entre os atores do Estado e da sociedade.

Este é o ponto a partir do qual serão analisadas as “ressignificações” dos conceitos de representação política e de legitimidade nesta tese, ou seja, a análise da nova ordem institucional estabelecida pela constituição de 1988, que abriu as portas para criação dos conselhos de políticas públicas. Essa decisão constitucional e das legislações ordinárias subsequentes criou novos vínculos entre representantes e representados, mas não o fez da forma tradicional hegemônica: o mecanismo eleitoral. Dado este problema, é possível questionar as teorias tradicionais da legitimidade e da representação, uma vez que os atores são selecionados para tais instituições por outras vias. Neste sentido, serão discutidos os conceitos de representação política e de legitimidade e suas novas formulações, a partir do estudo de um caso, abordado em perspectiva comparada: o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais.

a) Considerações metodológicas

A pluralização dos espaços de discussão e decisão acerca das políticas públicas coloca um desafio novo para o conceito de representação política. Como Sartori (1997) e Gunnell (1981) enfatizaram, a produção de conhecimento na Teoria Política deriva não de problemas restritos ao âmbito das idéias, do pensamento acadêmico, mas também dos problemas políticos propriamente, ou seja, as grandes problemáticas colocadas a cada tempo pela necessidade de criação de um coletivo politicamente vinculado. É exatamente a percepção de que novos problemas estão colocados que se faz necessário repensar o conceito de representação política na atualidade.

Gunnell (1981, p.103-107) demonstra como o pensamento de clássicos da política como Platão, Aristóteles, Maquiavel, Hobbes e outros foi produzido com o intuito de apresentar soluções viáveis para os problemas políticos que se apresentavam a eles. Neste sentido ele afirma: *é o problema da atualização, o de como transformar o comportamento social e as instituições na imagem de uma nova visão, que obceca a teoria política* (GUNNEL, 1981, p.104). Os escritos destes pensadores políticos, portanto, apresentam alternativas aos modos de vida correntes e podem ser adotados em algum tempo. Desta forma,

há uma tênue separação, como sustenta Gunnell (1981, p.107), entre a teoria e a ação, na medida em que uma nova concepção política pode ser adotada praticamente pela política.

A afirmação dos direitos humanos parece ter seguido esta lógica, ou seja, determinadas concepções ideológicas sobre o que era fundamental assegurar como direitos dos indivíduos foram sendo progressivamente incorporados à normatividade jurídica. Com isto configura-se assim o fundamento normativo da Teoria Política. Ela produz *interpretações* relativas ao político no fenômeno social, e sua produção pode ser incorporada à vida política propriamente.

Rosanvallon adota uma perspectiva similar à defendida por Gunnell ao afirmar a existência de uma “total complementariedade entre a *vita activa* e a *vita contemplativa*” (2006, p. 33, *tradução livre*). Nesse sentido, seu recurso a abordagem *histórica* da política cumpre a função de explicitar os temas candentes de cada época e o modo como diferentes autores se posicionaram a respeito deles, ou seja, como propuseram formulações teóricas e até práticas para lidar com os problemas de seu tempo. Por outro lado, por meio de um processo sempre tenso e conflituoso de vários embates, algumas ideias prevaletentes podem ter impacto e ressonâncias no próprio desenho das instituições políticas. Segundo Almeida (2011) uma ideia similar é apresentada por Skinner quando “também alerta para a necessidade de prestar atenção ao fato de que ao produzir um texto, o autor não somente está escrevendo algo, mas fazendo algo” (SKINNER *apud* ALMEIDA, 2011, p. 37).

Ball (1995, p.16) igualmente sustenta que o ato de escrever pode gerar conseqüências diversas, dentre as quais a ação política. O autor discorre longamente para sustentar a idéia de que a *interpretação* é, ao mesmo tempo, inescapável e necessária. Não obstante, o autor defende a indispensabilidade de se contextualizar (intelectual, política e linguisticamente) o pensamento dos clássicos políticos para se produzir interpretações que sejam capazes de captar condizentemente os propósitos de cada obra. (BALL, 1995, p.27).

A emergência de uma promissora linha de pesquisa sobre a representação política na atualidade nos parece estar fundamentada sociológica e politicamente nas transformações dos governos representativos atuais. Seja pela criação de espaços transnacionais como é o caso da constituição da União Européia e do parlamento europeu, que transformam radicalmente os pilares da soberania nacional, seja pela seção da soberania no interior dos estados nacionais, em função da emergência de inúmeros experimentos que compartilham o poder decisório entre governantes e governados.

Além da abordagem da *história dos conceitos*, adotada nos dois capítulos teóricos da tese, a parte empírica descrita nos dois últimos capítulos foi realizada por meio de um *estudo*

de caso. Ao abordar os princípios e as práticas desta modalidade de pesquisa, Gerring nos mostra que os pesquisadores podem escolher duas diferentes abordagens ao iniciar uma investigação: observar muitos casos superficialmente ou um número menor de casos mais aprofundadamente. “A primeira é uma abordagem denominada *cross-case method*. A segunda é uma *whitin-case* ou *case study method*” (2007, p.43-45, destaque no original)². O estudo de caso - seja de um indivíduo, grupo, organização ou evento – assenta-se implicitamente na existência de uma ligação entre o micro e o macro comportamento social. Segundo Guerring “nós ganhamos um melhor entendimento do todo ao focar em uma peça chave” (GUERRING, 2007, p. 48-53). Adotamos a segunda perspectiva com o intuito de aprofundar no conhecimento acerca da dinâmica representativa de um caso particular.

Guerring (2007) afirma que estamos assistindo a um movimento, nas ciências sociais, que parte de um modelo de causalidade centrado exclusivamente na variedade (*variable-centered*) para um modelo também baseado em casos (*case-based*). Este movimento tem sido impulsionado por quatro razões principais. A primeira é o crescimento do ceticismo em relação à análise multivariada da econometria. O segundo fator em defesa das análises baseadas em casos é o desenvolvimento de uma série de alternativas ao modelo padrão linear de análise multivariada, que estão oferecendo um conjunto mais diversificado de ferramentas para captar a complexidade do comportamento social. O terceiro elemento que tem levado os cientistas sociais a adotar *case-based methods* é um casamento recente das ferramentas da escolha racional com análises de casos únicos, por vezes denominados de *analytic narrative*. Por fim, mudanças epistemológicas das últimas décadas têm aumentado a atratividade do formato *estudo de caso*. Dado este novo cenário, não deixa de ser surpreendente o fato de os cientistas sociais passarem a utilizar os *estudos de caso* como uma forma de investigação causal (GUERRING, 2007, p.82-85).

O diagnóstico apresentado leva a um paradoxo que pode sintetizado da seguinte forma: a despeito do crescimento dos estudos de caso, persiste ainda uma avaliação que atribui um caráter quase místico às qualidades associadas à esta modalidade de pesquisa. Os estudos de caso se tornaram “um sinônimo de uma forma de pesquisa livre, na qual se utiliza de tudo e o pesquisador não se sente compelido a explicar como ele ou ela pretendem fazer a pesquisa, como um caso específico ou um conjunto de casos foram selecionados, quais dados serão utilizados e quais serão omitidos, como os dados serão processados e analisados, e por fim, como as inferências são derivadas da narrativa apresentada” (ACHEN; SINDAL *apud*

² É possível também, como recomendado pelo autor no livro, adotar as duas abordagens simultaneamente, mas esta escolha metodológica acarreta em um conjunto de *trade-offs* que merecem ser considerados.

GUERRING, 2007, p.94-98).

Pelas razões apresentadas, no campo da ciência política e da sociologia, pesquisadores que adotam o estudo de caso são admitidos como aqueles que estão localizados no lado fácil de disciplinas que têm aumentado sua importância por serem “duras”. Aparentemente, portanto, o *status* metodológico do *estudo de caso* permanece em alta suspeição. Diante deste diagnóstico, o autor conclui o seguinte: o método estudo de caso é geralmente desvalorizado porque é pobremente compreendido (GUERRING, 2007, p.105-109).

No intuito de suprir parte desta lacuna, o autor realiza um esforço de produzir uma definição precisa desta modalidade de pesquisa, que foi assim formulada: “um estudo intenso de uma unidade singular ou um pequeno número de unidades (os casos), com o propósito de compreender uma classe mais ampla de unidades similares (uma população de casos)³” (GUERRING, 2007, p.427-30). Nestes termos, o objetivo desta tese é apresentar uma análise aprofundada da dinâmica da representação política em um conselho (N=1) de uma área específica de política pública.

b) Contexto: mudanças na constituição de 1988 e políticas públicas

As alterações do texto constitucional de 1988 são tributárias de um conjunto de influências, dentre elas a societária. O processo de modernização do país, na segunda metade do século vinte, foi o responsável por inúmeras transformações muito significativas. Nesse período, o país se industrializou, cresceu economicamente, passou de uma sociedade majoritariamente rural à urbana, aumentou os índices educacionais da população, alterou os padrões associativos de empresários e trabalhadores (SANTOS, 1985). Esses elementos tiveram conseqüências diretas no padrão demográfico e da prática social, responsáveis por exercer forte influência na formulação de demandas da sociedade dirigidas à Assembléia Nacional Constituinte, tanto por meio das emendas populares, quanto pela articulação direta com os legisladores.

Uma das conseqüências dessas mudanças foi a reconfiguração de diversos setores de

³ Segundo o autor, “referir-se a um trabalho como “estudo de caso” pode significar: a) que o seu método é qualitativo, *small-N*, b) que a pesquisa é holística, (análise compreensiva mais ou menos ampla de um fenômeno), c) que ele utiliza um tipo particular de evidencia (ex: etnográfica, clínica, não experimental, não baseada em *survey*, observação participante, análise processual, histórica, textual, ou observação de campo), d) que o seu método de chegar às evidências é naturalístico (um contexto real), e) que o tópico é difuso (o caso e o contexto dificilmente são diferenciáveis), f) que ele emprega a triangulação (‘múltiplas fontes de evidência’), g) que a pesquisa investiga as propriedades de uma observação singular, ou h) que a pesquisa investiga as propriedades de um único fenômeno, instância ou exemplo (GUERRING, 2007, p.168-88).

políticas públicas. As áreas da educação (Art. 212) e da saúde (Art. 198) apresentaram muitos avanços, merecendo destaque a criação de percentuais mínimos do orçamento público que deveriam ser aplicados em cada uma destas áreas temáticas de políticas nas três esferas da federação. Outra inovação decorrente da Constituição de 1988 foi o reconhecimento da assistência social como política pública, pois até então as ações da área eram executadas pela parceria do Estado com organizações da sociedade civil, que prestavam serviços assistências, mas não se configuram como uma política pública (Art 203)(SILVA, 2004b). Essa alteração tem impactos significativos nos serviços ofertados às crianças e adolescentes, pois parte significativa dos recursos da assistência social é destinada a programas e ações que atendem direta ou indiretamente a esse público.

No âmbito dos direitos políticos, as inovações da constituição de 1988 e das legislações ordinárias que regulamentaram artigos específicos da Carta Magna, alçaram amplo reconhecimento internacional. O sucesso das experiências advém da seção da soberania, pois os legisladores conferiram ao cidadão algumas modalidades de participação semi-direta nas quais há uma partilha do poder de decisão entre governantes e governados. São eles: a iniciativa popular de lei, o referendo e o plebiscito, como referido acima. Além destes instrumentos, outras diversas modalidades institucionais de participação ampliada da população em decisões políticas têm funcionado no Brasil. Os conselhos gestores de políticas públicas, por exemplo, têm merecido inúmeros estudos, nacionais e internacionais, pois dentre outras coisas apresentam um potencial de inclusão⁴ política de segmentos historicamente excluídos da população.

Os conselhos fazem parte da estrutura do poder executivo e estão presentes em quase todos os municípios brasileiros. Dados do IBGE apontam que em 1999 já havia 26,9 mil conselhos das diversas áreas temáticas de políticas no conjunto dos municípios brasileiros. Em 2009, esse número passou para 64,9 mil conselhos em todo o país⁵ (BARRETO, 2011, p.224-5).

⁴ Inclusão é utilizada no sentido adotado por Dahl, qual seja, voz de cidadãos e influência no sistema político.

⁵ Se passarmos à observação dos dados da MUNIC por áreas temáticas de políticas é possível verificar o desenvolvimento de cada uma delas. A saúde, por exemplo, apresentava conselhos, em 1999, em 5425 (98,52%) dos municípios brasileiros. Em 2009, esse número passou para 5417(97,34%). A área da Assistência Social apresenta uma distribuição bem próxima a da saúde. Em 1999, 5036 (91,46%) municípios brasileiros contavam com esse tipo de conselho. Em 2009, esse número é 5527 (99,31%) dos municípios. A seguir, vem a área da Criança e do Adolescente, em que 3948 (71,70%) dos municípios brasileiros possuíam conselhos municipais, no ano de 1999. Se considerarmos as cidades com mais de 500 mil habitantes temos um percentual de 100 % de municípios que já tem conselhos na área da criança e do adolescente (IBGE, 2003, p.63). Em 2009, a MUNIC identificou os conselhos dessa temática em 5084 municípios, o que corresponde a 91,3% das cidades brasileiras. Os conselhos tutelares estão ainda mais disseminados, pois passaram de 3011 (54,68%) municípios em 1999, para 5472 (98,32%) deles em 2009 (BARRETO, 2011, p.224-5).

Para além de sua expansão numérica, que de certa forma constitui um fenômeno que merece atenção, duas outras questões nos parecem relevantes no que se refere ao processo de criação e expansão dos conselhos no Brasil: 1) a motivação dos legisladores ao inserir na Constituição e nas legislações ordinárias subsequentes tais instituições; 2) as forças propulsoras da criação dessas instituições após 1988. Por um lado, a criação da legislação a que nos referimos foi amplamente influenciada por movimentos da sociedade civil organizada que se articularam com os deputados da assembléia nacional constituinte para assegurar instrumentos de participação na constituição (WHITAKER *et ali*, 1989; SILVA, 2003). Isto significa uma ampliação dos atores passíveis de reconhecer as instituições derivadas do processo como legítimas, pois participaram de sua construção. Nesse sentido, a legitimidade da ordem democrática já inicia com ampla participação da sociedade. Por outro lado, a ampla disseminação dos conselhos nas três áreas como saúde, assistência social e criança e adolescente está relacionada às prerrogativas constitucionais e infraconstitucionais que criaram os conselhos e os fundos a eles vinculados. A dinâmica de financiamento das políticas dessas áreas, envolvendo o repasse de recursos fundo a fundo⁶, tornou pré-condição a existência e o funcionamento dos respectivos conselhos nos estados e municípios. A legislação conferiu assim aos conselhos a atribuição de ser o *locus* privilegiado do processo de formulação e monitoramento de diversas áreas temáticas de políticas públicas.

No caso específico da política de direitos das crianças e adolescentes, Whitaker *et al* (1989) mostra um conjunto de ações desenvolvidas por segmentos organizados da sociedade em torno da causa dos direitos das crianças e adolescentes. Tais atores coletaram assinaturas, em todo o Brasil, no intuito de realizar emendas populares à constituição na área em questão. Ao final, 200 mil assinaturas apoiaram duas emendas de iniciativa popular, que resultou nos artigos 204 e 227 da Carta Magna, nos quais as crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento, que devem ter os seus direitos assegurados pela família, pela comunidade e pelo Estado (SILVA, 2003, p.28). No terceiro capítulo, abordaremos com mais detalhes esse processo. Interessa-nos, aqui, destacar o contexto no qual várias mudanças constitucionais ocorreram, principalmente, na área em análise, a da criança e do adolescente.

⁶ Esse mecanismo se aplica nas áreas da saúde e assistência social, mas não na área da criança e do adolescente, na qual o fundo apresenta a peculiaridade de ser constituído por meio de recursos provenientes de renúncia fiscal de empresas e cidadãos. A lei de criação do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente indica outras cinco fontes: recursos do tesouro nacional; contribuições de governos e organismos internacionais e estrangeiros; resultado de aplicações no mercado financeiro; resultado de aplicações dos governos e órgãos internacionais; outras fontes. Os conselhos das três esferas da federação são os responsáveis por gerir os recursos do fundo.

Aliás, mesmo antes do processo constituinte o país já vivenciara uma ampla mobilização social imbuída da tarefa de solicitar uma transformação do regime político – Movimento das Diretas Já – que levara milhões de pessoas às ruas do país. Desde meados de 1970, o governo militar passou a adotar medidas lentas e gradativas de abertura do regime, incluindo a ampliação progressiva da participação política da população. Em 1982 foram realizadas eleições municipais. Com o objetivo de garantir mais legitimidade ao governo já desgastado pela crise econômica mundial que iniciara com a crise do Petróleo.

É possível sustentar que a transição para democracia, no Brasil, conteve elementos claros daquilo que Pierre Rosanvallon (2009) classificou como um dos fundamentos da legitimidade democrática contemporânea, a *legitimidade por proximidade*. Segundo o autor, os regimes democráticos teriam se assentado sob duas principais fontes de legitimidade ao longo do século XX: as eleições e o poder administrativo. Ambas enfrentaram uma forte crise e, a partir de 1980, novos valores e aspirações sociais viabilizaram a emergência de outros princípios capazes de conferir legitimidade aos governos.

O autor trabalha com uma tipologia composta por três princípios: a *imparcialidade*, a *reflexividade* e a *proximidade*. Vamos desenvolver essas idéias no capítulo segundo. Por ora, interessa destacar o sentido do termo *proximidade*, que visa expressar o desejo dos cidadãos de serem escutados pelos governos. Eles demandam a consideração de seus pontos de vista nas decisões políticas; pedem ao poder que esteja atento às suas dificuldades e que o governo se mostre realmente preocupado com o modo de vida do cidadão comum (ROSANVALLON, 2009, p.247).

É possível afirmar, portanto, que a emergência e a ampla disseminação de *instituições híbridas*⁷ como os Conselhos de Políticas Públicas no Brasil derivam de uma confluência de fatores, que incluem: 1) as demandas da sociedade de influenciar as decisões das políticas públicas por meio de sua participação nos processos deliberativos; 2) a disposição dos legisladores em criar mecanismos que viabilizam a participação da população em processos decisórios no âmbito do Estado, que pode ser visto como novas fontes de legitimidade para o sistema político, que não reduzem a realização de eleições periódicas; e 3) a disposição dos governantes eleitos em implementar tais instituições e considerá-las como espaços decisórios

⁷ Instituições híbridas seriam “instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos de democracia representativa e da democracia direta”(AVRITZER e PEREIRA, 2005, p.18). Para encontrar diversas dimensões de análise dos conselhos ver também: ALMEIDA, 2009, AVRITZER e WAMPLER, 2004; AVRITZER, 2009, AVRITZER, 2010, AZEVEDO e ANASTASIA, 2002; CÔRTEZ, 2002, CUNHA, 2004 e 2009; CUNHA, 2007, DAGNINO, 2002, DAGNINO, 2004; ESMERALDO e SAID, 2002; FUKS e PERISSINOTTO, 2006; GOHN, 2000; SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004, TATABIBA, 2002.

relevantes.

Ao longo dos últimos 20 anos, muitos estudos foram realizados no intuito de identificar e analisar o modo como tem se dado a dinâmica de funcionamento e os processos políticos que se desenvolvem nessas *instituições híbridas*. Como está expresso no próprio conceito, tais instituições conjugam mecanismos provenientes do modelo da democracia representativa e, ao mesmo tempo, da democracia direta. Por serem instituições colegiadas a dinâmica política dos conselhos também viabiliza a deliberação entre seus participantes, razão pela qual as pesquisas sobre essas instituições têm sido realizadas com o referencial de um terceiro modelo teórico mais recente que os dois anteriores, qual seja, o da democracia deliberativa. Neste modelo, a legitimidade adquire centralidade a partir da premissa de que são justas apenas aquelas decisões cujo processo de construção foi aberto à participação de todos aqueles diretamente afetados por ela.

Pode-se afirmar que o referencial teórico e analítico mobilizado pelos pesquisadores das *instituições híbridas* é diverso, mas é possível identificar pelo menos três momentos distintos no desenvolvimento das pesquisas. O primeiro deles, caracterizado principalmente por estudos de caso muito otimistas acerca do potencial democrático transformador dessas instituições, esteve ligado à identificação e caracterização do público que *participa* destes espaços e da interação desenvolvida entre os atores. O segundo foi marcado por pesquisas comparativas e esteve mais voltado para o entendimento da dinâmica de funcionamento das instituições, com ênfase na compreensão dos *processos deliberativos* possibilitados nesses espaços institucionais. Mais recentemente, surgiu uma terceira abordagem que busca conjugar a identificação dos processos deliberativos juntamente com os mecanismos de *representação* da sociedade civil nessas instituições.

De um modo geral, as pesquisas sobre os conselhos têm buscado identificar os atores que participam destes espaços, a que estratos da população eles pertencem e como exercem suas atribuições no interior dessas instituições. Tais estudos demonstraram que os conselheiros possuem escolaridade acima da média da população. A renda dos conselheiros tende a ser mais elevada em comparação com o salário médio da população geral (TATAGIBA, 2002; FUKS; PERISSIMOTO, 2006; AVRITZER, 2010; FARIA, 2010). Nesse sentido, não é o público mais vulnerável da população que tem atuado como conselheiro nas reuniões dos conselhos. O que não quer dizer que esse segmento populacional não possa estar presentes nas plenárias dos conselhos como atores externos ou que não estejam sendo *representados* naqueles espaços, uma vez que diversas organizações supostamente representativas da sociedade têm assento nos conselhos.

É possível dizer, portanto, que embora no Brasil, a participação política eleitoral esteja cada vez mais vinculada à participação social em diferentes esferas e espaços sociais, em alguns lugares esta participação assume a forma de representação, como nos conselhos. A participação se manifesta, então, em diversas instituições participativas (IPs). As conferências, os orçamentos participativos, os conselhos de políticas oferecem ao cidadão a possibilidade de influenciar as decisões nos períodos compreendidos entre as eleições. Essas modalidades ofertaram um local no qual puderam ser canalizadas as ações de atores inicialmente mobilizados na luta contra a ditadura. Esta mudança gera impacto na produção intelectual do país que passa a analisar não só a densidade associativa brasileira, mas também a natureza e a função destas IPs. Muito tem se falado/estudado acerca dessas IPs, notadamente no nível local.

A presente tese se insere nesse universo, mas acrescenta a ele uma outra novidade: a análise de IPs no nível estadual e não local. Poucos estudos olharam para as IPs no nível estadual. A tese abordará um caso de política pública no nível estadual sob a ótica da dinâmica, natureza e legitimidade da representação que ocorre no interior do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (doravante CEDCA-MG). Esta análise se justifica uma vez que tais espaços operam prioritariamente por meio da representação e a necessidade de avaliar a legitimidade dessa prática nestes espaços ocorre concomitantemente a uma “renovação” da teoria da representação política.

Assim, simultaneamente ao adensamento das IPs no Brasil, que, por sua vez, operam por meio da representação nos faz mobilizar um conjunto de interpretações sobre a prática representativa para analisar as características e a qualificação da representação praticada no interior destas IPs, no geral, e no CEDCA, em particular. Se determinadas organizações representativas da sociedade e do Estado são convocadas a participar dos conselhos elas podem *tornar possível o ideal da soberania popular* por meio de suas ações no processo decisório no interior dos conselhos. Neste sentido, o tema desta tese refere-se à relação entre participação e representação política, vista pelo prisma da presença da sociedade civil no processo deliberativo⁸ em um desses conselhos, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (CEDCA-MG).

⁸ O conceito de deliberação tem uma dupla acepção: discussão e decisão. Está sendo usado aqui nos dois sentidos. Segundo Avritzer (2000, p.25) “[d]eliberar pode tanto significar ponderar, refletir quanto decidir, resolver”. Manin (1987) faz uma extensa revisão da literatura que aborda a legitimidade democrática e sugere substituir o princípio da unanimidade, que fora mobilizado por autores diversos na teoria política, pelo princípio da deliberação, como a única fonte de qualquer teoria moderna da legitimidade. Ele mostra a origem daquela dupla acepção do conceito de deliberação, pois na filosofia ele significa o processo que precede a decisão, mas no pensamento de Rousseau ele expressa a própria decisão.

O estudo de caso se justifica por três razões. A primeira relaciona-se ao processo de seleção das organizações da sociedade civil que compõem o conselho ser necessariamente *representativo*, pois elas devem ter o registro no conselho municipal de pelo menos três distintos municípios do Estado de Minas Gerais. Assim, a *presença* dessas organizações no conselho depende de sua atuação regionalizada no Estado, ou seja, pretende-se que elas desempenhem uma atividade conectada com as demandas de suas regiões de origem, o que sugere a necessidade de que *representem* determinados segmentos da população do Estado. Tal pressuposição, no entanto, não é simples, pois há constrangimentos ao estabelecimento dessa dinâmica, impostos pelo *problema da escala*, que dificulta a interação entre representantes e representados.

A segunda justificativa da pesquisa é a relativa escassez de estudos sobre os conselhos estaduais, em especial aqueles vinculados à política pública da criança e do adolescente⁹. Os conselhos têm a prerrogativa de gerir os recursos do Fundo da Infância e da Adolescência (FIA), que apresenta uma especificidade em relação à outras políticas, pois seus recursos são provenientes, também, da renúncia fiscal do imposto de renda das empresas e dos cidadãos, que podem destinar ao fundo 1% do lucro líquido ou 6% do imposto de renda devido, respectivamente. Sendo uma política pública, espera-se uma regularidade da oferta de serviços às crianças e adolescentes e um dos problemas do financiamento proveniente de doações é imprevisibilidade dos recursos, pois depende de fatores como o bom desempenho da economia. Por outro lado, o financiamento com recursos públicos devidamente aprovados pelas leis orçamentárias anuais tende a ser uma fonte mais segura de financiamento dos serviços¹⁰.

A terceira razão é que a apreensão da interação entre os públicos participantes do conselho exigiu a presença do pesquisador nas diversas atividades desempenhadas pelos conselheiros, nos dois momentos principais em que se encontram: nas reuniões plenárias e nas reuniões das comissões do conselho. Assim, optamos por trabalhar com técnica da

⁹ O governo federal financiou uma pesquisa que foi desenvolvida pela UFJF e resultou no livro “**Conselhos dos Direitos:** desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente”, no qual se realizou um amplo levantamento de teses e dissertações defendidas ao longo dos vinte anos de vigência do ECA. Em todo o Brasil, foram identificados 67 trabalhos. Dentre eles, apenas quatro foram produzidos por instituições de ensino localizadas em Minas Gerais, paradoxalmente, o estado que possuiu o maior número de conselhos de direitos e tutelares do país (SANTOS; TEIXEIRENSE; LIMA, 2012, p. 23).

¹⁰ Faz-se necessário ressaltar o fato da política destinada às crianças e adolescentes ser *transversal*, pois isto implica em um conjunto de serviços provenientes de outras áreas de políticas principalmente educação, saúde, assistência social e direitos humanos. O financiamento da maioria das ações destinadas às crianças e adolescentes está localizado nessas áreas de políticas, que tem assento no CEDCA. Assim, os recursos do FIA deliberados pelos conselhos são prioritariamente destinados ao financiamento de projetos desenvolvidos por organizações da sociedade civil.

*observação participante*¹¹.

Nos conselhos, de um modo geral, é possível distinguir duas formas de inclusão política: a primeira delas está regulamentada no regimento interno (RI) e estabelece critérios para seleção dos membros da sociedade civil e do governo que poderão tornar-se conselheiros. Nesse caso, a inclusão se refere ao direito e ao “dever” de estar presente nas reuniões e atividades do conselho, de fazer uso da palavra e de votar. A segunda forma pode ou não ser regulamentada no regimento interno, mas, independente disto, refere-se aos critérios estabelecidos para regulamentar a participação dos atores externos ao conselho nas reuniões plenárias. Nesse caso, a inclusão corresponde ao direito de estar presente nas reuniões e de fazer uso da palavra.

A distinção entre um mecanismo *formal* e outro *informal* de inclusão política é importante para o estudo do CEDCA porque permite identificar todos os possíveis atores participantes e influentes nas reuniões plenárias do conselho, pois em princípio, nada impede que um ator externo possa se fazer presente e ser atuante e influente na dinâmica de funcionamento de um determinado conselho, mesmo que não tenha direito a voto no processo decisório. A análise de atas assim como a observação participante da dinâmica do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, em particular, nos permitiu identificar atores informais que participam com frequência das reuniões plenárias e conseguem, inclusive, inserir algumas questões na pauta: alguns membros da Frente Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais.

Diante do exposto, o indivíduo que participa enquanto conselheiro pode estar *tornando presente o ausente*, nos termos da clássica acepção de Pitkin (1985) sobre o conceito de *representação política*, na medida em que sempre estará agindo em nome/por uma Organização da Sociedade Civil (OSC) que foi escolhida para “representar” a sociedade naquele conselho. Mas além desta constatação queremos aferir em que bases esta ação está assentada e, portanto, em que reside a sua legitimidade.

Nesse sentido, o **problema de pesquisa** que orienta o desenvolvimento deste estudo pode ser assim formulado: qual a origem da legitimidade da representação dos conselheiros da

¹¹ O planejamento do trabalho de campo previa a realização de observações *in loco* das reuniões plenárias e das comissões do conselho. Na primeira reunião observada, da Comissão de Orçamento e Finanças, o coordenador dos trabalhos, um dos conselheiros mais experientes do conselho, convocou o pesquisador a opinar sobre alguns pontos polêmicos. Além deste pedido, ao final da reunião, este coordenador se dirigiu ao pesquisador e disse: “você está muito calado, é preciso que você participe mais dos debates”(informação oral). Não bastaram as explicações de que o pesquisador estava ali apenas para observar a dinâmica das reuniões. As convocações se tornaram tão frequentes que foi necessário adequar a técnica inicialmente prevista, que passou a ser uma *observação participante*. Se, por um lado, isto pode ter conseqüências em relação à suposta neutralidade do observador, por outro, tornou o pesquisador muito mais próximo de todos os conselheiros.

sociedade civil no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (CEDCA-MG)? Dois esclarecimentos se fazem necessários: 1) a concepção de legitimidade considerada não se reduz à dimensão legal do conceito, pois inclui também uma avaliação acerca da autoridade moral para o exercício da função governativa; 2) nestes termos, a pergunta pode ser formulada também da seguinte forma: quais são os fundamentos da autoridade dos conselheiros do CEDCA-MG? Tais fundamentos podem ser generalizados para outros conselhos?

Estas questões se justificam na medida em que embora existam legislações constitucionais e ordinárias que garantem a existência desses conselhos bem como que conferem aos seus membros uma autorização legal, existem poucas informações sobre como tais conselheiros tornam-se conselheiros representantes que atuam em nome de outras pessoas. Ademais, existem aqueles que têm voz no Conselho, sem necessariamente terem sido formalmente autorizados. É necessário, portanto, pesquisar o que legitima a ação destes atores da sociedade civil que participam “formal/informalmente” das reuniões dos conselhos e que falam/atuam em nome dos direitos das crianças e dos adolescentes. A resposta a esta pergunta nos levará a perseguir a história e o percurso de dois conceitos centrais para este trabalho: representação política e legitimidade democrática.

Um questão importante de ser observada para a análise destas temáticas refere-se a distribuição espacial das instituições da sociedade civil que têm assento no conselho, ou seja, é importante indagar quais seriam as regiões do Estado que estão “representadas” naquele espaço institucional. Essa dimensão territorial relaciona-se com o problema da escala, variável que altera significativamente a dinâmica de funcionamento do conselho se comparado com a dimensão municipal. A principal limitação imposta é a dificuldade de participação, uma vez que existem regiões do Estado que estão a centenas de quilômetros da sede do conselho, na qual são realizadas as reuniões. Há conselheiro no CEDCA que viaja quatorze horas para estar presente nas atividades do conselho, que envolve as reuniões das comissões e do plenário, pelo menos uma vez ao mês. Se a presença de alguns conselheiros que não tem custos financeiros para o seu deslocamento até o conselho é dificultada pela distância, tanto mais complicada é a presença do cidadão comum nas plenárias, que além do tempo de deslocamento deve arcar também com todas as despesas para chegar até o conselho. Nessas circunstâncias, a inclusão política de segmentos excluídos do processo decisório das políticas públicas de âmbito estadual tende a ser reproduzida.

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais interpela a literatura sobre a representação ao colocar duas questões: 1) diferentemente de

muitos conselhos, no CEDCA existe eleição como mecanismo de autorização formal; 2) o público alvo da política não está apto a participar da autorização por conta da idade. Desse modo, o público beneficiário da política não é agente e nem autoriza alguém a agir em seu nome, ao contrário do que acontece em outras políticas, como a saúde e assistência social, em que os usuários têm assento no conselho. Ademais, estamos nos reportando a uma IP no âmbito estadual, que em função da *questão territorial*, de um lado, pressupõe a representação através da qual todas as regiões do Estado devem ser representadas, por outro, por se tratar de uma instituição com um caráter diferente de uma casa legislativa, a representação das instituições de diversas regiões de MG assumem outras funções.

Os conselheiros da política pública da criança e do adolescente são, portanto, adultos que *falam/agem em nome* daquele público, o que faz desse conselho necessariamente dependente da lógica da representação política. A literatura tem mostrado com a discussão sobre a *pluralização da representação* que a ausência de autorização pode não ser tão problemática se existir mecanismos de *accountability*. Mas o controle pode estar prejudicado no caso do CEDCA em função do problema territorial apontado. Não obstante, a “informalidade” da representação no CEDCA pode contribuir uma vez que este conselho opera também com a lógica da participação¹². Além desses atores, uma presença muito assídua e influente no conselho é exercida pela Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que congrega um conjunto de instituições da área, e atua como ator informal no CEDCA. Tendo em vista as especificidades envolvidas na dinâmica própria de funcionamento de um conselho estadual de políticas destinadas às crianças e adolescentes, faz-se necessário reconhecer que o processo de *tornar presente aquilo que está, de alguma maneira, ausente* nos coloca alguns problemas adicionais relacionados à legitimidade dos conselheiros do CEDCA.

Segundo David Coop “[q]uando nós avaliamos um estado pela sua legitimidade, nossa intenção é acessar sua autoridade moral para governar” (COPP, 1999, p.4). Autoridade é utilizada como sinônimo de poder legítimo e a sua adjetivação com o atributo da moralidade busca destacar a pretensão normativa de que os ocupantes dessa posição de poder sejam reconhecidos e aceitos pelos demais indivíduos e grupos envolvidos na mesma esfera de atuação desse poder. Essa ideia é central para compreendermos o papel desempenhado pelos

¹² As OSC solicitam CAC (Certificado de Autorização para Captação) ao CEDCA, para conseguir captar, no mercado, recursos provenientes de renúncia fiscal de empresas para financiar suas ações. A COF (Comissão de Orçamento e Finanças) realizou uma longa discussão a respeito desse assunto e propôs ao CEDCA regulamentar a questão. A opinião da maioria dos membros era a de que os representantes das entidades que pleiteavam CAC não poderiam participar das reuniões da COF, no momento de análise e aprovação da proposta daquelas instituições, pois limitaria a liberdade de julgamento dos conselheiros.

conselheiros da sociedade civil no CEDCA-MG, ou seja, não basta somente verificar se há critérios democráticos de seleção das instituições, é necessário também qualificar sua atuação em prol dos direitos da criança e do adolescente. Esse é o ponto de apoio primordial da **nossa hipótese**, na qual sustentamos que o fundamento da legitimidade dos conselheiros da sociedade civil no CEDCA deriva de quatro fontes principais: um processo de *atorização* que dá início à atividade representativa; as ações desempenhadas pelos conselheiros que possibilitam dar *publicidade* às decisões do conselho; atividades realizadas pelos conselheiros passíveis de serem classificadas como ações de *accountability* e, por fim; o *reconhecimento* do trabalho desempenhado pelos atores e pelas instituições que compõem o conselho. Esta última dimensão pode estar relacionada ao envolvimento histórico desses atores em prol da causa das crianças e adolescentes; a uma *dimensão técnica* expressa pela qualidade do trabalho desempenhado pelas suas instituições de origem; à *expertise* no desenvolvimento de ações no âmbito do Estado e suas secretarias afetas à políticas da criança e do adolescente. Buscar-se-á aferir esta hipótese ao longo desta tese.

A questão central desta tese está relacionada, portanto, a uma avaliação sobre os mecanismos de seleção e de ação dos conselheiros da sociedade civil que tem assento no CEDCA-MG. Buscaremos apreender as opiniões e avaliações dos demais conselheiros e membros da sociedade civil sobre os conselheiros que agem/falam em nome da sociedade no CEDCA. Procuraremos aferir o que permitiria designar o conselheiro da sociedade civil como “representante” de um segmento da sociedade que o reconhece legitimamente como o seu porta-voz. Para tanto, é importante identificar quais são os atores relevantes envolvidos nos vários segmentos afetados pela política pública, que poderiam ou não reconhecer o conselheiro como um ator legítimo para falar em nome dos demais envolvidos na política.

O objeto de estudo da pesquisa é, assim, buscar localizar os fundamentos da legitimidade da representação do segmento da sociedade civil no interior do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (CEDCA-MG), a partir de suas próprias percepções aferidas por meio da realização de treze entrevistas com os conselheiros. Foram consideradas na análise do CEDCA as duas dimensões da inclusão política mencionadas acima. Dessa forma, o foco da pesquisa esteve sobre os membros da sociedade civil que têm uma atuação política formal e informal no CEDCA. Essa distinção é importante para a pesquisa por permitir identificar atores influentes no processo decisório, embora não tenham assento formal no conselho, o que já aponta para a defesa destas instituições.

A tese está dividida em quatro capítulos. No primeiro deles apresentaremos de forma

mais sistemática as especificidades do conceito de representação política. O objetivo é resgatar parte de seus fundamentos para mostrar as peculiaridades da revisão contemporânea que tem sido proposta. A discussão sobre esse conceito é extensa. Fazer um mapeamento das diferentes acepções do conceito auxilia a esclarecer as especificidades da revisão mais recente proposta. Mais especificamente, quando identificamos os principais componentes da visão tradicional sobre a representação conseguimos observar com mais clareza as razões das críticas recentes a essa visão, que tem se mostrado insuficiente para a compreensão da realidade contemporânea.

O segundo capítulo traz uma abordagem mais sistemática do conceito de legitimidade democrática, a partir de quatro tópicos. No primeiro aborda-se brevemente parte da história de constituição do Estado moderno para delinear o contexto no qual emerge o problema da legitimação da ordem política na sociedade moderna. O segundo busca descrever os processos históricos de transformação da ordem social que possibilitaram a emergência dos indivíduos tanto na política quanto na sociedade. O terceiro fundamenta-se na especialização das esferas política e social derivadas do processo de modernização e aborda os debates teóricos produzidos em relação às formas de interação estabelecidas entre o Estado e a sociedade. O quarto tópico faz um apanhado do modo como diferentes autores clássicos e contemporâneos abordaram o conceito de legitimidade para mostrar como as proposições mais recentes sugerem *fundamentos comunicativos* para conferir legitimidade às decisões políticas em substituição ao *fundamento da unanimidade* amplamente defendido por teóricos liberais. Neste mesmo tópico se aprofunda nesse processo de afirmação das fontes comunicativas de legitimação das decisões e dá início à transição para a parte empírica da tese a partir da discussão empreendida por John Parkinson (2006) sobre os problemas de legitimidade na teoria democrática deliberativa. Nas considerações finais do capítulo apresentar-se-á, a partir de alguns elementos colocados por Rosanvallon (2009), a discussão recente acerca da legitimidade para situar o debate contemporâneo no universo de problemas enfrentados pelos regimes democráticos atuais. Pretende-se mostrar a decadência de alguns princípios estruturantes da dinâmica política, que perduraram por muitos anos, mas têm sido substituídos por outros que emergiram após 1980.

O terceiro capítulo tratará das especificidades da política pública voltada para as crianças e adolescentes. Buscamos nas leis e normas vigentes a estrutura nacional e estadual da política pública. A política da criança e do adolescente é transversal, ou seja, perpassa outras áreas temáticas de políticas, como a saúde, a educação e a assistência social. Assim como as duas últimas, do ponto de vista normativo, a política nacional para as crianças e

adolescentes é gerida por dois sistemas: o sistema de garantia de direitos e o sistema nacional de medidas socioeducativas. Ao contrário das três anteriores, no entanto, o financiamento da política da criança e do adolescente é proveniente, também, da renúncia fiscal de empresas e cidadãos, que é destinada ao FIA (Fundo da Infância e Adolescência). Isto torna o financiamento da política mais incerto, na medida em que depende de um bom desempenho da economia para que as empresas possam destinar parte do imposto devido para a área. A gestão dos recursos do Fundo é desempenhada pelos conselhos nacional, estaduais e municipais. Apresentaremos uma descrição dos atores que participam diretamente da implementação das ações da política, bem como da sua forma de atuação e percepção para posteriormente traçar os fundamentos da legitimidade da ação dos atores que desempenham ações representativas no CEDCA-MG.

O quarto capítulo abordará descritivamente os atores que participam do processo decisório da política estadual dos direitos da criança e do adolescente no CEDCA-MG. Serão apresentados os resultados da pesquisa de campo e das entrevistas realizadas com conselheiros do CEDCA-MG. O objetivo principal será o de buscar identificar os vínculos entre os principais atores responsáveis pelo funcionamento do conselho, bem como as suas avaliações sobre as normas que regem a instituição, no que concerne ao processo de escolha das organizações da sociedade civil e do Estado que tem assento no conselho. Nesse capítulo será apresentada também uma análise da atuação *informal*¹³ da Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no interior do conselho. Este fórum, assim como tantos outros espalhados por todos os estados brasileiros, surgiu durante o processo constituinte, no qual diversas entidades envolvidas com a temática se mobilizaram para recolher assinaturas da população para formular projetos de lei que seriam inseridos na Constituição de 1988 (WHITAKER *et ali*, 1989).

Após a aprovação da Carta Magna os atores seguiram mobilizados, inicialmente para assegurar a regulamentação do artigo 227 da constituição, que resultou no ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) e, a seguir, para implementar as ações previstas na política. A criação dos conselhos pode ser vista como um processo de institucionalização da participação política. Neste sentido, a FDDCA-MG tem no conselho um espaço privilegiado de ação, tanto por ser uma possibilidade de interferir nos rumos da política, quanto por procurar viabilizar condições para a continuidade das ações das instituições que a compõem, uma vez que os

¹³ Na realidade duas instituições - Axé Criança e KNH Brasil - fazem parte da diretoria executiva da FDDCA e têm assento no CEDCA no mandato de 2010-2012. Classificamos de participação informal a ação da Frente porque ela é representada por alguns de seus membros, que geralmente estão presente nas reuniões e atuam como ator externo ao conselho, como poderia ser a ação de qualquer cidadão interessado na política.

recursos destinados ao financiamento da política passam pelo CEDCA. Não obstante, ele não passe pelo processo de autorização formal como os demais atores que tem assento nesta instituição.

No capítulo final serão apresentadas as conclusões do trabalho e indicados os principais critérios de legitimidade mobilizados no discurso dos atores do CEDCA, no que concerne às três dimensões distintas: 1) a da representação política desempenhada pelos conselheiros do Estado e da sociedade civil; 2) a do papel desenvolvido pelo CEDCA enquanto um ator político relevante na área da criança e do adolescente; 3) a do trabalho desenvolvido pelas instituições da área, seja do governo ou da sociedade, em prol desse público. Dos resultados da pesquisa de campo e das entrevistas realizadas foram construídos critérios de legitimidade baseados em quatro dimensões distintas: 1) o processo de autorização que dá início à atividade representativa; 2) ações desempenhadas pelos conselheiros no intuito de conferir publicidade às decisões produzidas pelo conselho; 3) atividades realizadas pelos conselheiros passíveis de serem classificadas como ações de *accountability*; e por fim; 4) o *reconhecimento* do trabalho desenvolvido pelas instituições e pelos conselheiros em prol dos direitos das crianças e dos adolescentes. Conclui-se, portanto, para a importância de se avaliar a legitimidade da representação a partir de critérios que permitam algum grau de controle da ação desempenhada pelos representantes.

CAPÍTULO 1 – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: AS RESSIGNIFICAÇÕES CONTEMPORÂNEAS E SUAS ORIGENS

Introdução

O objetivo deste capítulo é realizar uma análise acerca da representação em sua dupla acepção: enquanto prática política e como um conceito teórico. Assim, pretende-se abordar o tema, por um lado, de uma perspectiva *histórica* para mostrar como a afirmação do sentido moderno de representação colaborou para constituição do Estado e, posteriormente, foi sendo conformado por ele. Por outro lado, buscar-se-á também fazer um tratamento *analítico* do conceito que pode ser compreendido por uma variedade de modelos e, conseqüentemente, assumir diferentes aplicações práticas. Pretende-se, deste modo, distinguir com clareza duas dimensões de análise e abordagem da temática. Por um lado, identificar as origens semânticas do conceito possibilita uma descrição do modo como se *instituiu a representação* no âmbito das idéias e, a partir daí, como os teóricos de cada época puderam se apropriar dos seus múltiplos significados. Por outro lado, buscar-se-á também analisar as implicações práticas desde processo de inovação conceitual e sua centralidade na conformação da dinâmica política do Estado moderno, no qual emergiu *o governo representativo*. A motivação para esse percurso refere-se aos questionamentos sobre o estatuto da representação na contemporaneidade.

A escolha pelo enfoque histórico partiu do contato com a obra de Pierre Rosanvallon, para o qual a *história da política* tem sido um objeto de estudo primordial, enquanto um campo de análise próprio e distinto de outras abordagens tradicionais da política, a saber: a história social; a sociologia política; a teoria política; e, por fim, a história intelectual¹⁴. A meta do autor é “reconstruir a longa genealogia das questões políticas contemporâneas a fim de torná-las mais inteligíveis” (ROSANVALLON, 2006, p.38, *tradução livre*). Desta forma, para o autor, o sentido atual atribuído ao conceito de representação está atrelado aos conflitos, embates e propostas realizadas ao longo dos anos até a consolidação de sua acepção presente. Por isto olhar para a história e explicitar parte desse processo para se compreender o significado atual da representação política, que têm sofrido muitas reformulações.

¹⁴ Rosanvallon apresenta uma definição de cada um destes campos e explicita os limites de cada um para um entendimento ampliado da política. Ao mesmo tempo ele caracteriza, ao apontar as diferenças de sua abordagem em relação a cada um destes campos, os ganhos analíticos de realizar pesquisas fundamentadas na *história da política*. Está fora dos propósitos reproduzir as especificidades de cada um dos campos tal como descrito pelo autor. Ver Rosanvallon (2006, p. 40-45).

Neste sentido, será apresentada nesta tese uma discussão histórica acerca das práticas e do conceito de representação. O objetivo é mostrar que a representação, no sentido de *agir/falar em nome de alguém*, emerge em um contexto específico, para atender às necessidades políticas e administrativas da coroa britânica. Mostraremos que, na origem da concepção de representação como *agir por/em nome de alguém*, observa-se o embrião dos vínculos futuros com o conceito de legitimidade, que se expressa no pertencimento do indivíduo a uma comunidade particular que o autoriza a agir em nome do grupo.

O caminho a ser trilhado neste capítulo inicia-se com uma abordagem da emergência semântica e prática da representação, realizada na primeira seção. Após a abordagem das origens do termo, passaremos à análise do conceito de representação na obra de Hobbes, Locke e Rousseau, os primeiros teóricos modernos que apresentaram reflexões substantivas sobre o assunto. Após a apresentação dos argumentos destes autores, faremos uma retomada das questões colocadas por eles no contexto histórico subsequente, ou seja, da afirmação do governo representativo.

A segunda seção do capítulo inicia com uma descrição dos elementos históricos, sociais, econômicos e políticos que se combinaram e contribuíram para a emergência do *governo representativo*. Dado que o caso britânico é exemplar, serão apresentados alguns argumentos relativos à vitória do parlamento sobre o Rei, resultante da revolução gloriosa inglesa e como, em consequência deste processo, as eleições regulares passaram a ser realizadas e auxiliaram na configuração dos princípios estruturantes daquela forma de governo que se afirmaria posteriormente como a forma mais amplamente disseminada pelo mundo.

A terceira seção do capítulo aborda os mecanismos de controle da representação e aponta as discussões relativas à qualidade desse processo. Serão discutidos o modo como o processo de autorização eleitoral estabelece vínculos específicos entre os representantes e representados. A regularidade das eleições pressupõe a criação de condições por meio das quais os eleitores podem controlar a ação dos representantes, gerando estímulos que para eles exerçam um mandato com base nos princípios da *responsividade e accountability*.

Se, por um lado, a forma de governo representativo tornou-se hegemônica, por outro, as mudanças práticas e conceituais ocorridas no último quartel do século XX nos obriga a lidar com o diagnóstico da “crise da representação”. Neste sentido, a quarta seção deste capítulo abordará os argumentos pró e contra este diagnóstico. A seguir, serão apresentados alguns argumentos favoráveis e outros contrários ao diagnóstico da *crise da representação*. Partimos do pressuposto de que a *crise* nos possibilita reconhecer as mudanças em curso no

âmbito das práticas, dos valores e das instituições políticas. Por esta razão, parte significativa da literatura que se ocupa recentemente das reflexões teóricas sobre a representação tem remetido à idéia de crise (MANIN, 1997, URBINATI, 2006; ROSANVALLON, 2006, 2009).

A quarta seção se dedica à análise da emergência de formas de participação da população e às alterações decorrentes da mudança nas relações tradicionalmente estabelecidas entre governantes e governados. O objetivo é mostrar como a institucionalização de procedimentos corriqueiros de participação dos cidadãos nos processos decisórios tem provocado alterações no *governo representativo*, por meio de um processo de seção da soberania por parte dos governantes, que permitem aos governados interferir em alguns processos decisórios. Serão apresentados, inicialmente, a tensão existente entre os dois modelos de democracia que se contrapuseram de forma significativa na literatura. Com passar do tempo, a tensão se arrefeceu e abriu espaço para emergência de concepções relacionais da representação, ou seja, aquelas que trabalham com o pressuposto de que há relações permanentes entre formas de ação participativa e representativa. Tal concepção nos permitirá apresentar uma definição de representação mais apropriada para o estudo do objeto desta tese.

1.1 – Instituição da representação: da emergência do conceito às práticas representativas

O conceito clássico de representação política, até bem pouco tempo, curiosamente não tinha recebido a devida atenção na teoria política. Tanto é que se nos concertarmos na literatura recente sobre o tema a maior parte dos analistas se reporta as obras já clássicas de Pitkin ([1967]1985) e Manin (1997) sobre o assunto. Lavallo e Araújo (2010) afirmam categoricamente que o estudo de Pitkin foi o primeiro a sistematizar as peculiaridades do conceito de representação política, embora tenha sido publicado em 1962 um texto de Sartori sobre o assunto, mas que estava nitidamente focado nos aspectos jurídicos da discussão. Eles destacam também que os trinta anos que separam esse primeiro esforço de abordagem do conceito da obra de Manin, foi o período no qual não se encontra nenhuma discussão substantiva sobre o assunto¹⁵. De outro lado, as pesquisas sobre o sistema eleitoral, os partidos e os parlamentos é muito abundante na literatura.

Essa discrepância entre os estudos conceituais e empíricos deriva de uma importante

¹⁵ No Brasil, Maria D'Alva G. Kinzo publicou, em 1980, um livro importante sobre o assunto, intitulado *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*, no qual ela faz um diálogo importante com a obra de Pitkin (1985), mas para pensar a questão brasileira. O livro pode não ter tido o impacto na literatura internacional similar ao trabalho de Pitkin e Manin, mas não merece ser omitido como o fazem Lavallo e Araújo.

distinção entre duas dimensões de análise e explicação da representação política. De um lado, é possível recorrer aos fatos históricos para mostrar como emergiram e evoluíram as primeiras instituições que operavam com práticas representativas, ou seja, o fenômeno enquanto prática política amplamente disseminada pelo mundo. É comum encontrar na literatura a menção aos parlamentos eleitos como as primeiras instituições essencialmente representativas. De outro lado, é possível fazer uma análise semântica do termo representação e buscar suas raízes etimológicas, seus múltiplos significados em diversas línguas. Esse processo de investigação poderia auxiliar na caracterização das especificidades da representação propriamente política.

a) Origem semântica

Pitkin (2006) faz uma análise semântica da *representação* em busca dos diversos sentidos em que a palavra foi utilizada ao longo do tempo. Ela nos mostra que mesmo se tomarmos dois idiomas próximos como inglês e o alemão, o mapa semântico do conceito de representação apresenta divergências significativas. Há três palavras no alemão que são geralmente traduzidas pela palavra inglesa *represent*: *vertreten*, *darstellen* e *repräsentieren*.

Darstellen significa ‘retratar’ ou ‘colocar algo no lugar de’; *vertreten* significa ‘atuar como um agente para alguém’. O significado de *repräsentieren* é próximo ao de *vertreten*, mas é mais formal e possui conotações mais elevadas (teóricos alemães da política, às vezes, argumentam que meros interesses privados egoístas podem ser *vertreten*, mas o bem comum ou o bem do Estado devem ser *repräsentiert*). Entretanto, o significado de *repräsentieren* não é, de forma alguma, próximo àquele de *darstellen* (PITKIN, 2006, p.16).

O termo representação é, portanto, polissêmico, assim como as palavras dele derivadas. Por esse motivo, afirmam Vieira e Runciman (2009), o conceito de representação teria assumido uma posição tão central na teoria política moderna, uma vez que pode ser utilizado para expressar realidades muito heterogêneas da vida política. A citação acima demonstra bem as possibilidades de uso do conceito. Ao mesmo tempo em que se trata de uma virtude, isso traz também algumas complicações para aqueles que estão pesquisando o conceito.

Vieira e Runciman (2009, p. 5) destacam três dificuldades significativas que devem ser levadas em conta para aqueles que estão pesquisando a história do conceito. Em primeiro lugar, a palavra e o conceito nem sempre coincidem, pois sob distintos aspectos, as ideias reconhecidas como pertencentes à esfera da representação tem sido descritas, ao mesmo tempo, por meio do uso de diferentes termos. Segundo, a própria palavra dificilmente é definida com precisão, pois foi concebida com um sentido dicotômico (tornar presente o

ausente). Terceiro, ao longo de sua história, o conceito de representação tem sido descrito por um número distinto de idiomas, com diferentes implicações para o modo como a representação opera no âmbito das práticas.

Os autores destacam, fundamentados na proposição de Skinner, os três principais idiomas da representação política: 1) *representação figurativa*, por meio da qual o representante deve se assemelhar e assumir o lugar do representado; 2) *representação teatral*, na qual os representantes devem interpretar, falar e agir pelo representado, dando vida ao último; 3) *representação jurídica*, por meio da qual os representantes devem agir pelo representado, com o seu consentimento e/ou no seu interesse (VIEIRA e RUNCIMAN, 2009, p. 6).

Percebe-se, portanto, que a despeito da importância e da centralidade da representação para dinâmica política moderna, as raízes do termo não são provenientes do campo político. Os primeiros usos da palavra podem ser encontrados no âmbito da *religião*, das *artes* e do meio *jurídico*. Os significados e usos específicos do termo, em cada um destes campos, se combinaram, antes da emergência do Estado moderno, para a configuração do uso moderno do conceito de representação política (PITKIN, 2006; BRITO VIEIRA e RUNCIMAN, 2009).

O termo representar é de origem latina e significa “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente”, e no latim clássico seu uso é inteiramente reservado para objetivos inanimados (PITKIN, 2006, p.17). Assim, não há, inicialmente, qualquer “relação com pessoas representando pessoas, ou com o Estado romano” (PITKIN, 2006, p.17). A compreensão desta passagem, do modo como o conceito de representação entrou no âmbito da agência e das atividades políticas, requer uma análise que seja capaz de esclarecer três dimensões desse processo, quais sejam: 1) o desenvolvimento histórico das instituições; 2) as interpretações produzidas pelos teóricos acerca destas instituições e; por fim; 3) o desenvolvimento etimológico dessa família de palavras (PITKIN, 2006, p.21).

A partir desta abordagem do assunto a autora afirma que a primeira vez que o termo representação é utilizado para se referir a um membro do parlamento foi no ano de 1651. Coincidência ou não, é exatamente o mesmo ano de publicação do primeiro estudo sistemático sobre a representação política, que está presente no *Leviathan* de Thomas Hobbes.

Ao realizar uma abordagem histórica da emergência da palavra, do *conceito de representação*, Pitkin([1967]1985) não trata da dimensão propriamente institucional dos governos e deixa isto claro logo na introdução do livro. Essa tarefa será levada a cabo por Manin(1997), que também realiza uma abordagem teórica sobre o assunto, mas o faz no

sentido de explicitar os princípios fundamentais que regem o *governo representativo* amplamente disseminado pelo mundo. É importante, portanto, deixar claro a distinção entre essas duas perspectivas de análise da mesma temática, quais sejam: 1) a *instituição da representação* enquanto uma palavra e um conceito que passa a habitar o vocabulário dos teóricos que estão refletindo sobre a realidade política e; 2) as práticas e instituições derivadas de um conjunto de transformações da realidade política do Estado moderno que culminaram na constituição do *governo representativo*.

Pitkin ([1967]1985) afirma que a popularidade do conceito de representação política deriva da sua suposta vinculação com a ideia de democracia, bem como com as noções de liberdade e justiça. No entanto, tanto do ponto de vista conceitual quanto da prática política, a representação não esteve sempre ligada estritamente a essas ideias, uma vez que um rei pode representar uma nação assim como um embaixador pode fazê-lo, nos diz a autora. A acepção do termo representação enquanto uma noção de seres humanos representando outros é essencialmente moderna, ou seja, surge num período histórico determinado. Por volta do século XIII e XIV emergem, em latim, no interior da igreja, as primeiras menções à palavra representação. Mais tarde, na língua inglesa, as pessoas enviadas a participar dos Concílios da Igreja ou do Parlamento Inglês passaram a ser vistas como representantes.

As transformações e novos usos que se fizeram da palavra representação estimularam sua aplicação para denominar as práticas e instituições de cada período histórico. Derivam dos sentidos aplicados ao conceito na igreja e dos escritos teológicos e eclesiásticos da idade média, as primeiras aproximações com o sentido moderno que se viria a fazer da representação. O sentido propriamente político do termo veio à tona quando passou a ser utilizado com outra ideia legal, qual seja, a da corporação. Esta foi utilizada, inicialmente, para tratar das relações de poder nos corpos eclesiásticos e das relações que se estabeleciam entre suas lideranças e a circunscrição de sua catedral. Trata-se, primordialmente, de uma concepção de *representação simbólica*, por meio da qual era possível considerar o bispo de uma determinada diocese como o representante daquela catedral (VIEIRA e RUNCIMAN, 2009).

As pesquisas acerca das transformações do conceito mostram a emergência da concepção de representação como delegação nos escritos do filósofo aristolético e teólogo Marsilius de Pádua (1275-1343 dc). Ele foi o primeiro a propor uma ligação entre a teoria da corporação e uma concepção alternativa de representação, por meio da qual se defendia que a autoridade política deveria estar fundada no consentimento popular. Segundo o autor, todo governo legítimo funda-se na autoridade do povo, entendido como a corporação dos cidadãos

livres. Além de defender a necessidade do consentimento do povo como pré-condição para a legitimidade das leis, Marsilius introduziu também uma concepção adicional de representação, que se aproximou da ideia de delegação. Ele argumentava que os magistrados eleitos pelo povo deveriam agir como os “representantes de todo o corpo de cidadãos e da autoridade dos mesmos” (MARSILIUS *apud* VIEIRA e RUCIMAN, 2009, p.12).

Observa-se, portanto, um longo período de transformações nas distintas acepções do conceito de representação, no âmbito da igreja, das artes e do direito até que o sentido propriamente político passasse a ser utilizado. Vejamos, a seguir, quais foram as aplicações práticas que se seguiram às transformações semânticas do termo.

b) Práticas representativas

A combinação de sentidos e usos da representação no âmbito da igreja, por meio das batalhas entre o papa e seus concílios, que também envolviam relações de poder, guardam algum paralelo com o nascimento das assembléias representativas, no continente europeu, entre os séculos XIII e XIV. Neste primeiro momento, o papel desempenhado pelas assembléias representativas relacionava-se com uma nova estratégia do poder real para garantir o consentimento das decisões tomadas pelo centro de poder nas diversas localidades que compunham um reino. “Neste sentido, os parlamentos medievais eram mais uma forma de representar o rei para a população do que a população ao rei” (VIEIRA e RUCIMAN, 2009, p.15, tradução nossa).

Pitkin (2006) afirma que a utilização do termo *representação como agir/falar em nome de alguém* surge a partir de necessidades administrativas e políticas da coroa britânica. O Rei convocava os burgueses e cavaleiros para participar de reuniões no parlamento para discutir, principalmente, a cobrança de taxas e tributos. Esses cidadãos levavam as discussões até suas comunidades de origem e a expectativa da coroa era a de que eles tivessem a autoridade de obrigar o recolhimento dos tributos. Com o tempo, esses indivíduos passaram também a dirigir as demandas de suas comunidades ao parlamento. Por uma espécie de fortuita conveniência do rei e da comunidade emerge, portanto, a representação política.

Dahl (1993) apresenta uma interpretação semelhante à de Pitkin acerca da emergência da representação política, que, segundo ele, não teria sido um invento dos teóricos democratas e sim o resultado do desenvolvimento de uma instituição do governo aristocrático e monárquico do período medieval. O autor afirma que “a representação teria se originado principalmente na Inglaterra e na Suécia, por meio das assembléias convocadas pelos

monarcas ou até mesmo pelos nobres para tratar de questões como a guerra ou a sucessão real etc” (DAHL, 1993, p.41).

Neste sentido, o parlamento se apresentava como um instrumento de autoridade do rei, pois, ao reunir com os membros daquela instituição a coroa dava publicidade aos seus atos e, ao mesmo tempo, explicitava o consentimento construído em torno dos mesmos. Além destes dois elementos importantíssimos, também por meio do parlamento, se buscava construir instrumentos para colocar em prática novas medidas de governo e relacionadas às finanças da coroa (VIEIRA e RUCIMAN, 2009, p.15).

Neste momento de emergência da representação parlamentar, portanto, a ideia do consentimento dos governados assumiu uma posição estratégica que contribuiu para a centralização dos instrumentos do exercício do poder político nas mãos do rei com o auxílio do parlamento. Trata-se de uma dimensão estratégica naquele período histórico, caracterizado por um processo de transformação da ordem social, na qual as funções de mando estavam dispersas em múltiplos centros de poder, nos feudos. Por isto a ideia do consentimento ocupa uma posição tão central, ou seja, o progressivo processo de fortalecimento da coroa se deu em detrimento da perda de poder econômico, político e militar dos senhores proprietários de terra. A adesão destes núcleos dispersos de poder às regulamentações provenientes da coroa foi fundamental para constituição dos Estados nacionais.

Durante o período medieval, os representantes parlamentares atuavam em duas diferentes direções. De um lado, havia a pressuposição de que eles possuíam plenos poderes para vincular seus constituintes e torná-los veículos de poder real; por outro lado, as tradições locais de representação, as obrigações feudais e as petições coletivas davam a eles o aparente dever de se consultar novamente seus constituintes antes de tomar decisões vinculantes. “O resultado foi a emergência de uma divisão no conceito de representação entre a autoridade de agir e a necessidade de consultar” (VIEIRA e RUCIMAN, 2009, p.16).

Os parlamentos medievais não tinham alguns traços que só vieram a caracterizar tais instituições a partir do século XVI. Referimo-nos, principalmente, ao sentido que se afirmou do parlamento enquanto um corpo singular e duradouro, capaz de falar pela nação como um todo. Apenas com a evolução da ideia do “rei no parlamento”, que se consolidou durante século XVI, emerge a concepção de um corpo unitário e soberano responsável pela construção e revogação das leis. Este foi o degrau necessário para se alcançar um novo patamar a partir do qual foi possível conceber a relação entre os representantes parlamentares e aqueles que são representados por eles (VIEIRA e RUCIMAN, 2009, p.17).

Apenas com o decorrer do tempo, portanto, a representação parlamentar passa a ser

identificada como um mecanismo de promoção dos interesses locais e como uma possibilidade de controle sobre o poder do rei. Neste sentido, tornou-se progressivamente reconhecida pelos ingleses como um processo pelo qual valeria a pena lutar. Somente depois da revolução francesa e da americana, no século XVIII, a representação se transformou em um dos direitos do indivíduo. Foi nesse momento que o conceito passou a ser associado com a ideia de representação popular, que guarda uma estrita relação com a noção de autogoverno e com o direito do homem de dizer o que pensa. A partir daí aquilo que fora por muito tempo apenas uma palavra, um conceito, passa a ser incorporado na prática das instituições políticas (PITKIN, [1967]1985). O período crucial a ser analisado para a compreensão da prática da representação política, portanto, inicia-se com a revolução gloriosa na Inglaterra, em 1640, e se afirma definitivamente após as revoluções americanas e francesas do século XVIII.

c) A Representação em Hobbes, Locke e Rousseau

Na teoria política, Hobbes é geralmente considerado o autor que tornou o conceito de representação fundamentalmente moderno, ao emancipá-lo de seu conteúdo medieval e empregá-lo para estabelecer uma clara identificação com a fundação do Estado. Nesse sentido, o pensamento hobbesiano está nas raízes das modernas teorias do governo representativo. Além de ser o responsável pela formulação de um conceito secular de representação, ele foi o primeiro autor moderno a tratar sistematicamente do conceito ao buscar dois fundamentos não religiosos para a formulação do conceito, sendo um no direito e outro no teatro. O conceito de representação permite transformar uma multidão num corpo único, unificado, por conseguinte, viabiliza a criação do Estado.

Se por um lado, a teoria hobbesiana da representação aparenta ser estritamente antidemocrática, por outro, é paradoxal uma vez que um pensamento com tais características lançou as bases para a criação dos regimes democráticos representativos (RUNCINAN, 2009, p. 15).

Hobbes (2002) defendeu o princípio de que o representante deve ser autorizado pelos representados, isto é, de que o consentimento dos últimos é o principal fundamento da legitimidade da ação do primeiro.

O conceito de representação em Hobbes (2002) é composto por dois elementos: o agente e a autorização. Segundo ele, o representante é uma pessoa artificial, que age por meio de uma autorização que lhe foi concedida por outro(s). É um *ator* que personifica uma ação que não pertence a ele, ou seja, que é da *autoria* de outro(s). Esse representante age

unificadamente, representando um todo, e este é o modo pelo qual uma multidão é transformada em um corpo único.

A soberania do representante é constituída a partir do pacto social, no qual o representante é autorizado a exercê-la, com a condição de manter a ordem, garantindo a vida e a integridade dos indivíduos. Para Hobbes (2002), a soberania é indivisível porque o pacto, realizado entre indivíduos, só é realizado entre os súditos e não entre estes e o soberano. Seu conteúdo funda o Estado e, por consequência, o representante.

Hobbes (2002), porém, não considera a forma e o momento de constituição desse pacto, que é estabelecido de maneira fictícia e não é renovável. Isto porque o autor está mais preocupado em fundar a autoridade e a soberania do que, propriamente, a representação. O autor distingue, assim, “a forma do Estado da forma de governo, e reserva a ideia de representação para a primeira e não para a segunda” (ARAÚJO, 2009, p.51). Temos aí o principal ponto em que o modelo de representação de Hobbes diverge da teoria democrática contemporânea, que postula que o governo democrático é aquele constituído por meio de *eleições livres, justas e periódicas*. Exige-se dos representantes que constituem o governo, ao contrário do modelo de Hobbes, responsabilidades para com os representados, devendo prestar contas a eles. O cargo de soberano deve prezar pela “obtenção da segurança do povo, poder a que está obrigado pela lei natural e do qual tem que prestar contas a Deus, o autor dessa lei, e a mais ninguém além dele” (HOBBS, 2002, p.244).

Dessa forma, fica claro que o modelo de representação de Hobbes (2002) guarda apenas algumas afinidades com a democracia assentada na ideia de autorização regular do povo à ação do representante, quais sejam: a fonte secular do poder e também o fato da autoridade ser concedida. Uma vez autorizado a representar, o *Leviatã* pode fazer o que bem entender, com o limite de não atentar contra a vida do indivíduo. Em outros termos, o mandato do representante é ilimitado (tanto no tempo quanto no alcance), uma vez que ele foi autorizado para agir, e a autoridade para Hobbes é exatamente “o direito de praticar qualquer ação” (Hobbes, 2002, p.123). Assim, ele não possui obrigações além da de mantenedor da ordem, ao contrário das democracias em que o Estado deve garantir os direitos dos cidadãos e é cobrado para que isto faça.

Também não faz sentido no modelo de Hobbes a existência de mecanismos de controle das ações do representante, o que é um dos objetivos da divisão dos poderes nas democracias, juntamente com a imprensa livre, que seria um canal de expressão das críticas da sociedade sobre a ação dos governantes. O autor do *Leviathan* recomenda aos soberanos informar ao povo “de como é falta grave falar mal do soberano representante – um homem ou

uma assembléia – ou questionar e discutir seu poder” (HOBBS, 2002, p.248).

O Estado, enquanto uma pessoa artificial, um corpo único, representa o conjunto dos cidadãos e não a cada um deles em particular. A estrutura formal do modelo hobbesiano, portanto, impede que os indivíduos possam criticar ou mudar o curso da ação e o modo como tem sido representados. Isso decorre, principalmente, da separação proposta no modelo hobbesiano entre os *atores* e os *autores*. É feita uma analogia dos representantes com os *atores* – como sendo aqueles que detêm a posse da autoridade – e, de outro lado, os representados considerados como os *autores* e reais proprietários da ação. Nesta condição eles têm o direito de agir e podem ser responsabilizados pelas conseqüências dos seus atos. Tal situação não se aplicaria aos representantes, pois não são os “reais proprietários” das ações desempenhadas no exercício de suas atribuições. Além deste elemento, destaca-se também o fato da autoridade governamental derivar dos indivíduos, mas como o seu exercício é realizado em nome da população como um todo, também não é possível responsabilizar os representantes pelas ações desempenhadas no exercício das funções governativas.

Locke (1973, p.62), seguindo a tradição contratualista iniciada por Hobbes, afirma que todos os homens têm igual direito à liberdade natural, por meio da qual podem recusar sujeitar-se à vontade ou a autoridade de outrem. Ele reconhece, no entanto, que “os filhos não nascem com esse direito de igualdade, muito embora para ele nasçam. Os pais têm sobre eles uma espécie de regra e jurisdição quando vêm ao mundo, e por algum tempo depois, mas tal poder é temporário” (LOCKE, 1973, p. 62). Por outro lado, os loucos e os idiotas nunca se libertariam do governo dos pais.

Locke (1973) vai afirmar que esse direito à liberdade assegura a todos os homens iguais e independentes o direito de submeter-se ao poder político apenas mediante o seu próprio consentimento. Quando os homens consentem em constituir uma comunidade ou um governo, ficam às suas regras subordinados e incorporados ao “corpo político no qual a maioria tem o direito de agir e resolver por todos” (LOCKE, 1973, p.77). Percebe-se, aqui, uma diferença em relação ao pensamento de Rousseau, que se negou a submeter o poder de decisão à regra da maioria.

Locke faz uma síntese dos princípios elencados acima da seguinte forma:

assim sendo, o que dá início e constitui realmente qualquer sociedade política nada mais é senão o consentimento de qualquer número de homens livres capazes de maioria para se unirem e incorporarem a tal sociedade. E isto e somente isto deu ou podia dar origem a qualquer governo legítimo no mundo (LOCKE, 1973, p.79).

É fácil derivar dessa citação a centralidade conferida ao *Segundo Tratado Sobre o Governo* na teoria democrática moderna. Se Hobbes, por um lado, já tinha anunciado que o

consentimento dos homens seria a única fonte da autoridade legítima delegada a um representante, por outro, é sabido que a sua teoria foi um dos principais fundamentos do Estado absoluto que Locke nega veementemente. Locke (1973, p. 74) chega a afirmar que a monarquia absoluta seria incompatível com a sociedade civil. Além dessa rejeição ao poder absoluto, Locke confere centralidade à regra da maioria, até hoje um dos pilares dos processos de autorização e produção da decisão nos regimes democráticos.

A visão de Locke (1973) sobre a representação é afirmativa, na medida em que enfatiza a necessidade de constituição de um poder supremo, o legislativo, por ele denominado também de “Senado”, cuja principal atribuição seria o estabelecimento das regras do convívio que visem à preservação do coletivo e também a capacidade de julgamento imparcial das ações desviantes dos membros dessa comunidade. Esse poder deve “ser escolhido e nomeado pelo público” (LOCKE, 1973, p.92). O autor fala também de outros dois poderes, o “executivo” e o “poder de guerra e paz”, que teria funções mais relacionadas à política exterior (LOCKE, 1973, p.73).

A antítese do pensamento hobbesiano, afirmativo da representação, pode ser encontrada no livro *O Contrato Social*. A concepção de Rousseau (1999) acerca da representação é bem radical. Primeiramente ele vai afirmar que no poder legislativo, o povo não pode ser representado, condição necessária para a emergência da vontade geral. “De qualquer modo, no momento em que um povo se dá representantes, não é mais livre; não mais existe” (ROUSSEAU, 1999, p.189). Disso decorre a sua afirmação de que o povo inglês pensa ser livre, mas só é livre no dia da eleição. Em todos os demais não passa de um escravo.

E quais seriam os fundamentos da crítica veemente de Rousseau à representação? Primeiramente, ele afirma que a única fonte de poder legítimo são as convenções estabelecidas entre os homens. As condições de estabelecimento das mesmas implicam na reunião do povo para que possam chegar à vontade geral, que não é o resultado da simples concordância entre os homens (por votação da maioria, por exemplo), e sim o que há de comum em todas as vontades individuais de um determinado coletivo.

Rousseau (1999) afirma também que a soberania nada mais é do que o exercício da vontade geral, por essa razão “jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo” (ROUSSEAU, 1999, p.86). Esta concepção de soberania será criticada de forma consistente e convincente por Urbinati (2006), ao propor uma revisão da obra do autor.

Seguindo a mesma lógica argumentativa, o autor vai afirmar também que a soberania é indivisível, pela mesma razão por que é inalienável, ou seja, “pois a vontade ou é geral, ou

não o é; ou é a do corpo do povo, ou somente de uma parte”(ROUSSEAU, 1999, p.87). Disso decorre a impossibilidade de constituição de representantes, na medida em que eles teriam a capacidade apenas de constituir a vontade de uma parte do coletivo, e não de todo ele.

E como pode a vontade geral incluir as demandas daqueles que ainda não chegaram à idade da razão, como as crianças e adolescentes? Segundo Rousseau (1999) cabe ao pai fazê-lo em nome daqueles, de tal forma que possa estipular as melhores condições para a conservação de suas vidas e de seu bem-estar. No entanto, o pai não pode dar a liberdade de forma irrevogável e incondicional, uma vez que isso ultrapassaria os fins da natureza e o direito da paternidade. Como se percebe, neste caso, a saída de Rousseau é similar à de Hobbes, quando abordou o mesmo assunto. Em outros termos, ao discutir a questão da autorização em nome de outros, como é o caso das crianças, dos loucos e dos incapacitados, ele atribui aos tutores a responsabilidade de autorizar em nome daqueles.

A partir dessa breve abordagem dos três autores contratualistas mencionados até aqui, poderíamos aproximar as concepções de Hobbes e Locke acerca da representação, no que concerne à necessidade de autorização ou do consentimento dos governados em relação ao processo de constituição de um corpo de representantes¹⁶. Em contraposição estaria a negação à prática da representação política em Rousseau (1999), pois parte da suposição de que a soberania seria indivisível e inalienável, ou seja, só poderia ser exercida pelos próprios indivíduos diretamente. É importante destacar, na análise dos três autores acerca da representação, o enfoque da questão a partir do conceito de soberania. Isto porque todos eles buscam dar respostas seculares ao problema de se encontrar fundamentos não religiosos/tradicionais para justificar a dominação do Estado. Antes de passar à análise e revisão atual dos princípios da representação será apresentada, na próxima seção, uma breve descrição das condições que tornaram possível a emergência do *governo representativo*. Buscar-se-á, também, fazer uma retomada das questões colocadas pelos três autores modernos abordados neste tópico.

d) História das idéias: a configuração de uma tensão

A análise da obra dos três teóricos modernos realizada no tópico anterior demonstra

¹⁶ A despeito dessa semelhança, se analisadas as acepções específicas sobre o conceito de representação políticas nos dois autores seria possível apontar algumas divergências. Lembre-se o poder conferido ao soberano em Hobbes principalmente em função do processo de autorização, ao passo que Locke já destaca o direito da maioria de um corpo político de agir e resolver por todos.

bem a preocupação central dos autores de elaborar os possíveis fundamentos seculares para a constituição de uma ordem legítima. Por esta razão a abordagem dos três sobre a questão da representação política perpassa o conceito de soberania, considerada tanto em sua dimensão individual quanto coletiva. O problema sobre o qual estes autores estavam se deparando, prioritariamente, referia-se à constituição do Estado, que se explicita no pensamento dos mesmos no processo de passagem do estado de natureza para o Estado civil.

No pensamento hobbesiano a representação é concebida como uma fórmula capaz de fundar o Estado, pois ela tornaria possível a transformação de uma multidão num corpo único. É preciso lembrar que Thomas Hobbes (1588-1679) escreve o primeiro tratado sobre a representação política no momento em que se encontra exilado, na França, em decorrência da guerra civil que precedeu a revolução gloriosa. Diante de uma sociedade repartida pelo conflito, seu problema primordial é buscar um mecanismo capaz de dar unidade ao coletivo circunscrito no território. Além deste fato histórico, a proposição teórica da representação elaborada pelo autor também oferecia uma resposta racional, internamente consistente, para o problema do desenho que deveria assumir a representação política. Vale lembrar, que no mesmo período histórico, diversas concepções acerca do modo como deveria ser a representação estavam sendo propostas por teóricos e membros do parlamento, como bem demonstram Brito Vieira e Runciman (2009).

Tirando o foco do parlamento, portanto, Hobbes vai sugerir uma ligação mais direta entre a representação e o Estado soberano. A primeira, na sua visão, configura-se como um instrumento de poder. Ele mostra como a política do consentimento popular, conferido por meio do processo de autorização concedida ao governante, cria obrigações de obediência por parte dos governados. Mais do que uma obrigação de obedecer, argumenta-se a favor de um comportamento de aceitação incondicional dos governados sobre os comandos produzidos pelo soberano. Toda a ligação posterior de sua obra com a fundamentação do Estado absoluto não é mera coincidência.

John Locke (1632-1704) contesta os argumentos hobbesianos sobre a representação política e vai defender a necessidade do consentimento de cada um dos indivíduos como única fonte legítima da autoridade dos representantes. O autor preocupa-se em construir argumentos capazes de proteger os indivíduos do exercício de qualquer tipo de poder arbitrário. Apesar de o autor dar ênfase à regra da maioria como princípio de resolução das questões contenciosas, duas coisas não ficam muito claras em sua obra: 1) não há um explícito mecanismo por meio do qual os indivíduos poderiam expressar o seu consentimento; 2) também não é possível inferir uma forma de operacionalizar a regra da maioria. Ambos os problemas derivam de

uma postura similar à adotada por Hobbes, qual seja, a pressuposição de que o consentimento, assim como autorização, são fictícias. Em outros termos, trata-se muito mais de um argumento lógico do que a descrição de um processo da realidade.

Em J.J. Rousseau (1712-78) estas questões ganham outro contorno. O autor vai defender que soberania é indivisível e inalienável, portanto, o poder dos cidadãos só pode ser exercido diretamente, em tudo aquilo que se refere às atividades legislativas. O autor vai propor o conceito de *vontade geral* como forma de expressão da soma das diferenças das opiniões dos membros do coletivo e recorre, inclusive, às tribunas do império romano como exemplo prático que viabilizariam seu modelo.

A retomada destes elementos da obra dos três autores modernos tem como objetivo explicitar a tensão presente no argumento dos mesmos entre representação, soberania e democracia. Se passarmos de Hobbes a Locke e Rousseau, observamos que Hobbes defende a representação em detrimento da democracia, Locke, por mais que se preocupe em limitar as possibilidade de exercício do poder arbitrário e, principalmente, fazer uma defesa consistente da necessidade de consentimento dos indivíduos e da adoção da regra da maioria, também não propõem mecanismos claros para viabilizar suas propostas. Tais elementos, no entanto, persistem ao longo do tempo como princípios da teoria democrática. Rousseau, por sua vez, vai negar a representação em defesa dos mecanismos de democracia direta, tal como a reunião em praça pública dos cidadãos para a decisão sobre as atividades legislativas.

Segundo a análise de Urbinati (2006) podemos afirmar que Rousseau não negava a delegação política em si, mas somente no legislativo onde defendia a participação direta pelos cidadãos da produção das leis. Urbinati (2006) se dedica a analisar a discussão desenvolvida por Rousseau de que a soberania não poderia ser representada. O argumento principal da autora é o de que “a maioria dos teóricos e o pai fundador da democracia direta negaram que os delegados pudessem ter um papel legislativo, mas eles *não* negaram a delegação política”(URBINATI, 2006, p.61, destaque no original, *tradução livre*). Deste modo, embora Rousseau tenha rejeitado tanto a democracia quanto a representação, a única diferença da sua república de governo misto em relação à democracia representativa de hoje é a ratificação direta pelos cidadãos da produção legislativa. Mais que isto, Urbinati afirma que a visão contemporânea do governo representativo é um misto de aristocracia e autorização democrática e que esse seria o amadurecimento do modelo sugerido inicialmente por Rousseau.

Urbinati mostra que a negação radical da representação realizada por Rousseau no livro *O contrato social* não persiste em outras obras do autor, pois ele endossa a delegação

nos textos *Projeto de constituição para Corsica* e também no *Considerações sobre o governo da Polônia*. Vale destacar que mesmo no *Contrato Social* Rousseau não rejeita a representação por completo, pois embora ele não a aceite para o exercício das funções legislativas, destaca que ela é necessária para o desenvolvimento das funções executivas do governo. Por isto ele é um defensor das tribunas romanas que exerciam suas atribuições por meio da representação, pois elas não usurparam as funções do povo, ou seja, o exercício direto de sua soberania.

O principal objetivo de Rousseau, segundo Urbinati (2006), não teria sido provar que a representação não poderia ser uma norma do bom governo. Muito mais radical do que isto, ele pretendeu demonstrar que a representação não poderia ser utilizada como um mecanismo para a realização da soberania popular em vastos territórios. Para ele existem duas possíveis saídas para a ordem geopolítica moderna, quais sejam, o federalismo e o mandato imperativo, e não a representação. O problema é que o mandato imperativo seria viável apenas em comunidades muito homogêneas, o que dificilmente se encontra em condições de vida modernas.

Outra importante questão apresentada por Urbinati (2006) refere-se à consistência existente entre a visão rousseauiana de representação com a concepção e prática da representação dos meados do século XVIII na Europa. Neste período, ela era “corporativa, não individual, diretamente associada com interesses, não territorial, e concebida como um esquema de contrato privado”(URBINATI, 2006, p.66, *tradução livre*).

Urbinati (2006) destaca a importância de se explicitar a diferenciação realizada por Rousseau entre delegação e representação. “Para ele, a delegação é legítima na medida em que e porque ela difere da representação” (URBINATI, 2006, p.62, *tradução livre*). Esta última se caracterizaria exclusivamente pelo contrato de alienação. Ele destaca ainda que os delegados em uma assembleia não votam, e sim opinam. Com isto fica explícito duas coisas: “primeiro, os delegados não tomam decisão com autoridade; segundo, os delegados exercem apenas a faculdade de julgamento, e não a expressão da vontade”(URBINATI, 2006, p. 74, *tradução livre*). Essa afirmação requer um esclarecimento anterior. Quando Rousseau trata da vontade, ele transfere ao povo as qualidades que os teóricos do absolutismo moderno conferiam ao Rei, ou seja, a vontade como posse e como uma marca do poder; a vontade como uma presença física no espaço, e o presente como a dimensão temporal da vontade. Além disto, “[j]ulgamento e a vontade prefiguram dois tipos diferentes de racionalidade, e não simplesmente duas faculdades diferentes” (URBINATI, 2006, p.79, *tradução livre*).

A conclusão extremamente ilustrativa a que chega Urbinati (2006, p.90) após a análise detida da obra de Rousseau é que a democracia representativa e a não representativa podem

ser distinguidas em termos de temporalidade, mais do que pela presença ou ausência da soberania da vontade. Proximidade imediata da vontade *versus* processo de opinião e julgamento, e não a participação por si, é o fator estratégico da assembléia de Rousseau. Por fim, ela destaca que o principal *insight* de Rousseau é o de que a ordem social, fonte da desigualdade artificial entre os homens, não deve ser transformada na fonte de legitimidade da ordem política. Decorre desta outra conclusão, a de que uma teoria do governo representativo não pode se eximir de enfrentar o problema das fontes normativas de sua legitimidade. Esta é uma das razões de tratarmos separadamente da legitimidade no capítulo seguinte.

Mostramos, nesta seção, alguns argumentos apresentados pelos três teóricos modernos acerca da representação, da soberania e da democracia. O objetivo foi explicitar a existência de uma tensão entre estes elementos na obra de cada um deles. No período histórico compreendido entre a revolução gloriosa inglesa e as revoluções francesa e americana, observou-se uma produção teórica na qual se afirmaram fundamentos importantes da teoria política moderna, dentre os quais se destacam: fundamentos seculares do poder; conceito moderno da representação política, necessidade do consentimento dos governos sobre a ação dos governantes como critério de legitimidade dos primeiros. A seguir, abordamos a revisão proposta por Urbinati (2006) sobre a obra de Rousseau, com o intuito de distinguir o que o autor denominava de delegação e de representação. No próximo tópico faremos uma breve caracterização do governo representativo, com o objetivo de retomar algumas destas questões.

1.2 – O governo representativo

a) *Condicionantes históricos do governo representativo britânico*

Mark Knights (2005) apresenta uma interpretação muito instigante acerca das condições históricas, sociais, econômicas e políticas que tornaram possível a emergência do governo representativo britânico. O autor enumera cinco fatores importantes que geraram, por meio de sua combinação, uma grande transformação no sistema político. Eles teriam acontecido após a revolução gloriosa de 1640, principalmente na era dos Stuart.

O primeiro desses fatores foi o novo papel conferido ao parlamento, no qual se destacam três elementos, quais sejam, a promoção de eleições freqüentes e regulares, a freqüência e periodicidade de sessões parlamentares e, por fim, uma expansão crescente do número de eleitores (KNIGHTS, 2005, p.11).

O segundo fator está relacionado à expansão das funções militares e da capacidade

fiscal do Estado, impulsionados pela crescente expansão das relações comerciais (KNIGHTS, 2005, p.13). Esse contexto, como é de se supor, exigiu uma atividade sistemática do parlamento, no intuito de produzir as regulamentações e decisões necessárias para o desenvolvimento das referidas atividades.

O terceiro elemento importante foi anteriormente trabalhado por Habermas ([1967]1984) na sua tese de doutoramento posteriormente publicada em livro. Trata-se da emergência da imprensa livre e da expansão veloz de um conjunto de cafés e clubes, que forneceram as condições para emergência de um espaço público no qual os cidadãos esclarecidos se reuniam para criticar o governo. Decorrência direta da expansão comercial inglesa e da constituição da burguesia, que segundo Habermas seria o primeiro grupo dominante que não ocupou o controle dos centros de decisão política, mas exigiu as condições para o exercício da crítica e influência sobre decisões governamentais. Knights (2005) nos mostra o crescimento vertiginoso do grau de esclarecimento da população que se deu entre o final do século XVII e início do século XVIII, o que certamente contribuiu para a emergência de uma sociedade apta a criticar as ações governamentais.

O quarto fator que teria impulsionado fortemente as mudanças se refere aos conflitos ideológicos. A segunda metade do século XVII foi marcada por ideias e noções contestadoras da ordem política e religiosa. Knights nos mostra o vínculo estreito existente entre as concepções religiosas do período e as visões predominantes no âmbito político (KNIGHTS, 2005, p.18). Como já ressaltado, as obras de Hobbes e Locke são marcadas exatamente pela mesma proposta: a busca dos fundamentos não religiosos do exercício da autoridade, ou melhor, da dominação do Estado.

Por fim, o quinto elemento propulsor das transformações foi a participação política que emergiu durante a crise que marcou o período e que, posteriormente, foi formalizado, no final da era Stuart, por meio da criação dos partidos políticos (KNIGHTS, 2005, p.22). Aqui, em particular, deve ser destacada a importância desse primeiro “arranjo participativo” que persiste de forma estrutural nos regimes democráticos até hoje. Os partidos podem ser vistos como uma das expressões mais vivas de que a participação e a representação são melhor compreendidas de forma relacional, funcionando como canais de ligação entre a sociedade e o Estado. Isto porque de um lado, são fundamentais para a composição dos governos, ou seja, por meio deles a representação política se faz possível. De outro, advém da participação da sociedade no seu interior os processos de recrutamento daqueles indivíduos que se submeterão ao escrutínio público nas eleições para tornarem-se representantes.

Esses cinco fatores combinados tornaram possível a emergência do *público*, enquanto

uma instância crucial de debates que podem interferir nos rumos da ação dos governos, bem como dos julgamentos e avaliações das ações já realizadas que podem ter seu curso aperfeiçoado ou transformado. Como mostraremos a seguir, é fundamental para o aperfeiçoamento das ações dos governos essa capacidade do cidadão de emitir juízos sobre as ações dos governantes. A decorrência deste amplo processo de transformações foi a constituição dos *governos representativos* característicos da era moderna e que persistem na contemporaneidade.

b) A vitória do parlamento sobre o Rei e as eleições regulares

As cinco transformações descritas por Knights (2005) construíram os pilares sobre os quais se ergueram o *governo representativo* britânico. A vitória do parlamento sobre o rei, resultante da revolução gloriosa, teve um longo período de amadurecimento. Este pode ser observado na descrição realizada por Vieira e Runciman (2009) das transformações históricas do conceito de representação política. Eles identificaram, nos discursos de membros do parlamento e de autores da primeira metade do século XVII, defesas de diferentes modelos que deveriam assumir a representação parlamentar inglesa.

Os dados históricos mobilizados pelos autores demonstram a emergência de algumas concepções, que se solidificariam posteriormente, dentre as quais, é possível destacar: 1) já no início do século dezessete observa-se a afirmação da concepção de que a Casa dos Comuns apresentava ligações estreitas com partes mais amplas do país; 2) crescia a concepção, dentre os membros do parlamento, de que suas ações estavam sob julgamento da opinião pública, por isto, passam a agir estrategicamente com base na noção de que deveriam ser *accountable* em relação aos seus representados e, inclusive, resistir aos esforços do rei pela arrecadação de mais tributos; 3) afirma-se também a ideia de que o parlamento sozinho poderia representar todo o reino e, se necessário, agir pelo interesse do povo, caso visualizasse o tendência do rei ao despotismo ou ao desgoverno; 4) afirmação de que o parlamento não era simplesmente um ator autorizado, poderia também ser um substituto confiável da coisa representada; 5) o pequeno número de votantes possibilitou um questionamento desta ideia, pois apenas uma pequena parte dos cidadãos podiam votar; 6) identifica-se, no parlamento, a defesa da ideia de que apenas as assembleias eleitas poderiam ter autoridade suprema para fazer as leis, indicar os magistrados e conduzir a política externa; 7) emergência da necessidade de que os membros do parlamento deveriam ser responsivos frente à população; 8) para tanto, cresce a defesa da existência de eleições regulares, realizada no período de dois anos; 9) defesa do

sufrágio universal masculino; 10) em contraposição à esta ideia afirma-se a noção de que apenas os homens livres (proprietários) teria liberdade de julgamento para escolher os representantes (BRITO VIEIRA e RUNCIMAN, 2009, p. 19-24).

Contra esta pluralidade de concepções que se faziam presente no âmbito das idéias e também nos discursos dos membros do parlamento, Hobbes vai propor o seu conceito secular de representação política. Observa-se, nos fatos elencados, no entanto, as raízes de algumas questões que se solidificariam nos *governos representativos* que emergiram após as revoluções.

A ruptura revolucionária foi a saída trilhada pelos ingleses, franceses e americanos. É interessante observar os embates que se consolidaram nos períodos precedentes às revoluções, pois expressam as distintas posições que se apresentavam em torno da defesa da ordem vigente ou de sua transformação. Neste sentido, as discussões realizadas pelos federalistas americanos e as discussões realizadas por Abbé Sieyès, na França, são ilustrativos.

Os escritos de Abbe Sieyès, nos dois anos que precederam a revolução francesa, foram muito influentes naquele momento. O autor defendia a ideia, a partir de uma avaliação do governo de Louis XVI, de que os Estados Gerais poderiam ser divididos em três estados, quais sejam: o clero, a nobreza e o povo. Segundo ele, estes três não poderiam representar a nação, pois faltava unidade aos mesmos. Tal situação derivava, principalmente, dos privilégios relacionados aos dois primeiros grupos, o que inviabilizava a possibilidade de qualquer unidade. Apenas o terceiro estado poderia ser considerado como a expressão da nação, por dois motivos principais: 1) eles produziam tudo que tinha real valor (ao passo que os dois primeiros eram meros parasitas); 2) era constituído por um princípio natural de igualdade, também ausente no clero e na nobreza. Portanto, concluía o autor, “apenas o povo poderia legitimamente demandar agir pela nação como um todo enquanto representantes do terceiro estado”(BRITO VIEIRA e RUNCIAMAN, 2009, p. 35).

Os federalistas, por sua vez, fizeram uma ampla defesa da superioridade do *governo representativo*, que eles contrapunham à democracia direta. O princípio federativo defendido por eles, enquanto aquele capaz de respeitar a autonomia dos estados e, ainda assim, manter todos eles unidos em torno de princípios comuns, estabelecidos pela constituição federal. Toda a discussão desenvolvida acerca dos perigos e problemas derivados das facções também expressa a preocupação dos autores com a construção de mecanismos por meio dos quais os problemas gerais da nação pudessem se sobrepor aos interesses de suas partes constituintes. A contrapartida dessa questão está na defesa de que as minorias possam ter seus direitos assegurados. No início do século XVIII, portanto, os *governos representativos* já se

constituíam numa realidade prática.

A defesa da eleição como forma de operacionalizar este governo em contraposição ao sorteio é amplamente analisado por Manin (1997). Em Montesquieu, por exemplo, encontra-se a associação entre sorteio e democracia e, de outro lado, entre eleições e aristocracia. Manin (1997) persegue esta ideia com o intuito de identificar porque as eleições se afirmaram como o principal critério de escolha dos representantes. Observa-se, portanto, que o autor preocupa-se basicamente com o direito dos cidadãos de serem votados e não com o direito de votar, preocupação da maioria dos autores.

O autor vai demonstrar que a vitória das eleições adveio de uma escolha deliberada das elites governantes para que fossem selecionados os melhores indivíduos para ocupar as funções governativas. Embora o sorteio apresente qualidades, ele não é percebido, segundo Manin, como uma expressão do consentimento pelos pensadores dos séculos XVII e XVIII.

Será realizada uma descrição mais detalhada da emergência do governo representativo no capítulo seguinte. Antes disto porém, discute-se o problema de legitimação da representação. Na próxima seção, vamos abordar alguns elementos que passaram a ser centrais na dinâmica deste tipo particular de instituição que emergiu na modernidade.

1.3) Controle e qualidade da representação

a) As concepções de representação e suas aplicações práticas

Brito Vieira e Runciman (2009) sustentam que o papel central conferido ao conceito de representação política no mundo moderno deriva, em larga medida, da inerente flexibilidade do conceito. Representação possibilita acomodar um amplo leque de diferentes perspectivas que todos os Estados modernos devem ter e fazem justiça à política de conflito dela derivada (BRITO VIEIRA e RUNCIMAN, 2008, p.VIII).

Os autores sugerem uma divisão em três diferentes tipos de representação: 1) representação na qual os representantes dizem o que fazer; 2) representação na qual os representantes decidem o que fazer; 3) representação na qual os representantes copiam o que fazer (BRITO VIEIRA e RUNCIMAN, 2008, p.X). Segundo os autores, é exatamente essa abertura do conceito, advinda do paradoxo no qual se funda (tornar presente o ausente), que o faz central para a competitiva, reflexiva e fluida natureza de qualquer regime democrático.

Brito Vieira e Runciman (2008, p.10-11) mostram que três concepções de representação competiam na idade média: 1) representação descritiva; 2) representação

simbólica ou representação como encarnação; 3) representação como autorização ou delegação. Essas idéias desempenharam um importante papel nos escritos teológicos e eclesiásticos do período. A supremacia do papa na igreja estava relacionada a um duplo sentido de representação. De um lado, expressava a capacidade do papa de simbolizar a unidade de toda a igreja (representação como encarnação). De outro lado, chamava atenção para o fato de que a unidade da igreja é um modelo que deveria se reproduzir nas igrejas locais (representação descritiva). Os autores mostram como estas transformações da representação tiveram impacto na sua posterior utilização no âmbito da política. Isto é importante para a presente tese, em especial para a análise do caso dos conselhos.

Brito Vieira e Runciman (2008) apresentam o modo como Hobbes combinou elementos da teoria clássica, medieval e do início da modernidade para formular o seu conceito de representação. Hobbes dá centralidade ao conceito de representação e, de acordo com a sua abordagem, é possível afirmar que o Estado nasce ao ser representado. Para ele, foi a representação que tornou a política possível, ao limitar as mais destrutivas formas de conflito político (BRITO VIEIRA e RUNCIMAN, 2008, p.26-7). Como analisado, Hobbes foi, portanto, o responsável por uma transformação substantiva no conceito de representação, ao propor uma abordagem secular, racional e transformativa.

Embora Pitkin afirme categoricamente que foi Hobbes o primeiro pensador a oferecer uma reflexão sistemática sobre o assunto, ela mostra igualmente a centralidade que ele confere ao processo de autorização que inicia o processo. Desta ênfase deriva a crítica ao conceito hobbesiano no processo de autorização e a busca por outras definições. Os autores subsequentes passam a sustentar que a verdadeira essência do conceito de representação estaria no processo de responsabilidade do representante perante os representados. Estes autores atribuem aos representantes novos deveres ou responsabilidades especiais. Ainda assim, Pitkin(1985, p. 11) conclui que nenhuma das duas concepções acima nos informam sobre o que deveria ocorrer durante o exercício do processo de representação.

No intuito de apresentar outras dimensões complementares do fenômeno, a autora desenvolve a idéia de *representação descritiva*, que enfatiza a necessidade de que todas as partes de um coletivo estejam presentes no congresso, bem como a idéia de *representação simbólica*, isto é, aquilo que torna presente, por meio de símbolos, algo que está ausente. Além destas duas idéias, Pitkin(1985) trabalha também com a noção de *representação como agir por ou atuar em benefício/em nome de alguém*. A autora sustenta o argumento de que um entendimento ampliado do complexo fenômeno que é a representação política requer a análise de todos os elementos que se explicitam quando se observa o fenômeno a partir de seus

diferentes ângulos. Desta forma, teríamos um conceito de representação capaz de captar os processos nos quais a representação é iniciada (formulada e estabelecida), bem como os atos envolvidos durante e na finalização do ato de representar.

Resumindo as análises da autora acerca da literatura é possível sustentar a existência de pelo menos quatro formas de se conceber a representação política: 1) a *formalista*, composta por dois momentos distintos, na qual os primeiros autores deram ênfase exclusiva ao processo de *autorização* do início do processo, ao passo que os críticos desses pioneiros enfatizaram em demasia as responsabilidades dos representantes (*accountability*); 2) a *representação descritiva* por meio da qual as inúmeras partes de um coletivo deveriam ser contempladas na formação dos corpos representativos; 3) a *representação simbólica*, que assim como a última opera a partir da lógica de tornar presente aquilo que, de alguma maneira, está ausente, mas o faz por meio de símbolos, tal como uma bandeira simboliza a nação e um rei uma monarquia constitucional e, por fim 4) a *representação substantiva*, na qual o representante age de uma maneira substantiva na defesa dos interesses do outro/representado (PITKIN, [1967]1985). Estes distintos modelos da representação implicam em diferentes formas de aplicação prática da atividade representativa. Neste sentido, é importante se analisar qual é o desenho que assumiu na prática tais ações.

b) Governo representativo e seus princípios

Com a consolidação dos Estados nacionais e a afirmação de uma forma de governo específica, derivada da luta contra o poder despótico, foram sendo construídos e se afirmando alguns mecanismos e princípios característicos do novo desenho institucional dos governos. Alguns elementos encontram suas origens ainda no período medieval, como é o caso da própria emergência dos parlamentos e também da utilização das eleições para a seleção de seus membros.

Manin (1997, p.86) afirma existir boas razões para se buscar as origens das técnicas eleitorais empregadas no governo representativo nas eleições medievais, realizadas tanto para compor as “Assembléias dos Estados”, quanto para a constituição de alguns corpos da Igreja.

Como já ressaltado, a ideia central das eleições que se afirmam, em detrimento do mecanismo de sorteio, passou a ser a sua capacidade de conferir uma oportunidade aos governados de consentir com o processo de constituição dos governos. Segundo Manin(1997, p.76), com o mecanismo de sorteio o cidadão participa uma única vez do processo, ou seja, definindo que os ocupantes de cargo público serão escolhidos pelo sorteio. No processo da

democracia eletiva, as pessoas devem interferir duas vezes: 1) ao aprovar a lei que institui as eleições e como deve ser conduzido o processo e depois 2) no processo de composição dos governos, na escolha dos governantes.

Há duas dimensões centrais que podem ser inferidas do processo eleitoral. Uma delas é questão da delegação do poder realizada no processo de autorização, ou seja, o *governo representativo* opera com o princípio de que o cidadão é soberano para exercer o seu poder no momento do voto, quando ele designa a outro indivíduo o *dever* de falar e agir em seu nome no exercício das funções governativas. Para tal, um princípio fundamental destacado pelos estudiosos das regras eleitorais é a questão da *igualdade matemática*, ou seja, o peso do voto de todos os cidadãos deve ser o mesmo, para que todos tenham a mesma chance e capacidade de interferir no processo decisório.

A *regra da maioria* é geralmente adotada em todos os sistemas. Se analisada em profundidade e em maiores detalhes, além de ser um método adotado para a escolha dos governantes, as maiorias vencedoras, que expressam as opiniões prevalentes na população geral, passam a ser tomadas como a decisão de todas as outras partes. Em outros termos, apesar de os governantes eleitos por meio deste critério terem sido escolhidos por uma parte da população, eles irão governar em nome de todos, incluindo aqueles que votaram nos seus adversários. Esse processo guarda relações com a questão desenvolvida por Sieyès, acerca do povo como o autêntico representante de toda a nação.

Outra questão relacionada ao processo de escolha eleitoral, que compõem os governos representativos, é sua vinculação à necessidade de existência de um princípio de autorização como forma de controle da ação dos representantes. Esta é tomada como substituta do consentimento dos indivíduos e, ao mesmo tempo, é a fonte do dever de obediência. Fortaleceu-se, ao longo do tempo também, aquela ideia que emerge nos membros do parlamento inglês, ainda no século XVI, de que há uma opinião pública que julga suas ações. Neste sentido, eles buscam agir de forma *accountable*, para demonstrar aos seus eleitores as ações tomadas em seu nome.

Manin, Przeworki and Stokes (2006, p.105) afirmam que os “governos democráticos são representativos porque eles são eleitos: se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população”. Esse é o pressuposto da visão liberal clássica acerca da dinâmica dos regimes democráticos. Os autores mostram, ainda, que existem duas distintas visões desse processo. A primeira delas é a do *mandato* e opera com uma lógica *prospectiva*, pois “as eleições servem para selecionar boas políticas ou políticos que

sustentam determinadas políticas”(p.105). A segunda visão é do *accountability* e opera com uma lógica *retrospectiva*, na media em que “as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas”(p.106). Os autores mostram, detalhadamente ao longo do artigo, os problemas derivados de ambas as visões, e chegam à constatação de que, em ambas, as eleições não são suficientes para assegurar que os governantes irão fazer tudo que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos.

A literatura sobre *accountability* é extensa e ao mesmo tempo nebulosa. O’Donnel ofereceu uma contribuição importante ao debate ao propor a distinção entre uma dimensão *horizontal* do processo, na qual os poderes se controlam mutuamente, e outra *vertical*, por meio da qual os eleitores controlam os governantes. Perruzzotti (2008) propõem uma terceira dimensão por ele denominada de *societal*, que envolve a ação das organizações civis, dos movimentos sociais e da mídia independente sobre o governo. O’Donnel aceitou posteriormente a crítica e sugeriu uma diferenciação dentro da dimensão *horizontal*, o controle de tipo *balance*, exercido entre os poderes e o das agências *asignadas*, que são os órgãos e agências especializadas no exercício do controle.

Outra dimensão crucial do processo é a localização espacial que organiza o princípio eleitoral. Rehfeld (2009) demonstra que todos os sistemas eleitorais do mundo se organizam por alguma dimensão territorial específica, os distritos eleitorais. Essa dimensão geográfica gera incentivos para os governantes daquelas localidades busquem realizar obras e ações destinadas aos locais em que estão concentrados os seus eleitores. No entanto, mesmo tendo os seus eleitores em determinados distritos, enquanto membros de um parlamento nacional, por exemplo, os governantes devem tomar decisões concernentes à toda a nação. A noção de *representação virtual* proposta por Burke busca solucionar este problema, pois o autor vai defender exatamente a vinculação dos governantes com o corpo da nação.

A regularidade da realização das eleições oferece aos cidadãos a oportunidade de avaliar a atuação dos seus representantes, punindo-os ou recompensando-os nas próximas eleições. Os candidatos eleitos, diante desta possibilidade, buscarão ser *responsivos* frente aos governados, tomando atitudes que defendam os interesses e opiniões dos governados.

No bojo destas contribuições é que se insere o trabalho de Lavallo e Castelo (2008). Ao proporem deslocar a atenção para o controle, os autores atribuem às diversas organizações sociais esta função tal como já tinha sugerido Peruzzotti (2008). De um lado, diversas organizações sociais podem exercer algum tipo de controle sobre os governos, mesmo que o processo de autorização desses atores não seja claro, uma vez que nem sempre há um mecanismo tradicional de composição de corpos representativos. Neste sentido, a perspectiva

da *accountability* tem sido promissora na busca de outros mecanismos de legitimidade da ação desses atores. Mas, por outro lado, volta a velha questão: quem controla os controladores? Neste caso, uma resposta muito satisfatória seria os beneficiários das políticas, que devem ser envolvidos nesta “trama” entre representantes e representados¹⁷.

Abordamos nessa seção alguns princípios organizadores dos sistemas eleitorais. Alguns deles resultam de um longo processo de amadurecimento e transformações das práticas representativas que se instituíram nos *governos representativos* subseqüentes às revoluções inglesa, francesa e americana. Alguns desses princípios, como a necessidade do consentimento dos governados como única fonte de legitimidade e das obrigações políticas, derivam da obra de autores clássicos do pensamento político abordados anteriormente. Posteriormente, a afirmação das eleições como o método principal de composição dos governos, possibilitou a combinação da autorização que dá início às atividades representativas com uma forma de consentimento dos governados e, ao mesmo tempo, um método por meio do qual os governos podem ser compostos. No próximo tópico vamos abordar a discussão de alguns pesquisadores da *sociedade civil* sobre as formas de controle exercidas por estes atores.

c) A qualidade e o conteúdo da representação política

As discussões relacionadas ao conteúdo da representação geraram também intensos debates. Estas discussões nos mostram, com clareza, a preocupação com a qualidade da representação e seus efeitos práticos. Pressupõe-se que o modo como a representação política é concebida e a forma de operacionalizá-la terá consequências em seus resultados. O fio condutor do nosso diálogo com a literatura recente sobre a representação será “a polêmica sobre o mandato e a independência” nos termos colocados por Pitkin (2006, p.30):

A polêmica sobre o mandato e a independência é daqueles debates teóricos infundáveis que nunca parecem se resolver, não importa quantos pensadores tomem posição em um lado ou no outro. Ele pode ser sintetizado nessa escolha dicotômica: um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de *alguma forma* o que apesar disso *não* está literalmente presente.

Burke foi o pensador que expressou, no seu famoso discurso aos eleitores de Bristol, a necessidade de que os representantes atuassem em prol dos interesses da nação e não dos distritos e localidades nas quais foram eleitos. Mill (2006) aborda o mesmo problema quando

¹⁷ Para uma discussão recente e importante sobre o conceito ver Filgueiras (2011).

discorre longamente sobre a representação de todos ou da maioria, bem como sobre a sua preocupação sobre a tirania da maioria. Ele mostra que a democracia tal como é geralmente concebida, como a regra da maioria numérica, corre o risco de que interesses de determinadas classes dominantes ou àqueles provenientes de localidades específicas prevaleçam em detrimento do bem geral da nação (MILL, 2006, p.102). O autor chega a afirmar categoricamente que o sistema americano, que opera por maioria simples, é o exercício do “despotismo coletivo” (MILL, 2006, p.126). Por essa razão, Mill vai defender a representação proporcional, na qual todas as partes do coletivo possam se expressar e ser ouvidas não pelo peso numérico do grupo e sim pela força do argumento de cada um. Deste modo, bem antes de pensadores como Rawls e Habermas, é Mill quem defendeu a necessidade de que a força do melhor argumento prevaleça nas deliberações públicas.

Urbinati (2006, p.88) lembra que os representantes foram presumidamente escolhidos por um eleitorado de um determinado distrito, deste modo, é esperado que eles procurem guiar suas ações na assembléia de acordo com os interesses daqueles que o elegeram. Em outros termos, o modo como os representantes são escolhidos gera incentivos positivos para que eles atuem em benefício das localidades nas quais foram eleitos (distritos) e não em prol do interesse de toda a nação. Sendo assim, a única saída possível para as consequências oriundas desse princípio segregacionista é contar com representantes que representem a nação como um todo, para tanto é necessário um processo de delegação e a instituição do mandato independente. Sintetizando, trata-se da transferência da soberania para os eleitos que irão falar por uma entidade simbólica que não corresponde com os cidadãos. Cabe observar que se trata de uma operação similar àquela realizada por Hobbes, quando trata do Estado, na medida em que sua existência depende da constituição de um pacto realizado entre os indivíduos, mas ele deve exercer o poder sobre esses indivíduos, mas não em suas particularidades, e sim enquanto um coletivo que para se manter necessita de um ordenamento.

Manin (1997) indica um vencedor desta polêmica ao afirmar que um dos quatro princípios que têm sido observados nos regimes representativos desde que eles foram criados é o de que a “produção da decisão daqueles que governam conserva um grau de independência em relação aos desejos do eleitorado”(MANIN, 1997, p.6).

Embora possamos endossar completamente a posição de Manin ao declarar um vencedor da polêmica no que se refere aos mecanismos tradicionais de representação política no executivo e no legislativo, o fato é que a discussão recente, de autores que buscam reelaborar o conceito de representação, tem atualizando novamente a polêmica. Pogrebinschi (2007), por exemplo, defende a retomada adaptada do *mandato imperativo*, que poderia ser

conjugado à revogação e à delegação, como instrumentos tomados da teoria normativa da democracia e que poderiam nortear a construção de um modelo democrático empiricamente orientado, que a autora denominou de *democracia pragmática*.

Outra questão importante de ser analisada, no que se refere à qualidade da representação, tem sido realizada a partir de uma vasta discussão fundamentada na ideia de *representação descritiva*, principalmente em torno da política de cotas para afro descendentes e mulheres. As pensadoras feministas são as principais responsáveis por essa discussão. A justificativa para tal é a de que haveria uma barreira cultural a esses segmentos da população, que os impede de concorrer em condições de igualdade de oportunidade com os demais membros da população. A única maneira de romper esse bloqueio seria a criação de mecanismos institucionais que ofereçam condições de “igualar” as oportunidades de todos os indivíduos. As cotas seriam um deles.

Young (2000) formula o conceito de *representação por perspectivas*, que difere da representação descritiva estrito senso, na medida em que não basta a presença de representantes de determinados segmentos da população no congresso para que possam ser representados, é necessário que eles atuem em consonância com as perspectivas dos representados. As *perspectivas* seriam fundamentais para o processo de construção dos *interesses* dos grupos em torno dos quais se configuram. A teoria da representação de grupos da autora, portanto, sugere ser necessário não se ater apenas aos atributos compartilhados entre os membros dos grupos para os quais se busca uma representação mais justa nas instituições políticas, pois a legitimidade do representante estaria fundamentada principalmente na sua atuação em defesa das *opiniões e perspectivas* dos representados.

Neste sentido, Hassin (2009) mostra em suas análises que os debates sobre as políticas de cotas de gênero podem ser separadas em duas fases distintas. Na primeira delas, as feministas centraram sua atenção na justificção da ideia de que mecanismos especiais seriam necessários para redirecionar o déficit democrático da representação (HASSIN, 2009, p.211). Na segunda fase, a maioria dos pesquisadores tem focado a atenção na análise dos tipos de mecanismos que podem ser empregados para assegurar que mulheres tenham um acesso mais justo aos processos e instituições da representação (HASSIN, 2009, p.21). O que há de comum em ambas as fases é o diagnóstico da existência e da persistência de um déficit democrático na representação política, que se supunha poder ser superado com a instituição de mecanismos que assegurassem a *presença* dos grupos subrepresentados. Percebe-se no argumento a expectativa de que os representantes exerçam um *mandato* por meio do qual poderia haver uma correspondência perfeita entre suas ações no parlamento e a defesa dos

interesses do seu grupo de origem na sociedade. Em outros termos, é porque o representante partilha com os representados algumas características marcantes de sua *identidade*, em torno da qual se organizam os grupos (mulheres, negros, indígenas etc), que ele agirá no parlamento em nome dos seus semelhantes.

Hassin (2009) realiza uma análise da implementação de cotas em países africanos e chega a conclusões importantes. Primeiramente, a autora focaliza sua análise em duas questões geralmente negligenciadas pelos analistas das políticas de cotas: 1) as questões relacionadas às culturas políticas de *responsividade* e *accountability* de agentes eleitos; 2) questões ligadas à maturidade institucional.

Os dados da autora mostram que as diversas políticas de quotas realmente conseguiram tornar presente nos parlamentos setores da população que estavam alijados desses espaços, por meio do princípio da *representação descritiva*. No entanto, essas políticas podem manter inalterada a *representatividade* desses grupos, por dois motivos. O primeiro é o fato de que a presença de um representante de um segmento da população no parlamento pode não se traduzir em poder decisório para o grupo, tanto pela inexperiência do representante, quanto pelas barreiras impostas pelos grupos dominantes ou pelas regras institucionais. O segundo é a possibilidade de que a ação dos representantes eleitos não esteja baseada nos princípios da *responsividade* e *accountability*. Assim, é importante que existam outros espaços que canalizem a expressão da participação política daqueles grupos de indivíduos que não se sentem contemplados pelas ações dos supostos representantes de seus grupos eleitos no parlamento.

O que a discussão empreendida por Hassin nos mostra é que a qualidade da representação depende sim da definição de representação que se assume, assim como da forma de operacionalizá-la, mas também dos limites da própria representação para cumprir suas promessas, exigindo, por vezes, a reconsideração do conceito e, outros padrões de ações complementares como a mobilização dos atores sociais.

É esta percepção que leva até mesmo as abordagens mais minimalistas da democracia a reconhecerem os déficits de representatividade das democracias representativas contemporâneas, bem como a necessidade de construção de mecanismos que viabilizem um maior controle da população sobre a produção das decisões políticas e suas implementações. Um exemplo ilustrativo aqui é o livro organizado por Przeworski, Manin e Stokes (1999). É neste sentido também que vêm surgindo inúmeras propostas para ampliar o conceito liberal, tradicional, de representação, no intuito de torná-lo potencialmente explicativo das novas dinâmicas políticas que introduzem novos espaços institucionais de representação, além do

parlamento e do executivo.

Estas novas abordagens são introduzidas e atualizadas por meio do diagnóstico da crise da representação, que tem sido uma motivação para uma investida teórica sobre o conceito.

d) Diagnóstico da crise, o déficit democrático e a retomada do conceito

As reflexões e análises sobre o tema do suposto déficit democrático dos regimes políticos contemporâneos têm levado à reelaboração do tradicional conceito liberal de representação política. O diagnóstico da “*crise da representação*” na contemporaneidade está assentado em um conjunto variado de indicadores tais como: 1) os elevados índices de abstenção eleitoral nas democracias originárias e nas mais recentes; 2) o descrédito dos cidadãos nas instituições políticas; 3) uma queda na identificação dos eleitores com os partidos políticos, que é reforçada pela ação da mídia ao possibilitar um contato direto do eleitor com os candidatos (MIGUEL, 2003); 4) a redução da capacidade dos partidos de mobilizar seu eleitorado; 5) a perda do caráter representativo e do elemento ideológico dos partidos (POGREBINSCHI *et ali*, 2010, p.11); 6) bem como a fragilidade ou inexistência de mecanismos de controle dos representantes nos períodos compreendidos entre uma eleição e outra.

Além destes, Sintomer (2010) apresenta outras razões estruturais para a persistência da *crise da representação*. A primeira delas seria o que ele denominou de *uma política impotente*, cujo fundamento estaria na incapacidade da política de enfrentar a crise socioeconômica que assola diversos países desde meados de 1970. A segunda seria o *desengajamento político das classes populares*, que se expressa na dissolução das identidades de classe mesmo diante de um quadro de desigualdades sociais crescentes. A terceira seria a *emergência de uma sociedade de risco*, que abalou os pilares das relações da sociedade com a ciência e com a técnica, que fundamentaram a ação do Estado por um longo período. A quarta seria a *crise da ação pública burocrática*, que se evidencia na ineficiência de inúmeros serviços prestados à população e no crescente processo de privatização dos mesmos. A quinta seria o *obstáculo ideológico*, ou seja, a inexistência de ideais de identificação potencialmente mobilizatórios que tornem possível vislumbrar um mundo mais justo. Por fim, *as causas internas ao próprio sistema político*, que apresenta uma dinâmica própria de funcionamento que o distancia da realização dos anseios da sociedade.

Rosanvallon (2009) também tem uma explicação consistente acerca da crise de legitimidade dos regimes democráticos no século vinte. Segundo o autor, na maior parte desse período, dois foram os principais fundamentos da legitimidade das democracias. O primeiro deles é autorização concedida no momento eleitoral, por meio do qual as maiorias vencedoras são tomadas como a expressão da vontade de todo o *povo*. O governo assim constituído seria o responsável por produzir as decisões orientadas pelo princípio da *generalidade social*. A dinâmica da vida política, no entanto, demonstrou que o sistema de interesses progressivamente corrompeu as bases dessa generalidade, cuja ação passou a se orientar pelo *clientelismo* e pelo favorecimento dos grupos ligados aos governantes, em detrimento da *vontade geral* da nação.

A constituição de um poder administrativo autônomo nos Estados europeus foi vista como a saída possível para a crise do sistema oriundo das urnas, portanto, emergindo uma segunda fonte de legitimidade. Com isto, reacenderam as esperanças de realização do princípio da *generalidade social*, pois os membros desse poder seriam constituídos por meio de princípios objetivos de seleção cujo princípio orientador seria meritocrático. Eles agiriam em conformidade com as leis, o que viabilizaria corrigir as tendências particularistas do sistema de escolha *subjetiva* oriundo das urnas.

Esses dois princípios de legitimidade foram as principais bases de sustentação dos regimes democráticos até 1980. A partir daí passaram por uma crise e novas aspirações e valores sociais surgiram como novas fontes de legitimidade dos governos. Se observarmos com atenção os argumentos apresentados por Rosanvallon (2009), assim como dos demais autores aqui mobilizados para descrever os aspectos constitutivos da *crise*, é possível indicar um ponto comum em todos eles, qual seja: realizam uma imersão na teoria da representação em busca de esclarecimentos e possíveis saídas para um problema relacionado à técnica ou à engenharia institucional dos regimes políticos contemporâneos. É possível destacar com clareza, portanto, o esforço dos teóricos contemporâneos para dar respostas aos problemas práticos de seu tempo.

A despeito da consistência dos indicadores apresentados como sinais da existência dessa crise, a adesão a este diagnóstico não é consensual na literatura. Há quem afirme que os elementos apontados como indicadores da crise poderiam ser considerados como constitutivos das imperfeições do próprio governo representativo. Manin (1997) talvez seja o maior expoente dessa vertente. Ele nos mostra que o governo representativo não foi concebido, originariamente, como um regime democrático. “No final do século XVIII, então, um governo organizado segundo linhas representativas era visto

como radicalmente diferente da democracia, enquanto que hoje passa por uma forma da mesma” (MANIN, 1997, p. 3).

De forma similar, Urbinati (2006) destaca a existência de uma incompatibilidade teórica entre a representação e a democracia. Ela afirma que as principais coordenadas originárias dessa tensão estariam no constitucionalismo e na teoria do governo formulados nas obras de Montesquieu e Rousseau, os primeiros teóricos que argumentaram (por diferentes razões) a existência de uma tensão insolúvel entre democracia, soberania e representação (URBINATI, 2006, p.6).

Nesse sentido, alguns autores demonstram que se nos ativermos às origens das instituições representativas e da teoria democrática moderna, não seria propriamente adequado falar de crise da representação usando como parâmetro questões relacionadas aos critérios de legitimidade democrática. Isso é possível na contemporaneidade, na medida em que a democracia representativa passou a ser considerada como um tipo de democracia, em geral contraposta às formas de democracia direta. Mas o que teria acontecido ao longo dos anos que teria tornado possível classificar as instituições representativas como democráticas? O que teria aproximado dois conceitos inicialmente incompatíveis?

É também Manin (1997) que nos oferece uma possível resposta ao buscar as origens semânticas da tensão entre as formas *direitas* e *indiretas* de governo. O conceito de democracia direta é geralmente associado ao mundo antigo, em particular ao *regime* implantado na cidade grega de Atenas. No entanto, o autor nos mostra que mesmo lá, a assembleia popular não era a fonte de todo o poder. Havia também funções importantes desempenhadas por outras instituições regidas, em alguma medida, pelo componente representativo, como é o caso do corpo dos magistrados e dos órgãos colegiados. A primeira experiência de democracia, assim, conjugava mecanismos de participação *direta* e *indireta* do cidadão nas decisões políticas. Como veremos a seguir, Knights (2009) também evidencia a complementaridade entre formas diretas e indiretas de participação na emergência do governo representativo na Grã-Bretanha.

Manin (1997) procura demonstrar também que quando usamos a noção de governo representativo para expressar o governo do povo sobre si mesmo *indiretamente* ou *através* dos seus representantes, estamos de fato usando noções muito confusas. O autor busca na linguagem cotidiana alguns usos do termo *indiretamente* para indicar que a sua aplicação apresenta sentidos muito diversos, que trazem mais obscuridades que esclarecimentos quando usado para se referir ao governo representativo. Nesse sentido, Manin (1997) indica que seria melhor abandonar a utilização dessa terminologia. Além deste problema terminológico, a

principal diferença entre a democracia direta e a indireta estaria na forma de seleção das minorias que exercem o governo, sendo a primeira o sorteio e a segunda a eleição.

Sem a pretensão de demonstrar qual seria a verdadeira essência da representação política, Manin (1997, p.6) apresenta quatro princípios invariavelmente observados nos regimes representativos, desde a invenção desta forma de governo:

- 1 Aqueles que governam são escolhidos por meio de eleições em intervalos regulares.
- 2 As decisões tomadas por aqueles que governam conservam um grau de independência em relação aos desejos do eleitorado.
- 3 Aqueles que são governados podem expressar suas opiniões e vontades políticas sem estar sujeitos ao controle daqueles que governam.
- 4 Decisões públicas submetidas ao processo de debate. (MANIN, 1997, p.6, tradução livre).

Com base nesses princípios o autor indica, portanto, que é possível negar a suposta crise da representação. Se eles são, como se destaca, *invariavelmente* observados nos regimes representativos desde sua invenção, não faz muito sentido sustentar uma crise, a não ser que um ou mais desses elementos não pudessem mais ser observados nos regimes contemporâneos. Claramente esse não é o caso, uma vez que os quatro princípios ainda podem ser identificados nas democracias contemporâneas.

A despeito da defesa da permanência desses princípios estruturantes, Manin (1997) reconhece as *metamorfoses do governo representativo*, como expressa o título do capítulo seis do seu livro. Mas como seria possível haver persistência e alteração ao mesmo tempo? Haveria aqui uma contradição estrutural no argumento do autor? Na realidade trata-se de um paradoxo aparente, pois o referido capítulo se propõe exatamente a analisar comparativamente os caminhos seguidos na implementação de cada um dos quatro princípios, que puderam manter relativamente o seu conteúdo *substantivo*, mesmo tendo passado por uma alteração significativa em sua forma. A partir da combinação específica entre estas formas, Manin (1997, p. 202) elabora uma tipologia dos governos representativos: *parlamentarismo, democracia de partidos e democracia de audiência*¹⁸.

Apesar da consistente argumentação desenvolvida, é possível discordar da posição de Manin (1997) e sustentar o diagnóstico da crise, pois os problemas centrais apontados como indicadores da mesma não são completamente refutados na tese de Manin (1997). Ademais, as pesquisas de opinião captam com clareza o descrédito dos cidadãos modernos em relação

¹⁸ Não caberia entrar nas especificidades de cada um dos tipos, uma vez que recorreremos à Manin (1997) pela importância de sua obra nas discussões contemporâneas sobre a representação e, principalmente, para destacar o contraste de sua interpretação em relação àqueles autores que afirmam existir uma crise.

aos parlamentos, aos representantes e aos partidos¹⁹. Esses podem ser vistos como os principais indícios de que estão abaladas as bases de legitimidade do sistema, que pode ter como uma de suas razões a elevação da distância entre representantes e representados provocada pela passagem do *modelo da democracia de partidos* para a *democracia de audiência*. Sendo esta correlação correta, é possível sustentar que a alteração não foi apenas na *forma*, uma vez que produziu um distanciamento entre governantes e governados. Além disto, como indica o próprio Rosanvallon (2009), após os anos 1980, os dois pilares de sustentação dos regimes democráticos passaram por crises profundas com a dessacralização das eleições, a emergência da idéia de que as minorias não são apenas a menor parte de um todo e uma crítica ferrenha à eficiência do poder administrativo.

Com crise ou sem crise uma forma analítica promissora de pesquisar os acontecimentos de nosso tempo é a ideia de *pluralização das formas de representação* que nos permite pluralizar o *locus* e a forma desta prática. Mostramos que esta expressão assume contornos específicos e características distintas, dependendo do contexto no qual estão inseridos os autores que a utilizam. As proposições teóricas que buscam apreender e descrever as especificidades desse processo têm mostrado que os princípios basilares do modelo liberal da representação democrática (autorização, igualdade matemática e territorialidade) são insuficientes para a compreensão de instituições políticas recentes que também operam com a lógica da representação. No próximo tópico será desenvolvida uma discussão acerca da tensão entre dois modelos de democracia, a representativa e a participativa. Este debate tem origens na década de 60 do século vinte, mas foi atualizando recentemente com as discussões sobre o processo de revisão do conceito de representação.

1.4) Participação e representação na teoria política

Sejam quais forem os critérios utilizados para categorizar um regime como democrático, eles sempre se referem às tentativas de resolver um problema insolúvel, qual seja, o de aproximar novamente os governantes dos governados. No momento em que a soberania popular passa a ser exercida indiretamente e o *mandato imperativo* não mais se coloca, surge o problema da tradução e a correspondência entre os anseios e demandas da população e as ações daqueles designados para agir em seu nome.

É muito comum encontrar na literatura a menção aos mecanismos participativos e

¹⁹ Referências detalhadas de pesquisas realizadas a respeito podem ser encontradas em: Miguel(2003); Pogrebinschi(2010); Sintomer(2010) e, principalmente, em Almeida (2011, p. 42-43 e p. 236), na qual é possível encontrar dados recentes do Latinobarômetro sobre América Latina e também pesquisas sobre o Brasil.

representativos como formas alternativas, e até mesmo opostas, de expressão política da população. O sentido que está por trás dessa oposição é a pressuposição de que o exercício da participação via democracia direta possivelmente eliminaria ou reduziria ao mínimo necessário a separação da sociedade entre governantes e governados, que está expressa na instituição de um regime representativo. Santos e Avritzer (2002) retomam e atualizam esse debate por meio da exposição dos diversos autores que se posicionaram dos dois lados dessa polêmica na teoria democrática.

Os autores elaboram esta questão a partir de uma contraposição entre o modelo da democracia liberal, por eles denominada de *concepção hegemônica*, e o modelo da democracia participativa, denominada *contra-hegemônica*. A comparação é estabelecida a partir das diferenças que elas apresentam com relação a três pontos específicos: o conteúdo normativo; a participação; e a ênfase no debate ou na decisão.

Enquanto as teorias liberais enfatizam a democracia como um método para compor os governos, as teorias participativas preocupam-se mais com o conteúdo ético do modelo democrático. A participação é reduzida no modelo liberal, ao passo que no modelo participativo pretende-se um alto grau de participação da população. Por fim, o modelo liberal representativo enfatiza os processos decisórios enquanto o participativo entende que é necessário priorizar a argumentação, o debate entre os indivíduos que precede e qualifica a decisão. Como sustentam estes dois autores, a diferença fundamental entre estas duas concepções acerca da democracia está na resposta específica que cada uma delas dá a um dos pontos acima.

As origens ideológicas do modelo da “democracia participativa” estão dispersas ao longo da história das idéias políticas desde os gregos. Rousseau (1999) é certamente um dos autores modernos referenciais nesse campo e ele sempre remete às experiências dos gregos e romanos para exemplificar a viabilidade de um regime político fundamentado na participação pública dos cidadãos.

Quando trata da suas proposições mais gerais sobre a representação política, Urbinati (2006, p.9) afirma categoricamente que os seus argumentos se sustentam fortemente nas obras clássicas de Pitkin(1967) e Manin(1997) a respeito do assunto. Ela distingue três vertentes de estudo da representação na contemporaneidade. A primeira delas é composta por “[i]nvestigadores da questão da representação como parte de um campo de análise de identidades políticas, direitos de grupos e multiculturalismo”; a segunda concentra suas atenções na “[a]nálise das origens, funções, e as transformações semânticas e políticas da representação em termos dos efeitos das relações entre o estado constitucional moderno e da

constituição democrática em particular”; por fim, a terceira seria a que Urbinati denominou “[o] enfoque interno da representação, que ao invés de entender como se forma o consenso, a deliberação política, e a tomada de decisão - em uma palavra, busca saber como se dá a relação com as práticas de participação”(URBINATI, 2006, p.8, *tradução livre*).

Rubião (2010) afirma que o uso da expressão “democracia participativa” é recente e remonta ao movimento estudantil dos anos 1960.

Foi Carole Pateman, logo em seguida, com o livro *Participation and Democratic Theory* (1970), quem lançou a ideia no mundo acadêmico. Influenciada pelo liberalismo de esquerda (sobretudo John Dewey), pela dinâmica da autogestão, pela tradição da *grassroots democracy* e pelo comunitarismo, ela condenou a distância que vinha separando os governantes dos governados, insistindo na participação cívica e na tese de que a política podia ser exercida além do governo (RUBIÃO, 2010, p. 16)

Desde então um profícuo debate se desenvolveu em torno da polêmica contraposição entre esses dois modelos de democracia. Outros fatos históricos reforçaram a pertinência dos ideais defendidos pelo modelo participativo. Dentre eles podem ser mencionados os movimentos da sociedade civil pela democratização dos regimes autoritários no leste europeu e na América Latina nos anos 1970.

Essa tensão expressa na contraposição entre os dois modelos de democracia tem origens muito remotas na teoria política. Não caberia aqui retomar a discussão dos gregos sobre o assunto, mas é necessário ressaltar que a antiga polêmica acerca do verdadeiro *locus* da política relaciona-se a essa questão. Consideram-se neste debate duas posições. A primeira defende que a natureza da política está localizada nas relações sociais que contrapõem indivíduos e grupos de indivíduos organizados em torno de idéias ou projetos diferentes e antagônicos sobre o ordenamento do convívio coletivo. A segunda posição defende que a natureza da política se encontra na estrutura de ordenamento já organizada e legitimada pelos governados.

Em outros termos, os adeptos da primeira posição acreditam que existe política no momento de expressão dos conflitos entre as posições contrastantes, ou seja, um momento anterior a institucionalização do consenso que será obtido através do debate entre as visões opostas. Já os adeptos da segunda posição não consideram como político o momento de contraposição de idéias, a menos que elas já estejam acontecendo no âmbito, ou nos domínios de uma instituição política. A natureza da política está nas instituições políticas já constituídas.

Seymour Lipset (1972) contrapõe estas duas tendências de entendimento da política. Segundo ele, a diferença básica entre elas está no fato de que a primeira enfatiza em seus

estudos a sociedade, ao passo que a segunda prioriza os sistemas de governo. Os adeptos da primeira posição interessam-se em seus estudos pelo grau de influência exercido pelos fatores extrapolíticos nos processos de mudanças dos eventos e instituições políticas. Ao passo que os adeptos da segunda posição concentram-se nas instituições políticas e no comportamento do estado.

Mas uma análise atenta aos processos históricos e políticos permite uma interpretação diferente acerca das relações entre mecanismos participativos e representativos. Knights (2009, p.35) demonstra que antes da emergência da democracia na Grã-Bretanha *participação e representação* não eram mutuamente excludentes, pois uma gama de processos representativos também acontecia além dos processos formais de escolha dos membros do parlamento, por diferentes caminhos informais de participação.

O autor analisa um amplo conjunto de petições e discursos, bem como os debates provocados por eles, para mostrar que havia um criativo e dinâmico processo de interação entre os representantes eleitos e os representados. “A população não apenas autorizava seus representantes a agir por ela. Representação, tal como se desenvolveu na Grã-Bretanha dos séculos dezesseis e dezessete foi, assim, um processo participativo que envolvia, por vezes, uma boa dose de atividade política direta” (KNIGHTS, 2009, p.37). A legitimidade do sistema estava ancorada, portanto, tanto no consentimento da população dado no momento de escolha dos representantes, quanto num amplo processo de auto-governo, que ocorria nas localidades com ampla participação da comunidade.

As petições constituíam uma forma de representação política no período. Associações, clubes, sociedades e uniões eram participativos, instituições representativas que podiam rivalizar com as demandas do parlamento de falar em nome do povo. Análises das assinaturas recolhidas junto à população mostram que mais de 50 por cento dos assinantes pertenciam às camadas da população que não tinham direito ao voto nas eleições (KNIGHT, 2009, p.44). Dessa forma, as petições constituíam num importante processo de expressão política daqueles que não tinham o direito de participar via eleições. Isto acontecia porque o sufrágio era muito limitado naquele momento, ou seja, o povo não tinha condições de interferir nas eleições para o parlamento, como demonstrou Manin (1997). As petições anti-escravidão, por exemplo, demonstram como o processo estava amplamente disseminado no país. Inicialmente, em 1788, foram criadas cerca de 100 petições que foram assinadas por aproximadamente 75.000 pessoas. Em 1792 foram 500 petições assinadas por 400.000 pessoas. Em 1814 foram 800 petições assinadas por 750.000 pessoas (KNIGHTS, 2009, p.41).

Knights (2009, p.44) nos mostra ainda que as intensas disputas sobre a representação

que as petições e os discursos provocaram na primeira era dos partidos políticos foi estruturante para a formação do sistema representativo britânico. O amplo sistema participativo que se expressa por meio das petições e discursos possibilitava a população canalizar diretamente aos seus representantes qual deveria ser sua ação no parlamento sobre determinados temas contenciosos, para que eles pudessem realmente agir em nome dos representados. Foi criado, assim, um mecanismo de controle e avaliação da ação dos representantes no parlamento, viabilizado principalmente após a emergência da imprensa livre (do controle do governo). Em outros termos, o sistema formal de representação institucional (o parlamento) tinha que manter uma interação com o sistema informal de representação (as petições) da qual participavam amplos setores da população. Essa foi a forma encontrada para reduzir um pouco a distância entre as ações dos representantes no parlamento e os anseios da soberania popular, fundamento do problema da legitimação dos governos como destacado acima.

Três contribuições significativas podem ser observadas na análise de Knight(2009). A primeira delas refere-se ao fato de que “[a]s fronteiras entre a representação formal e a informal foram contestadas muito cedo na emergência do governo representativo e *permanecem* contestadas” (KNIGHT, 2009, p.51). A segunda é a de que as petições rivais aumentaram a preocupação sobre a falsa representação. Alguns estudos mostraram que a prática de recolher assinaturas em prol de determinados temas apresentava problemas, como assinaturas falsas, de forma similar às conhecidas dificuldades da representação desvirtuada no parlamento. A terceira é a de que o princípio majoritário se fortaleceu não apenas por meio das incorporações formais e das eleições, mas também em função das petições e discursos.

O que pode se depreender com clareza na discussão apresentada, no contexto de emergência da representação política na Inglaterra, é o fato de o parlamento ter se firmado como a instituição que detinha a legitimidade de falar em nome da população. A fonte de legitimidade do sistema, no entanto, não se esgotava ali. Um amplo processo de participação ativa da população se desenrolou por todo o país, incluindo a ação daqueles que não podiam escolher os representantes do parlamento, mas reconheciam que tinham o direito de interferir no processo político.

Duas questões são importantes a se destacar. A primeira delas se refere à relação estreita entre práticas políticas participativas e as representativas, que não só interagiam como se ajustavam e complementavam. A segunda, refere-se à legitimidade do sistema, que estava claramente ancorada nessa interação entre as diversas práticas, tanto pelo lado da população que se mobilizava para reivindicar ser ouvida, quanto pelos representantes que ajustavam sua

conduta às demandas que lhe foram dirigidas.

Retomando esse fato histórico da construção do regime representativo britânico é possível atestar as relações próximas entre práticas participativas e representativas naquele momento.

Uma questão que se coloca a partir desta descrição de Knights (2009) é o que teria acontecido para distanciar esses mecanismos participativos e representativos que estavam tão próximos na origem do governo representativo. Lipset (1967) nos indica uma possível saída para a questão. Segundo o autor, o colapso da sociedade tradicional deixou a vista de todos, pela primeira vez, a separação entre Estado e sociedade. Talvez um dos principais elementos propulsores da participação naquele período descrito por Knights(2009) fosse a noção disseminada entre os participantes que eram parte integrante daquele processo decisório que estava sendo produzido no âmbito do Estado.

Ao explicitar a cisão entre o Estado e sociedade, surge o seguinte problema: “como pode uma sociedade enfrentar contínuos conflitos entre os seus membros e grupos e manter, assim mesmo, a coesão social e a legitimidade do Estado?” (LIPSET, 1967, p. 22). O autor vai nos mostrar as diferentes respostas que foram buscadas para a questão fornecidas por diferentes autores na teoria política. Jean Bodin, no século XVII, teria saído na frente ao formular pela primeira vez a ideia da soberania do Estado sobre as demais instituições, nos limites de uma nação, com o intuito de justificar a primazia do Estado numa era de conflitos religiosos. Outros filósofos, dentre eles os já analisados, buscaram, cada um à sua maneira, outra fonte secular de consentimento entre os indivíduos que pudesse resolver o problema básico da lacuna deixada com a saída da Igreja como o centro de unificação social que teria perdurado durante a idade média e que explicitou a separação entre Estado e sociedade (LIPSET, 1967, p. 22-3).

Vivemos ainda nos dias de hoje, a tentativa de reaproximar esses dois pólos (Estado e sociedade) indiferenciados por muito tempo. O problema da legitimidade dos governos, desde então, passa a ser como seria possível construir mecanismos capazes de aproximar governantes e governados, não tanto fisicamente, mas principalmente por meio de processos *simbólicos* de reconhecimento e pertencimento dos últimos em relação à ação dos primeiros. Em outros termos, como é possível aos governantes identificarem na ação dos governantes mecanismos de defesas de seus interesses e opiniões. Trata-se de um mecanismo *simbólico* na medida em que remete à uma dimensão *subjetiva* da avaliação de cada representado sobre a ação do seu representante.

De forma bem esquemática, é possível dizer que os defensores da *democracia*

participativa resgatam o cerne da concepção aristotélica do *animal político*, segundo a qual a vida dos indivíduos adquire o seu sentido essencialmente humano a partir da sua inserção e participação ativa nas decisões acerca dos destinos da coletividade. Nesse sentido, seriam legítimas apenas aquelas decisões que foram produzidas com a *participação direta* do maior número de cidadãos, que tiveram a possibilidade de se reunir no *espaço público* para deliberar em condições de igualdade sobre as decisões. Estes outros procedimentos tornam viável a aproximação entre governantes e governados, viabilizando a redução na distancia existente entre os anseios do *demos* e as decisões do Estado. As tradições intelectuais (ou as ideias força) de referência dessa corrente seriam o *comunitarismo* e o *republicanismo*.

Do outro lado da polêmica, os defensores do modelo *democrático representativo* vão analisar as condições de vida em sociedades complexas para afirmar que não é mais viável a reunião da população a cada momento para a produção das decisões. Tanto por ser inviável reunir milhões de pessoas, que estão dispersas em territórios com milhares de quilômetros, quanto pelos custos de tempo e recursos envolvidos nesse processo. Além disso, no que concerne às decisões estratégicas do Estado, o cidadão comum teria poucas condições de tomar as decisões mais acertadas, por falta de conhecimento sobre os diversos assuntos complexos. A solução desses problemas seria então a instituição de um corpo político permanente, constituído por um processo de escolha capaz de selecionar os mais aptos para o exercício do poder. Os critérios de legitimidade desse modelo estão assentados, como nos mostrou Manin (1997), no processo de autorização que o inicia; na relativa independência dos representantes eleitos no processo decisório em relação aos anseios da população; na liberdade de expressão dos governados de suas opiniões e demandas políticas sem que estejam sujeitas ao controle dos governantes; e por fim, na submissão das decisões públicas ao crivo do debate. A principal tradição intelectual que marca essa corrente seria o *liberalismo*.

Por muito tempo esses modelos estiveram em tensão, a ponto de existir, por parte dos *democratas participativos*, uma negação dos mecanismos representativos e os defensores destes, por sua vez, apontavam a inviabilidade da participação direta. É mais difícil encontrar esse tipo de argumento atualmente, pois a própria realidade política tem mostrado diversas possibilidades e desenhos institucionais que viabilizam uma combinação dos dois princípios. É como se estivéssemos, em alguma medida, voltando às origens do governo representativo, que conjugava a participação com alguns cargos representativos como demonstrou Manin (1997) e Knights (2009). Esta trajetória é, contudo, marcada por caminhos tortuosos que as diferentes acepções do conceito de representação política podem ajudar a desvendar, ou seja,

por meio da análise destas distintas acepções espera-se mostrar como esta visão mais relacional entre participação e representação tornou-se possível na teoria política contemporânea. No próximo tópico, vamos abordar algumas propostas recentes de aproximação entre estas duas diferentes formas de ação política.

a) Articulação entre mecanismos participativos e representativos

Uma derivação importante da literatura que lida com o diagnóstico a crise da representação é a relação entre os mecanismos de participação e de representação. Esses dois elementos, vistos, por muitos autores, como dois pólos antitéticos passam agora a serem tratados como formas complementares de ação política. Nádia Urbinati ao se propor a “entender aquelas formas de presença política *indireta* que tornam os governos contemporâneos democráticos”, nos mostra que se focarmos a atenção na *presença por meio de idéias e falas* é possível constatar que a participação e a representação não são formas alternativas de democracia, e sim formas relacionais que constituem um *continuum* das formas de julgamento e ação política nas democracias modernas (2006, p.3).

Young (2000) adota uma perspectiva similar à de Urbinati ao propor um conceito relacional de representação política. De acordo com a autora, “sob o ideal normativo de uma democracia comunicativa, instituições representativas não se mantêm em oposição à participação cidadã, mas requerem tal participação para funcionar bem”(YOUNG, 2000, p.1581-91, *tradução livre*). Na base de seu conceito de *representation as relationship* está o suposto de que ele seria “um processo de expectativas e recordações correntes entre representantes e participantes de um distrito eleitoral nas atividades de autorização e *accountability*”(idem).

Urbinati (2006, p.18) enfatiza ainda que a teoria democrática tem pouco a ganhar quando utiliza somente a linguagem da representação, na medida em que tudo aquilo que seria necessário para a teoria poderia ser expresso nos seguintes termos: a) legisladores (tomadores de decisão) são aqueles (b) legitimados ou autorizados a formular políticas públicas e estão (c) sujeitos ou podem ser responsabilizados por meio do controle público em eleições livres. Em outras palavras, o ponto principal a ser destacado pelos teóricos da democracia deveria ser a oportunidade dos cidadãos de “praticar a democracia direta” no regime representativo, mais que a representação propriamente.

De forma similar, Plotke (1997) nos lembra que os defensores da *democracia radical* tendem equivocadamente a se opor à democracia representativa. Ele sugere, ao contrário, que

a representação e participação sejam compreendidas de forma relacional, de tal modo que os esforços de aperfeiçoamento dos regimes democráticos poderiam se concentrar em criar formas de fortalecer e aperfeiçoar a representação com disponibilização de canais que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões políticas.

Ainda nesta perspectiva complementar Urbinati e Warren (2008) propõem o conceito de “autorepresentação”, para expressar a ação de organizações de *advocacy*, grupos de interesse, organizações da sociedade civil, fundações filantrópicas, organizações internacionais etc, que desempenham atividades em prol de determinadas causas ou outros indivíduos sem que tenham sido autorizados por esses. A ação deste tipo teria a virtude de complementar a representação eleitoral e reduzir as desigualdades desse sistema.

Hoschstetler e Friedman (2008) ao analisarem um contexto de hipotética crise no sistema partidário em três países latinoamericanos - Argentina, Brasil e Bolívia - perguntam se na falta de uma representação partidária satisfatória, as Organizações da Sociedade Civil (OSC) poderiam exercer um papel de intermediação entre Estado e sociedade, ou seja, uma representação não partidária. Primeiramente, os autores diferem as OSC dos partidos por meio de dois pontos cruciais: “elas não são escolhidas pelo eleitorado, e elas não governam” (HOSCHSTETLER e FRIEDMAN, 2008, p.4). A conclusão dos autores é de que as “OSC têm dado ao cidadão outro meio de representação no sistema político, bem além daquelas expectativas da teoria pluralista” (HOSCHSTETLER e FRIEDMAN, 2008, p.24, *tradução livre*).

A este diagnóstico, segue-se, em diversas partes do mundo, a criação de mecanismos institucionais que viabilizam a participação e o controle da população nas decisões políticas (SILVA e CUNHA, 2010; SINTOMER, 2010; ROSANVALLON, 2009). De alguma forma, esses novos espaços institucionais que viabilizam a participação direta e/ou a representação dos cidadãos estão transformando o governo representativo. Se tomarmos o caso brasileiro dos orçamentos participativos, dos conselhos gestores de políticas, das conferências de políticas públicas, das audiências públicas, das comissões de participação popular etc, é possível afirmar que houve uma alteração no exercício da soberania popular. Se antes desses espaços o povo exercia a soberania apenas nas eleições, no ato do voto, hoje ele tem a possibilidade de compartilhar o poder decisório e praticar o controle público com mais frequência.

Esses novos espaços podem aumentar a representatividade dos governos estabelecidos ao incorporar novos atores ao processo decisório. Além disto, podem viabilizar uma reaproximação significativa entre mecanismos participativos e representativos. Essa pode ser

vista como uma possível saída para crise de legitimidade da representação, como aliás, tem indicado Rosanvallon (2009).

É possível afirmar, portanto, que existe hoje um processo de *pluralização* das formas de representação política, uma vez que existem hoje instituições que viabilizam a participação ampliada da população por meio da representação, ou seja, da escolha e seleção de representantes que passam a falar/agir em nome de outros (ALMEIDA, 2011). É importante destacar, no entanto, que a *pluralização das formas de representação* pode assumir conotações distintas, dependendo do contexto e objeto analisado. Formas de *representação por advocacy* mencionadas por Urbinati (2006) assim como formas de ação política que reivindicam representar como sugerido por Saward (2008) via *representative claim* se distinguem das ações representativas desempenhadas por atores cívicos que foram estudadas, no contexto brasileiro, por Lavalle, Houtzager e Castelo (2006a, 2006b), Avritzer(2007), Lüchmann(2007), dentre outros. É preciso distinguir, no entanto, o contexto europeu e americano do brasileiro, no qual os espaços de atuação dos atores cívicos são, em geral, instituições no âmbito do Estado, como os conselhos de políticas.

Alguns poderão questionar se é possível nomear esses agentes políticos de “representantes”, no sentido tradicionalmente utilizado para se referir àqueles cidadãos que foram autorizados ao exercício do poder político, ou seja, a ocupar as posições de mando. No caso tradicional pelo menos três requisitos devem estar presentes no processo de constituição do corpo de representantes. 1) mecanismo de *autorização*, que nos regimes democráticos em geral acontece no momento das *eleições*, que são realizadas de forma reiterada e em intervalos regulares; 2) princípio da *igualdade matemática*, por meio do qual o peso do voto dos cidadãos deve sempre ser equivalente, ou seja, um cidadão é igual a um voto; 3) uma *dimensão territorial* delimitada.

Se concentrarmos a atenção sobre o processo de composição das Instituições Participativa (IPs)²⁰ no Brasil é fácil constatar a inexistência desses critérios. Existem diferentes formas de escolha dos membros dessas instituições. Aliás, mesmo se considerarmos um único tipo de instituição há muita variedade de formas de composição. Nos conselhos de políticas públicas, por exemplo, é possível verificar a impossibilidade de se fazer uma simples transposição desses critérios para a análise daquela realidade. Primeiramente, porque nem sempre há eleições. Há conselhos em que o próprio regimento interno determina

²⁰ Soraya Cortes assim define esse conceito: “mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência” (CORTES, 2011, p.137).

previamente quais instituições têm assento. Não há, portanto, rodízio entre as instituições, embora elas possam indicar novas pessoas a cada término de mandato. Elas podem fazer um processo eleitoral de escolha entre os seus membros, mas trata-se de uma opção que ela pode ou não adotar. No outro extremo estariam os conselhos que realizam um processo eleitoral durante as conferências para a escolha dos conselheiros. Como as conferências são abertas à participação do cidadão comum, seria o momento mais propício para contar com um *demos* ampliado no processo de autorização pela via eleitoral. Ainda assim, os outros dois critérios não seriam aplicados sem dificuldade.

Nesses termos, é importante retomar aqui a polêmica sobre a existência ou não de uma crise da representação política. Vale reiterar que endossamos o argumento da *crise da representação* tanto pela consistência dos indicadores geralmente utilizados para demonstrar sua existência, quanto pelo potencial analítico que ela nos oferece. Se os elementos acima elencados não nos permitem pensar o processo de representação nos conselhos, podemos indicar a crise desses critérios, que não nos permitem mais avaliar as circunstâncias nas quais existe representação política.

Além disto, a própria emergência de instituições que tem a sua legitimidade fundamentada em outros critérios diferentes daqueles que persistiram até 1980, como destaca Rosanvallon (2009), é um forte indicativo de que transformações sociais tornaram insuficiente a legitimação dos governos por meio da realização de eleições e da seleção meritocrática dos funcionários do Estado.

Pensar em crise requer o reconhecimento de que um processo de mudança está em curso. Esta posição é extremamente proveitosa na atualidade, pois temos observado a emergência de vários espaços institucionais que estão alterando a relação entre governantes e governados. A noção de crise indica exatamente que os antigos princípios estão esgotando suas possibilidades e cedendo lugar a outros novos. Nesse sentido, é possível afirmar que a legitimidade democrática não se realiza única e exclusivamente via eleições, ou seja, a comunicação entre o governo e a sociedade pode ocorrer a partir da existência de outros espaços institucionais que contam com a presença da sociedade civil. Resta saber quais são os fundamentos da legitimidade dessa nova relação entre estado e sociedade.

Por hora o mais importante é reconhecer que há uma mudança nos governos representativos. Em outros termos, se antes a representação política resultava única e exclusivamente das eleições realizadas para os cargos do executivo e do legislativo, hoje existem outras instituições dentro do próprio executivo (em menor número no legislativo) que contam com a presença de indivíduos que falam/agem em nome do governo e da sociedade

civil. Isso certamente provoca alguma alteração no processo de exercício do poder político e da soberania popular. A principal mudança é a ampliação do número de indivíduos que tem o direito de exercer certas atividades no interior de instituições que tem a atribuição de decidir sobre determinadas áreas de políticas, ou seja, a pluralização do próprio exercício da representação política.

Por essa razão, pesquisadores das instituições de participação ampliada do cidadão nas decisões políticas, como os Conselhos de Políticas, também adensam essa agenda de pesquisa. Eles têm proposto reformulações no conceito de representação política por acreditarem que os processos de escolha dos conselheiros, mesmo quando são feitos por meio de eleições, apresentam diferenças significativas em relação aos mecanismos tradicionais de votação²¹ (AVRITZER, 2007, COELHO, 2004, LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELO, 2006a e 2006b). Se na representação política tradicional um deputado pode ser considerado como o legítimo porta voz da soberania popular porque foi eleito para desempenhar esse papel, nos novos espaços não é possível encontrar um mecanismo de legitimação tão explícito. Por esse motivo a literatura tem se preocupado em buscar os novos fundamentos da legitimidade desses atores.

b) Participação: por uma definição relacional da representação política

Se a prática da representação política é muito pesquisada a partir dos estudos sobre os partidos, os sistemas eleitorais e as relações entre o executivo e o legislativo, atualmente o campo não se esgota na investigação desses espaços. O que é extremamente salutar com essa transformação é a possibilidade de aproximação de dois campos de pesquisa que não mantinham uma interação freqüente. Exemplos importantes neste campo são os estudos desenvolvidos por *Pogrebinschi et ali* que buscam os possíveis impactos das deliberações das conferências nacionais de políticas públicas na produção legislativa; por Lavallo *at ali* 2006a, 2006b, Almeida (2011) sobre a prática representativa nas IPs; e por Pires e Cambraia(2010) sobre os impactos destas nas performances dos executivos locais.

²¹Os conselheiros governamentais, em geral, são indicados. Na escolha dos conselheiros da sociedade civil, suas instituições de origem podem estar previamente relacionadas no regimento interno ou podem ser escolhidas por meio de eleições. No entanto, mesmo quando há pleito eleitoral nas conferências o “eleitorado” é restrito, pois contempla apenas os participantes das conferências e são OSC que concorrem. Assim, o princípio da igualdade matemática, que é um dos principais critérios de legitimidade das eleições tradicionais não se faz presente. Também não são todas as Organizações da Sociedade Civil que trabalham na área que podem candidatar-se, pois, em geral, há critérios como a exigência de registro no conselho e/ou um tempo mínimo de trabalho na área de política pública em questão.

A centralidade que vem assumindo estas IPs na prática das democracias contemporâneas justifica a proliferação de estudos sobre as mesmas. A investigação sobre os conselhos e as demais instituições nas quais as organizações civis têm ocupado os espaços de decisão política, bem como os embates teóricos dela derivadas estão em curso. As proposições mais recentes retomam, em alguma medida, as questões centrais do conceito tratadas por Pitkin (1985) e Manin (1997), sem contudo, conseguir situar e identificar claramente os fundamentos da legitimidade dos chamados “representantes” da sociedade civil junto aos conselhos gestores, por exemplo, uma vez que o processo eleitoral está geralmente ausente nestes espaços.

Em outros termos, se passarmos dessa discussão mais geral sobre representação para o caso da representação nestas IPs, a pergunta acerca da legitimidade destes representantes, ou seja, em que ela se assenta uma vez que não há eleição nem sorteio, permanece.

Nos últimos anos, a literatura que busca iluminar o entendimento sobre os diversos ângulos do problema das ações representativas exercidas pelas organizações civis na política contemporânea tem crescido muito²². Juntamente com uma literatura mais específica das realidades locais que buscam aferir o tipo de representação e a legitimidade das mesmas nas *instituições híbridas* criadas no Brasil após 1988²³. Embora as dissonâncias ainda sejam muito evidentes, partimos desta literatura no intuito de identificar os elementos que questionam ou ratificam a legitimidade dos “representantes” da sociedade civil que têm atuado em diversas instituições políticas, inclusive os conselhos. Um exemplo ilustrativo da importância da temática são os inúmeros trabalhos publicados no país na segunda década do século XXI sobre a temática.

O artigo de autoria de Lavallo, Houtzager e Castelo (2006b) retoma o conceito de *representação virtual*²⁴ de Edmund Burke para articulá-lo com as novas funções representativas exercidas pelas organizações da sociedade civil nos Conselhos. Os autores defendem que a recente proposta de ampliação do fenômeno da representação política “guarda semelhanças relevantes” com o conceito cunhado por Burke. A questão central aqui relacionada é a seguinte:

(...)a operação analítica prudente para não suprimir as características tipicamente

²²Avritzer, 2007, Castiglione e Warren, 2008, Dryzek e Niemeyer, 2008, Hochstetler e Fridman, 2008, Katz, 2008, Kohler-Koch, 2008, Peruzzotti, 2008, Plotke, 1997, Rehfeld, 2006, Saward, 2008 E 2011, Schmitter, 2006, Urbinati e Warren, 2008.

²³Abers e Keck, 2007, Avritzer, 2007, Coelho, 2004, Lavallo, Houtzager e Castelo, 2006a e 2006b, Lavallo e Araujo, 2008, Lavallo e Castelo, 2008, Luchman, 2007.

²⁴“Representação virtual é aquela em que há comunhão de interesses e empatia de sentimentos e desejos entre aqueles que atuam em nome de quaisquer pessoas e as pessoas em nome das quais elas atuam. – embora os primeiros (fiduciários) não tenham sido de fato escolhidos pelos segundos”. (BURKE, 1942)

modernas da representação tem sido, pelo menos desde a formulação canônica de Burke(1942[1774]), preservar o núcleo normativo mínimo da representação de modo que se garanta a independência do representante sem emancipá-lo completamente do controle do representado(...)LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELO, 2006b, p.66).

É necessário ressaltar com destaque dois pontos abordados pelos autores. O primeiro relaciona-se à especificidade da representação política que se desenvolve nos conselhos gestores de políticas públicas, qual seja, a representação coletiva e não de indivíduos. Se nas eleições gerais os cidadãos votam em indivíduos que supostamente representarão seus interesses, nos conselhos são organizações da sociedade civil e do Estado que têm assento. O segundo refere-se à maior probabilidade de ocorrência da consonância entre as decisões dos representantes e os interesses dos representados, haja vista que a representação se dá em áreas temáticas de políticas públicas, sendo o público beneficiário um segmento ou parcela da população geral e não o interesse de toda a nação. Soma-se a isto a possibilidade de contato direto entre o representante, no caso de OSC que presta algum serviço para a comunidade, e o representado que é beneficiário da política.

Abbers e Keck (2007) vão mostrar que os representantes das OSC que tem assento nos conselhos tomam as decisões com a atenção muito mais voltada para a defesa dos interesses de suas instituições de origem do que dos beneficiários das políticas. Elas mostram que os dirigentes das OSC tendem a ter pensamentos e atitudes muito próximos entre si, mas estão distantes dos anseios dos beneficiários das políticas. Ao representar os interesses das diversas OSC nas discussões realizadas nos conselhos esses dirigentes contribuiriam para tornar presente naquele espaço representativo o princípio da *diversidade* e da *heterogeneidade* da sociedade. Aos conselheiros oriundos do *Estado* caberia prioritariamente a preocupação com o princípio da *igualdade*, ou seja, uma atuação dirigida para todos os possíveis beneficiários das políticas.

Assim como as autoras mencionadas, também Côtéz (2009) identifica os conselhos como um novo espaço de representação corporativa de interesses, uma vez que os trabalhadores da área, bem como os prestadores de serviço, têm assento na instituição, como é o caso da Saúde e da Assistência Social. Com base em um estudo sobre os conselhos de saúde nas três esferas da federação a autora mostra que nos conselhos saúde (nacional e estadual), os trabalhadores da saúde, em geral filiados aos sindicatos, conseguiram ocupar os principais espaços decisórios do conselho e defender seus interesses corporativos.

Tal como Lavalle *et al* (2006) afirmaram que não haveria problema com ação corporativa no interior dos conselhos, pois o que se espera de um bom representante é

exatamente que atue em favor dos representados. Por decorrência, a presença de representantes de trabalhadores e de prestadores de serviços nos conselhos e a suposição de que estarão agindo apenas em prol dos interesses de sua categoria não permite, por si só, avaliar essa prática como ilegítima. O mesmo valeria para a ação dos representantes da sociedade civil. Ademais, esses atores não agem isoladamente no interior dos conselhos, ou seja, mesmo que se preocupem exclusivamente com a defesa dos interesses corporativos durante os processos decisórios, as decisões devem ser construídas e pactuadas com os representantes dos demais segmentos presentes no conselho. Por essa ótica, se o resultado final das decisões produzidas nos conselhos contemplar os saberes dos diferentes segmentos componentes da instituição acerca da política pública na qual estão diretamente envolvidos, pode se esperar uma decisão mais legítima, exatamente porque contou com a contribuição dos distintos segmentos e saberes.

Os autores oferecem também, nesta e em outras pesquisas(2006a, 2008), os fundamentos da representatividade dos atores da sociedade civil (em São Paulo e no México) e chegaram a conclusão de que não há um modelo analítico capaz de apreender a nova dinâmica política da *pluralização dos espaços de representação*. Assim, construíram como estratégia um deslocamento das questões relacionadas à representatividade do plano real para o simbólico, e focaram o compromisso representativo assumido pelo representante perante o representado, a este compromisso denominaram de *representação presuntiva*. No *survey* elaborado para captar a percepção dos representantes acerca dessa questão. Os autores encontraram seis argumentos principais que justificam a legitimidade de atuação dos representantes: eleitoral, filiação, identidade, serviços, proximidade e intermediação.

É importante lembrar que, em São Paulo, 73% dos entrevistados consideram sua organização uma representante dos interesses do público beneficiário de suas ações, enquanto na cidade mexicana 58% delas afirma se considerar representante (LAVALLE e CASTELO, 2008, p.74). Em São Paulo, a principal categoria mencionada foi a de intermediação, com 31% dos respondentes, ao passo que na Cidade do México, o argumento de serviços foi o mais lembrado.

À noção de *representação virtual* proposta por Gurza Lavalle, Houtzager e Castelo (2006b) Avritzer (2007) contrapõe a noção de *representação por afinidade* assentada nos princípios da afinidade e relação com o tema.

Urbinati (2006), segundo Avritzer, teria dado um passo a frente no debate, principalmente ao sugerir duas contribuições originais: 1) eleições se tornaram incapazes de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado; 2)

"tentativa de desvincular a relação entre soberania e representação, ao mostrar a inadequação da forma como Rousseau associou uma e outra dimensão"(AVRITZER, 2007, p.452). Com base nestes dois pontos a autora irá propor uma forma de compreensão da representação que pressupõe a relação com formas de participação.

Plotke (1997) afirma que o entendimento da representação de uma perspectiva relacional implica no reconhecimento de três elementos. O primeiro deles é o fato de que há a exigência de não identidade. O exemplo do autor é claro a respeito: “eu não posso dizer que minha cadeira representa a minha cadeira, embora eu possa dizer que aquela cadeira em particular represente as cadeiras em geral” (PLOTKE, 1997, p.28). O segundo é de que há uma exigência de significado, mais do que uma conexão natural, para que um símbolo seja reconhecido. O terceiro é a exigência de que a representação seja contextual. Os três elementos apontados pelo autor serão considerados no processo de elaboração dos instrumentos metodológicos da investigação junto aos atores diretamente afetados e interessados na política da criança e do adolescente.

De forma similar a Plotke, Iris Young (2000) sugere a superação da oposição entre participação e representação e propõem uma concepção relacional do conceito. Iris Marion Young define a “representação como um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo (YOUNG, 2000, p.1559-64). Ela parte de um modelo normativo para propor uma interessante tipologia sobre o conceito de representação política, constituída por três elementos: *representação de interesses*; *representação de opiniões*; *representação de perspectivas*.

Young define interesses como “aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações” (2000, p.1700-705, *tradução livre*). A representação de interesses seria a mais comum dentre as três.

Young conceitua opiniões “como os princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo sobre quais políticas devem ser seguidas e quais fins devem ser buscados” (2000, p.1709-14, *tradução livre*). Os partidos políticos são os principais veículos de expressão das opiniões, na concepção de Young.

Young argumenta que os grupos sociais não devem ser pensados por lógicas substantivas que descrevem um conjunto de atributos comuns associados aos seus membros e que, portanto, definiria suas identidades. Ao invés dessa posição, a autora sugere pensar os grupos sociais a partir de uma lógica relacional, por meio da qual os grupos seriam constituídos por meio das posições que ocupam na estrutura social, mas que não determinam

suas identidades. Às diferentes posições, correspondem diferentes histórias e compreensões sociais derivadas daquelas posições, que a autora denomina de perspectiva social (YOUNG, 2000, p.1727-31). Neste sentido, os grupos sociais minoritários poderiam ser representados a partir de suas diferentes perspectivas.

Young argumenta que os cidadãos só podem autorizar legitimamente os representantes e mantê-los *accountable* se existir muitos canais e instituições por meios das quais eles possam se engajar entre si e com seus representantes (2000, p.153-58). Por esta razão, ela defende a necessidade de ampliação dos canais de prestação de contas e propõe um conceito ampliado de representação, que seja capaz de incluir as arenas decisórias e a esfera pública.

Miguel (2011) realiza uma crítica contundente ao conceito de *representação de perspectivas* formulado por Young (2000). O cerne do argumento do autor encontra-se no questionamento do “deslocamento que a noção de perspectiva acabou por promover no entendimento da representação, colocando os interesses em segundo plano, e como isso repercute na possibilidade de uma prática política emancipatória” (MIGUEL, 2011, p.28). Dada a relação de poder existente entre governantes e governados, Miguel afirma ser necessário considerar o real papel dos interesses da dinâmica política para uma melhor compreensão dos processos de representação política.

Miguel justifica a opção de Young (2000) pela noção de perspectivas apresentando três problemas derivados da dificuldade de se lidar com a noção de interesses. O primeiro diz respeito à relação entre interesses e egoísmo que pode ser expressa da seguinte forma: “para além do comportamento específico deste ou daquele agente individual, a dinâmica do conflito social só é compreendida com referência aos interesses dos grupos que dele participam (MIGUEL, 2011, p. 28).

O segundo problema estaria na relação entre interesses, preferências e escolhas. A relevância do papel dos interesses na dinâmica do conflito político deriva do fato de que ele é capaz de organizar as escolhas e, além disto, pode permitir que as desavenças se liguem a medidas que podem ou não ser efetivadas e não simplesmente a questões abstratas (MIGUEL, 2011, p.31).

O terceiro problema deriva da dificuldade de se correlacionar, sem ambigüidades, interesses e preferências, o que justifica a opção frequente por se trabalhar com a concepção de “escolhas”, que podem ser identificadas sem ambigüidades (MIGUEL, 2011, p.31).

Segundo Miguel (2011), deriva da dificuldade de lidar com estes três problemas relacionados ao conceito de interesses a investida de Young nas noções de opiniões e perspectivas como elementos importantes e necessários de serem levados em conta na

avaliação dos sistemas representativos.

Ao se assegurar a presença de diferentes perspectivas sociais nas arenas decisórias, a representação política tornar-se-ia mais permeável às demandas dos grupos subalternos da sociedade. Nesse sentido, a presença destes grupos “deixa de ser um imperativo de justiça, vinculado à necessidade de evitar a concentração de recursos de poder político em uns poucos, para se tornar um mecanismo de melhoria da qualidade da deliberação”(MIGUEL, 2011, p.33).

Se, por um lado, a concepção de representação de Young (2000) a aproxima da teoria deliberativa, por outro, quando ela reintroduz a dimensão do conflito em sua obra, nos mostra Miguel (2011), ela se afasta da referida teoria. “A questão passa a ser o enfrentamento de padrões concretos de dominação e opressão, não o reconhecimento empático do outro. E os interesses em oposição ganham preeminência no entendimento dos embates políticos”(p.34). Quando se trata de relações marcadas pelo signo da subalternidade, como é o caso da condição das mulheres em uma sociedade machista ou dos negros em uma sociedade racista, são os conflitos de interesses, e não o de perspectivas, que se colocam de forma mais relevante. Isto porque os grupos dominados, mais do que o espaço para a vocalização das suas perspectivas, precisam de um espaço de construção autônoma dos seus interesses – “o que foi chamado de “contrapúblicos subalternos” por Fraser (*apud* MIGUEL, 2011, p. 2). Neste sentido, quando se enfatiza apenas as perspectivas dos grupos, observa-se apenas uma parte da história, deixando de fora a dimensão do conflito entre os interesses distintos, inerente à política.

Um problema adicional relacionado à representação de grupos subalternos está no fato de que o campo político tende a produzir e reproduzir as desigualdades de acesso ao poder, ou seja, tende a reproduzir as assimetrias e exclusões, como nos mostra a análise de Hassin (2009) acerca da implementação de políticas de cotas já mencionada anteriormente. Nesse sentido, a presença de “grupos dominados nos espaços de poder não elimina, nem reduz substantivamente, por si só, a desigualdade política – apenas torna o conjunto de tomadores de decisão mais similar ao corpo social”(MIGUEL, 2011, p. 37). Apesar da pertinência da crítica, não parece adequado a utilização do termo “apenas”, nesse caso, tendo em vista os desafios envolvidos na tarefa de construir mecanismos que assegure a constituição de um corpo de representantes que esteja mais próximo da heterogeneidade do corpo social. Sucessos nesta investida, por si só, já expressam ganhos em relação à realidade de grande parte dos legislativos no mundo.

A tensão entre autenticidade e efetividade da representação, descrita por Miguel

(2011, p. 38) como um “efeito dos constrangimentos à ação dos dominados impostos pela estrutura do campo político, aparece de forma diferente – neutra e mesmo positiva – na visão de Nadia Urbinati”. Neste sentido, as críticas de Miguel também se dirigem ao conceito de *representação como advocacy* da autora italiana, pois segundo ele, faltariam três elementos nessa concepção. Primeiro, a consideração de que o representante ocupa uma posição de poder, portanto, possui acesso diferenciado aos recursos políticos e, por isso, ocupa uma posição de autoridade em relação aos representados. Em segundo lugar, como demonstrou Manin (1997) a eleição gera um princípio de distinção, por meio do qual os “melhores” indivíduos são selecionados, ou seja, há também uma assimetria de conhecimentos entre representantes e representados. De acordo com Miguel (2011) o conceito de representação por *advocacy* tende a agravar essa assimetria de conhecimento. Por fim, faltaria a Urbinati(2006) o reconhecimento do caráter constitutivo da representação, nos seguintes termos:

Se a sociedade é apreendida como estando composta de unidades elementares discerníveis, a representação consiste numa simples descrição, em uma tradução. Mas se a sociedade é considerada, ao contrário, como opaca e ilegível, a representação deverá tomar uma dimensão construtiva: para exprimir a sociedade, ela deve antes produzi-la (ROSANVALLON *apud* MIGUEL, 2011, p.11)

Por meio destes problemas dirigidos frontalmente ao conceito de representação por *advocacy* Miguel (2011) formula outras críticas às proposições derivadas do conceito de Urbinati, em particular o conceito de *representação por afinidade* formulado por Avritzer(2007) e as noções de *representação presuntiva* e *representação virtual* propostas por Lavallo, Houtzager e Castello (2006a, 2006b). O principal problema desses conceitos, segundo Miguel (2011) estaria no fato de abrirem mão, por completo, de qualquer processo de autorização dos representantes. Assim, retira-se do cidadão a possibilidade de exercício do “juízo político”, dimensão crucial no modelo de Urbinati.

Embora Miguel (2011, p. 50) não negue a capacidade das organizações da sociedade civil e organizações não-governamentais de que sejam *intermediários* que atuem como representantes, ela questiona a qualificação dessa representação como *democrática*. A crítica do autor está baseada nos princípios de legitimidade dessa representação, que pode não se basear nos princípios basilares do liberalismo de autonomia dos representados e de formação das preferências. Para sustentar a importância desses princípios, mesmo naquelas situações em que se presume que os representados não possuem a capacidade de falar por si mesmos na esfera pública por estarem em condições ambíguas Miguel recorre ao Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua e ao Movimento de Neurodiversidade, como exemplos que buscaram dar voz a esses grupos.

Apesar de toda a pertinência das críticas formuladas por Miguel (2011) aos modelos de representação propostos por Young e Urbinati, o autor reconhece as virtudes de ambos os modelos em relação à capacidade interpretativa de dimensões da realidade política contemporânea que permanecem problemáticas na visão estrita da democracia representativa liberal. Neste sentido, a proposta do autor pode ser considerada como uma possibilidade de se ajustar as deficiências dos dois modelos, por meio de uma consideração mais expressiva das relações de poder existentes entre os representantes e representados e da importância de se oferecer condições de estimular a autonomia dos representados e a livre formação de suas preferências. Uma crítica possível de ser feita a Miguel (2011) é a inexistência de uma concepção própria do conceito, que seja pertinente e ofereça uma solução para os problemas indicados por ele nas propostas de outros autores.

Após a revisão da literatura pertinente e o apontamento dos limites e possibilidades das propostas de definição da representação chegamos à seguinte proposta: a representação pode ser compreendida como um mecanismo, atravessado pelas relações de poder, por meio do qual se estabelecem comunicações frequentes e regulares entre o Estado e a sociedade. É, ao mesmo tempo, um instrumento de *delegação* de poder e de exercício circular de relações estabelecidas entre representantes e representados, no qual os primeiros recebem a atribuição de agir e falar pelos segundos, mas com a capacidade de impor suas decisões sobre o conjunto da população. Três elementos principais compõem o conceito: circularidade; poder e temporalidade. A primeira indica um processo de comunicação, nos dois sentidos, entre representantes e representados. A segunda faz menção às origens da proposição hobbesiana de que a representação política é uma relação de poder na medida em que alguns indivíduos recebem a atribuição de falar e agir em nome de outros, que por sua vez, ao autorizar os primeiros se comprometem à obedecer. A terceira refere-se tanto ao período de exercício do *mandato* dos representantes quanto às condições de avaliação prospectiva e retrospectivas dos representados sobre a ação dos representantes, ou seja, marcam o espaço no qual se realiza o *juízo* político.

Reconhecer a representação como um processo de comunicação circular implica em conferir aos dois pólos da relação a permanente capacidade de aproximação entre eles, de tal sorte que as possíveis demandas por representação possam ser expressas aos agentes da ação representativa, a qualquer tempo. Ao mesmo tempo, indica o possível movimento do representante em direção ao representado. Deste modo, é possível reduzir a distância inerente ao processo representativo, constituída pela separação entre governantes e governados.

Caracterizar a representação como uma relação de poder implica em assumir a

desigualdade de acesso aos recursos estabelecidos entre governantes e governados. Isto é, a representação produz uma distinção entre os indivíduos de um coletivo, na qual alguns passam a ter o direito de exercer as funções de mando e a maioria da população passa a ter o dever da obediência. Em última instância, o representante tem a prerrogativa de exercer o poder sobre o representado, que deve obediência ao primeiro.

A representação acontece sempre num dado momento do tempo. Em geral, os representantes recebem um mandato que deve ser exercido em períodos de tempo preestabelecidos. Durante este período espera-se que exista um processo de interação entre representantes e representados, para que os anseios e demandas dos últimos possam ser realizadas como resultados da ação dos primeiros.

Mostramos nesta seção as diferentes propostas que têm sido feitas para uma compreensão das diversas formas de representação política desenvolvida por atores cívicos na contemporaneidade. Como uma espécie de resposta teórica aos problemas práticos da atualidade, diversos autores tem se debruçado sobre o conceito de representação, seja como uma resposta aos problemas indicados no que tem sido chamado de *crise da representação*, seja como uma tentativa de compreender a emergência de novas arenas decisórias que contam com representantes do Estado e da *sociedade civil*. Tais propostas têm o mérito de manter uma comunicação mais próxima e enriquecedora entre dois campos teóricos que se mantiveram distantes e em oposição por muito tempo.

O que a discussão precedente nos mostra com bastante clareza é multiplicidade de abordagens possíveis para tratar um único conceito: a representação política. Outro ponto fundamental que emerge da discussão é a ligação profunda entre os conceitos de representação e legitimidade aos regimes liberais e democráticos que se disseminaram pelo ocidente principalmente a partir da segunda metade do século XX. A maior parte das discussões sobre a representação se reporta à algum critério possível de legitimar a ação dos representantes. A flexibilidade do conceito de representação permite múltiplas entradas e possibilidades de usos diversos da ideia para o entendimento da política. Esse é certamente uma das explicações de seu mais recente processo de reformulação.

Uma forma interessante de visualizar a importância da discussão sobre a legitimidade pode ser explicitada a partir do estudo de Côtés (2006), que realiza um balanço da literatura que trata dos fóruns participativos, visualizando dois grandes grupos. Um deles, chamado de *pessimista*, desconfia das possibilidades desses fóruns democratizarem a gestão das políticas públicas e vêem com parcimônia a legitimidade dos participantes, acusando uma assimetria de recursos (políticos e econômicos) que impede o acesso universal à participação (CÔRTEZ,

2006, p.16-7). O segundo grupo, dos *otimistas*, é mais numeroso e ressalta a democratização da gestão pública provocada pelo funcionamento destes fóruns.

A despeito dos autores terem uma visão otimista a respeito dos efeitos democratizadores e positivos no que toca a noção de governança, eles não partilham de uma mesma interpretação a respeito da natureza dos fóruns participativos e de quais são os interesses sociais ali representados. Uma vertente dos otimistas entende que os fóruns participativos promovem uma integração da arena pública ao propiciar a expressão dos *interesses gerais* defendidos pelos movimentos sociais e organizações civis. A outra vertente de otimistas concebe os fóruns participativos como o *lócus* da representação neo-corporativa de interesses, por incorporar demandas de clientelas e trabalhadores, ou seja, grupos de interesses que representam *demandas particulares*, específicas, e não universais como defendem os autores da primeira vertente. (CÔRTEZ, 2006, p.17). É possível observar nesse embate uma atualização da polêmica colocada por Pitkin, ou seja, as políticas produzidas nos conselhos devem beneficiar a todos os beneficiários da política ou apenas uma parcela deles.

Aderir a este ou àquele ponto de vista é sempre uma opção normativa e pode ser sintetizada nos seguintes termos: *quem* ou *quais* interesses *devem* ser “representados” pelos membros da sociedade civil que têm assento nos fóruns participativos? Trata-se, portanto de uma adesão a princípios que têm conseqüências diferenciadas no que concerne às tentativas de se reformular o conceito representação política.

Buscamos mostrar nesse tópico as diferentes acepções do conceito de representação política, ou melhor, apresentamos algumas respostas possíveis encontradas na literatura para a pergunta: qual representação? Iniciamos com a abordagem histórica da emergência da prática da representação e de sua posterior teorização. A seguir, apresentamos um percurso analítico sobre o tema que aborda a instituição da representação política; o governo representativo; o controle e a qualidade da representação; a participação e as concepções relacionais do conceito de representação. Desde o início o conceito está sujeito a múltiplas abordagens, o que dá a ele um rico potencial explicativo de diferentes aspectos da realidade política e, ao mesmo tempo, traz várias complicações analíticas. Esta pluralidade de enfoques justifica abordar aqui separadamente os conceitos de representação política e legitimidade democrática, embora na prática estejam interligados.

CAPÍTULO 2: LEGITIMIDADE POLÍTICA REVISITADA

Introdução

O objetivo desse capítulo é apresentar uma abordagem história acerca das mudanças sociais e econômicas que colocaram o conceito de legitimidade no centro das teorizações sobre a esfera política. Nossa fonte inicial de dados será a obra dos autores clássicos da teoria política que abordaram o tema, tanto em uma perspectiva histórica quanto teórica. Seguindo a sugestão de Rosanvallon (2006) de que a compreensão completa das questões políticas contemporâneas requer uma imersão no desenrolar dos acontecimentos históricos que os determinaram, faz-se relevante observar como os diferentes pensadores do fenômeno político refletiram sobre o conceito de legitimidade²⁵. Assim como o conceito de representação abordado no capítulo anterior, têm sido proposta (ROSANVALLON, 2009) novas bases de entendimento e análise do conceito de legitimidade, como também demonstra Rosanvallon (2009) em outra obra. Buscar-se-á mostrar como as mudanças nas bases de legitimidade da autoridade afeta a ideia de representação política moderna e contemporânea.

A primeira seção do capítulo busca, portanto, mostrar como um conjunto de transformações de ordem social, econômica e política se combinaram para a constituição do Estado-nação moderno enquanto uma *instituição monista do poder*, ou seja, um aparato institucional composto por exércitos independentes e um corpo burocrático administrativo no qual estão centralizados as funções de mando capazes de ordenar o convívio coletivo. Simultaneamente ao processo de emergência do Estado, a sociedade passa a se constituir enquanto uma esfera separada daquele. A separação entre o político e o social, que não existia durante a idade média, se afirma e passa a explicitar a distinção entre uma esfera pública e esfera privada. Sinteticamente, foram essas mudanças e a própria emergência de uma instituição que passa a centralizar o exercício do poder sobre os indivíduos²⁶ que criaram o

²⁵ Rosanvallon (2006) distingue a sua perspectiva denominada de *história da política* de outro campo do conhecimento chamado *história intelectual* ou *história das ideias*. Embora ambas estejam interessadas no mesmo tipo de trabalho, na primeira esses trabalhos não são tomados isoladamente, simplesmente como teorias autônomas, e sim como elementos de um imaginário social mais global. É nessa perspectiva que analisaremos os autores nesse tópico.

²⁶ Na sociedade de estamentos e corporações, o indivíduo estava subsumido nas representações do coletivo ao qual pertencia. Estudiosos da sociedade moderna como Norbert Elias, autor do livro “A sociedade dos indivíduos” e o próprio Habermas, no livro “Mudança estrutural da esfera pública” demonstram que esta categoria típica da modernidade só emergiu após um longo processo de transformação da ordem social vigente na idade média. O surgimento do Romance, enquanto estilo literário, ocorre na primeira metade do sec. XVIII e o livro mais vendido do século, nos lembra Habermas, foi *Pamela*, romance do escritor inglês Samuel Richardson publicado pela primeira vez na Inglaterra em 1740. Aborda-se, na obra, o espaço privado e

problema do modo como essa nova instituição - Estado moderno - pode ser legitimado.

O objetivo dessa seção, portanto, é mostrar como emergiram o Estado e a sociedade enquanto esferas distintas e, ao mesmo tempo, em permanente sinergia e comunicação. É exatamente essa relação de mediação entre o Estado e sociedade que a representação política, em sua formulação ideal, se propõe a realizar de forma reiterada e corriqueira. O capítulo, portanto, busca avaliar o que torna esta prática representativa legítima, ou seja, queremos avaliar os fundamentos da autoridade dos representantes em uma perspectiva histórica do monismo à pluralização.

Saward (2011, p.2037-47) sustenta a necessidade de se ampliar a “tela”(*canvas*) sobre a qual a representação política pode ser analisada na contemporaneidade. Algumas razões são atribuídas a essa necessidade, dentre as quais se destacam: 1) o fato da representação democrática ter sido pensada, até o momento, como centrada no estado ou exclusivamente estatal; por conseguinte, 2) os fundamentos da legitimidade da autoridade também são vistos como exclusivamente derivados do Estado²⁷. Por esses dois motivos, a discussão sobre os fundamentos de uma autoridade legítima passa necessariamente pela reflexão sobre o Estado, enquanto unidade de dominação que centraliza o exercício do poder político e a mudança desta visão.

Nesse sentido, apesar da questão central da tese estar baseada na investigação acerca dos fundamentos da legitimidade dos representantes da sociedade civil em conselhos de políticas públicas, foi imprescindível buscar os elementos conceituais e analíticos da legitimidade política não apenas na obra daqueles autores contemporâneos que estão refletindo sobre o processo de pluralização da representação política, que incluem a sociedade civil no rol dos atores capazes de exercer ações representativas. Ademais, os conselhos são também instituições vinculadas ao poder executivo, compostos por funcionários públicos, que funcionam em espaços institucionais do Estado. Portanto, apesar do conselho não poder ser considerada uma instituição exclusivamente estatal, por ser composto também por representantes da sociedade civil, ele está vinculado ao Estado e tem a função de deliberar

doméstico e a dimensão da introspecção individual, ambas resultantes das transformações sociais e econômicas decorrentes principalmente da revolução industrial que nascera naquele país.

²⁷ Em resumo, Saward (2011, p.2047-55) defende o argumento de que a representação democrática não se esgota nas práticas e instituições do Estado, uma vez que ela também é fundada, desigualmente, por meio da sociedade civil. Nesse sentido, haveria duas possibilidades de se compreender a representação democrática: 1) aquela mais estreita (*the narrow canvas*), que confina o conceito à democracia representativa estatal; 2) por outro lado, desenvolvimentos recentes de âmbito material e teórico, tem nos levado a reconhecer e interpretar aquele fenômeno por meio de uma “tela” mais ampliada (*wider canvas*) enquanto práticas que denotam a ideia de uma representação democrática societal. O nosso objeto de estudo pode ser compreendido por meio de uma somatório das duas perspectivas, na medida em que os atores da sociedade civil desempenham um mandato no âmbito do Estado, embora os conselhos não possam ser caracterizados como instituições exclusivamente estatal.

sobre as políticas públicas. Mais uma razão, portanto, para buscarmos na literatura os fundamentos da legitimidade das autoridades que exercem uma função pública no âmbito do Estado.

Outro elemento importante de ser esclarecido é a derivação da pergunta por nós formulada, ou seja, quando nos perguntamos sobre os fundamentos da legitimidade dos representantes dos conselhos, estamos, na realidade, em busca dos fundamentos de sua autoridade. Uma pergunta alternativa, portanto, seria: de onde provém a autoridade dos conselheiros de políticas públicas? Quais seriam os seus principais elementos constitutivos? Orientados por estes questionamos, buscamos na literatura pertinente as respostas possíveis para essas questões.

Na segunda seção deste capítulo, investigamos na obra de diferentes pensadores da teoria política as distintas acepções do conceito de legitimidade. Iniciamos a discussão com uma abordagem do modo como Manin (1987) apresenta as polêmicas em torno do princípio da *unanimidade* enquanto a principal fonte de legitimidade de uma ordem política no pensamento de autores como Rousseau e Sieyès. O próprio Manin (1987) vai fazer uma proposição no sentido de substituir o princípio da unanimidade, tomado por diversos pensadores como o único princípio capaz de legitimar a ordem política, pelo princípio da *deliberação*. Assim, ao mesmo tempo em que sugere uma alteração no fundamento da legitimidade, o autor introduz a importância da *comunicação* entre os indivíduos de um coletivo como elemento crucial no processo de legitimação das decisões políticas.

A terceira seção do capítulo segue a via proposta por Manin (1987) e aprofunda na discussão sobre a centralidade dos processos comunicativos enquanto mecanismos capazes de conferir legitimidade às decisões políticas. O ponto de partida será uma breve descrição da emergência do processo que ficou conhecido como *deliberative turn* no âmbito da teoria política contemporânea. O modelo da teoria democrática deliberativa reúne um conjunto de postulados necessários para se alcançar decisões legítimas. Trata-se de uma vasta literatura sobre a qual pinçaremos alguns elementos a partir das discussões realizadas por três autores inseridos nesse campo: Iris Young²⁸, John Parkinson e Fabienne Peter. Os três autores oferecem elementos importantes para fazermos a transição das discussões teóricas mais gerais da tese para a sua parte empírica, objeto do capítulo quarto.

²⁸ Estamos considerando a inserção de Young (2000) nesse campo a partir de sua obra *Inclusion and Democracy* na qual endossa o modelo democrático deliberativo, principalmente na introdução e capítulo primeiro.

2.1) A constituição do Estado moderno e as reflexões teóricas sobre o conceito de Estado

Demonstramos no capítulo anterior, ao abordar a obra de Pitkin ([1967]1985, 1989, 2006), que a emergência da representação política enquanto uma prática organizadora da dinâmica política foi um fato histórico provocado por uma combinação de elementos impulsionados pela conveniência política e administrativa da coroa britânica, que passou a convocar membros das comunidades para participar das reuniões no parlamento com o rei e a nobreza. O processo histórico precedente é o da própria constituição do Estado moderno, apenas mencionado na introdução, mas que será agora abordado de forma mais aprofundada, e também a emergência do parlamento enquanto a instituição mais expressiva do governo representativo.

A história nos mostra que o Estado é uma forma de ordenamento político criada originalmente no continente europeu entre os séculos XIII e XVIII ou início do XIX²⁹. Dois elementos importantes podem ser destacados a respeito da construção desse aparato institucional, a saber, o princípio da territorialidade da obrigação política e a progressiva

²⁹ Diferentes tradições do pensamento político abordaram o processo de constituição do Estado moderno. Não se buscou fazer um levantamento exaustivo dos autores que abordaram o seu estudo. Entretanto, é imprescindível mencionar as seguintes contribuições: 1) os contratualistas Hobbes(2002), Locke (1973) e Rousseau(1996), para os quais, por diferentes meios, a constituição do Estado deve ter o consentimento dos governados; 2) Montesquieu (*apud* ALBUQUERQUE, 2002), que enfatizou as virtudes da separação e do controle mútuo entre os poderes do Estado; 3) Max Weber(1974; 2002) para o qual Estado seria uma unidade de dominação, composta por corpos administrativos especializados – a burocracia – e que detém o monopólio legítimo dos meios de coação física nas circunscrições de um determinado território; 4)Karl Marx e Frederich Engels *apud* Bobbio(2000) interpretam o Estado moderno como uma forma particular de Estado, própria da sociedade capitalista, que viabilizaria o exercício de domínio de uma classe – a burguesia – sobre outra – o proletariado. Por essa razão, defendem a superação dessa forma de organização da vida social, pois concebem o Estado como um mal não necessário. Dentre os teóricos contemporâneos: 5) Offe (1984) define o Estado capitalista como (...)”uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material”(...)caracterizada por “quatro determinações funcionais”: a)privatização da produção(...); b)dependência de impostos(...); c)acumulação como ponto de referência(...); d) a legitimação democrática...(OFFE, 1984, p.123-4); 6) Habermas (2003) realiza uma distinção da ordem social moderna em três esferas – Estado, Mercado e Mundo da Vida – sendo o primeiro e o segundo regidos pela racionalidade estratégica e instrumental, e a terceira regida pela racionalidade comunicativa. A especificidade do Estado seria a capacidade de produzir decisões vinculantes de ordem regulatória e administrativa; 7) Santos (2000, p.132) concebe a lógica da modernidade a partir da tensão entre os princípios da regulação e da emancipação. O Estado (Hobbes) seria um dos princípios estruturantes da regulação social na modernidade, juntamente com os princípios do Mercado (Locke) e da comunidade (Rousseau). Basicamente, partimos da acepção weberiana do Estado e de sua posterior utilização pela teoria dos sistemas, pela sua capacidade explicativa de mostrar o campo da política como um subconjunto do sistema social, diferenciado das esferas econômica e social. Interessa-nos esse processo de especialização de esferas da vida social, em particular, das funções de mando, que culminaram na necessidade de constituição da representação política. Apesar da crítica de Rosanvallon à mencionada acepção da política, ele também demonstra que na passagem da sociedade antiga - corporativa – para a sociedade moderna – individualista – criou-se um enorme déficit de representação (2006, p.61). Isto porque a política é convocada a ser o agente que “representa” a sociedade cuja natureza não assume mais uma forma imediata. O intuito do tópico foi, portanto, apenas tornar mais clara essa passagem de um modelo de sociedade à outra e suas conseqüências para a legitimação da representação política, que segundo Arato (2002) teria emergido somente naquela época. Para estudos que abordam distintas tradições de estudo do Estado, ver: Chilcote (1998); Cunha (2009) e Skinner(1989).

impessoalidade do comando político. Sabe-se que o período histórico precedente foi marcado pela multiplicidade de centros de poder, com destaque para os senhores proprietário de terras, a nobreza e a igreja (HELLER, 1979). Para entender o processo por meio do qual esses múltiplos centros de poder progressivamente se concentraram em um único aparato institucional monopolista – o Estado – é necessário fazer dois breves esclarecimentos sobre o conceito de poder e um tipo particular do mesmo: a dominação legal racional.

A teoria dos sistemas realiza uma abordagem empirista do poder, nos termos colocados por Habermas (2003). O núcleo central do conceito de poder político, segundo Parsons, é a “capacidade que têm as pessoas ou coletividades de conseguir que as coisas sejam feitas, especialmente quando seus objetivos são obstruídos por resistência ou oposição humanas”([1973]1979, p.21). Nesses termos, as coletividades humanas modernas existem e persistem no tempo porque o poder político é ocupado e exercido por uma parte de seus membros sobre todas as outras, incluindo àquelas resistentes às ordens provenientes daquele exercício. Assim, a despeito da autonomia e da liberdade de cada um dos indivíduos componentes desse coletivo para fazer da sua vida o que bem entenderem, o coletivo enquanto tal só existe porque há uma regulação da convivência aceita e reproduzida pela maior parte de seus membros. É o exercício do poder que impõem uma direção à essa regulação. Este processo se desenvolve, no mundo moderno, por meio de uma relação estabelecida entre representantes e representados. Daí centralidade do conceito de poder para a compreensão da representação política e de suas formas de legitimação.

Três aspectos problemáticos da literatura precedente sobre o poder são destacados por Parsons: o aspecto difuso do conceito; o problema da relação entre o aspecto coercitivo e o consensual do poder; o problema do poder enquanto um jogo de soma-zero. Para superar essas dificuldades e formular um conceito mais preciso Parsons sugere três saídas: 1) conceber o poder como um mecanismo *específico* no processo de interação social que cumpre a função de produzir mudanças de ação individuais ou coletivas; 2) considerar que o poder pode operar a partir de duas perspectivas: a coerção e/ou o consenso, ou seja, sugere-se a consideração simultânea das duas possibilidades, sem que uma seja subordinada à outra e nem que sejam tratadas como formas distintas do poder; 3) abordar o “poder como um meio circulante (análogo ao dinheiro) no interior do sistema político, mas que ultrapassa notoriamente as suas fronteiras para penetrar fundo nos outros três subsistemas funcionais vizinhos: o subsistema econômico, o integrativo e o de manutenção de padrões” (PARSONS, [1973]1979, p.21).

A síntese das reflexões e sugestões do autor para superar os problemas das formulações teóricas anteriores sobre o poder se expressam na seguinte definição:

[o] poder, então, é a capacidade generalizada de garantir a execução de compromissos obrigatórios assumidos por unidades de um sistema de organização coletiva, quando as obrigações são legitimadas com respeito à sua relação com metas coletivas e quando, havendo recalcitrância, existe a garantia de cumprimento através de sanções situacionais negativas – qualquer que seja a agência real incumbida dessa garantia (PARSONS, [1973]1979, p.24).

Logo após definir o poder³⁰, o autor coloca em destaque a utilização de dois outros conceitos centrais para a definição proposta: *generalização* e *legitimidade*. Quanto ao primeiro destaca-se a necessidade de que a capacidade de conseguir a anuência não possa ser derivada apenas de um ato particular de sanção que um indivíduo esteja em condição de impor, ou seja, ela precisa ser generalizada para ser considerada e denominada como uma relação de poder. Soma-se a essa condição a necessidade de que o meio utilizado seja “simbólico”. Isto é, a obediência dos indivíduos a uma norma derivada do exercício do poder se dá por meio de uma expectativa de que algo intrinsecamente valioso seja alcançado em prol da eficiência coletiva, ou seja, o indivíduo cumpre uma obrigação, mas não recebe “nada de valor” em suas mãos por ter agido dessa maneira. Em outros termos, a obediência é uma modalidade de troca na qual os indivíduos almejam receber um conjunto de expectativas futuras (segurança para a manutenção da sua vida, por exemplo) e oferecem como ‘pagamento’ o comportamento presente de agir em conformidade com as normas estabelecidas.

No que se refere ao conceito de *legitimidade* ele representa, nos sistemas de poder, “a contrapartida da *confiança* que, nos sistemas monetários, garante a mútua aceitação e a estabilidade da unidade monetária” (PARSONS, [1973]1979, p.24). É importante destacar aqui a acepção de legitimidade enquanto “anuência” dos indivíduos em relação a validade das normas às quais estão sujeitos, ou seja, a obediência reiterada dos indivíduos é condição necessária para a consecução da ação coletiva, mas não tem um caráter de obrigatoriedade, ao contrário, é opcional. A importância intrínseca do poder reside exatamente nessa capacidade de assegurar a “real obrigatoriedade dos compromissos”, de tal forma que o recurso à força seja apenas utilizado quando necessário.

³⁰ Ao refletir sobre o conceito de poder, na história do pensamento político, Norberto Bobbio (2000, p.162-3) formula uma tipologia moderna das formas de poder, composta por três tipos específicos: o poder econômico, o poder ideológico e o poder político. O primeiro tem como fonte a riqueza (posse de determinados bens) e permite “induzir aqueles que não os possuem a ter uma certa conduta, principalmente na execução de um certo tipo de trabalho”, ou seja, seu exercício permite a organização das forças produtivas. O segundo fundamenta-se na posse do saber e permite a formação de consensos fundamentais ao “processo de socialização necessário à coesão e integração do grupo”. O terceiro, “funda-se sobre a posse dos instrumentos através dos quais se exerce a força física (armas de todo tipo e grau): é o poder coativo no sentido mais estrito da palavra”.

Max Weber considera o conceito de “dominação” como um caso especial de poder e “um dos elementos mais importantes da ação comunitária”. A formação das comunidades linguísticas é tomada pelo autor como exemplo expressivo da importância da dominação, ou melhor, a elevação de um dialeto a idioma oficial de uma determinada organização política só é possível porque é o resultado de um processo de dominação. “Mas, além disso, a dominação exercida na ‘escola’ determina também, de modo mais duradouro e constante, a forma e a preponderância da linguagem escolar oficial” (WEBER, 1979, p.9).

Percebe-se, claramente nas afirmações de Weber, a importância da constituição de uma comunidade linguística única enquanto um elemento crucial no processo de constituição da identidade dos indivíduos pertencentes a uma mesma organização política. Esse processo envolve, simultaneamente a afirmação de um princípio *igualitário* (língua comum) de vinculação dos indivíduos, e a expressão da sua *diferença* em relação aos indivíduos falantes de outras línguas. Essa mesma temática é abordada por outro autor alemão muito influente na teoria política contemporânea, Jürgen Habermas.

A língua comum cumpre a função, portanto, de dar *unidade* a um conjunto muito heterogêneo de indivíduos singulares e *diversos* que compõe as sociedades modernas. Por isso, pode-se afirmar, como o faz Jacob Grimm (*apud* HABERMAS, 2001, p.13), ser o “povo a essência das pessoas que falam a mesma língua”. Não é casual, portanto, a centralidade do conceito de povo para o entendimento das sociedades contemporâneas. Isso pode ser observado, segundo Rosanvallon (2006, p.82), no modo como a democracia moderna opera com esse conceito ao afirmar, primeiramente, a noção de *povo como um princípio*. Isto significa considerá-lo simultaneamente como uma promessa e um princípio, ou seja, por meio de uma única palavra propõe-se simbolizar a *constituição de uma sociedade* enquanto um bloco ou coligação única passível de ser universalizada em uma *entidade nacional*. Nesse sentido, antes ser uma proposição política a acepção de povo remete a um fato sociológico³¹.

Antes de ser um conceito propriamente político, portanto, a dominação exerce um papel crucial na formação das esferas social e econômica. Por isso, Weber aborda a influencia

³¹ A utilização da expressão “fato sociológico” por Rosanvallon sugere a referência ao conceito de “fato social” formulado por outro autor francês considerado um dos pais fundadores da sociologia: Émile Durkheim. O conceito é definido por ele a partir de duas características constitutivas: “1º) a sua exterioridade em relação às consciências individuais; 2º) a ação coercitiva que exerce ou é suscetível de exercer sobre essas mesmas consciências”(DURKHEIM, 2001, p. 31). Um exemplo utilizado pelo autor como elemento possuidor dessas duas características é a linguagem como expressão da existência da sociedade enquanto realidade distinta dos indivíduos isolados. Não é casual, portanto, a utilização do termo fato sociológico por Rosanvallon, pois estava mostrando como a noção de povo remete à constituição da sociedade, seja pela existência de um língua comum ou do compartilhamento de hábitos e costumes. É a mesma razão pela qual Habermas e Weber se referiram acima à língua, enquanto um fator capaz de dar unidade a um coletivo.

incondicional da dominação nas esferas de ação comunitária, pois é única maneira de se “converter uma ação comunitária amorfa em ação racional. Em outros casos, a estrutura de dominação, e seu desenvolvimento são o que constitui a ação comunitária e o que determina univocamente sua direção para um ‘fim’. Como consequência é a existência da “dominação” que desempenha um papel decisivo no âmbito das relações sociais economicamente mais relevantes “do passado e do presente – no regime de grande propriedade, por um lado, e na exploração industrial capitalista, por outro” (WEBER, 1979, p.9). Sendo a dominação uma dentre outras formas de poder,

não existe de modo algum uma tendência exclusiva ou mesmo constante, por parte de seus beneficiários, para busca de interesses puramente econômicos ou para a ocupação dirigida preferencialmente aos bens econômicos. Mas a posse de bens econômicos e, por conseguinte, de poder econômico, é frequentemente uma consequência, e muitas vezes uma consequência deliberada, do poder, bem como um de seus mais importantes meios (WEBER, 1979, p.10).

Isso não quer dizer, no entanto, que toda forma de poder econômico se exteriorize em forma de dominação, assim como não se pode dizer que toda dominação se sirva de bens econômicos para se manter e se conservar. “Mas na maioria de suas formas, e justamente nas mais importantes, ocorre até certo ponto o fato de que a maneira de se utilizar os meios econômicos a fim de se conservar a dominação influi, de modo decisivo, sobre a sua estrutura” (WEBER, 1979, p.10). Esta afirmação weberiana se torna mais clara quando ele afirma ser necessário distinguir duas formas radicalmente distintas de dominação.

Por um lado, a dominação mediante uma constelação de interesses (especialmente mediante situações de monopólio); por outro lado, mediante a autoridade (poder de mando e dever de obediência). O tipo mais puro da primeira forma é o domínio monopolizador de um mercado. O tipo mais puro da última forma é o poder exercido pelo pai de família, pelo funcionário ou pelo príncipe (WEBER, 1979, p.11).

O exercício do poder do primeiro tipo é derivado da quantidade relativa de bens possuídos por um indivíduo ou grupo de indivíduos num determinado segmento do mercado, por exemplo, os bancos de crédito do setor financeiro mencionados por Weber, que então nomeia essa relação de “poder efetivo”. No que se refere ao segundo tipo designado como “poder autoritário” por se limitar “a recorrer ao dever da obediência”, tanto o poder de exercer o mando quanto o dever de ser obediente se constrói socialmente por meio das posições ocupadas por cada uma das partes da relação. Assim, tomando a família como a primeira instituição responsável pela socialização dos novos membros das sociedades modernas ocidentais, embora o Estado conceda legalmente ao pai o poder disciplinário, não é preciso

informar explicitamente a ele acerca do seu direito de mandar como principal recurso para educar sua prole e nem aos seus filhos sobre os seus deveres de obediência, na medida em que esses dois papéis distintos são construídos e reproduzidos por meio de tradições já existentes muito antes de serem ocupadas por cada indivíduo singular que exerce uma dessas funções. Sob a perspectiva dos filhos, a obediência pode derivar de diferentes motivações: “por convencimento de sua retidão, por sentimento do dever, por temor, por “mero costume” ou ainda por conveniência, sem que tal diferença tenha necessariamente um significado sociológico” (WEBER, 1979, p.15).

Antes de apresentar essas distintas motivações individuais para a obediência a um mandato, Weber assim define a dominação:

um estado de coisas pelo qual uma vontade manifesta (“mandato”) do “dominador” ou dos “dominadores” influi sobre os atos de outros (do “dominado” ou dos “dominados”), de modo que, em um grau socialmente relevante, tais atos tenham lugar como se os dominados tivessem adotado por si mesmos, e como máxima de seu operar, o conteúdo do mandato (obediência) (WEBER, 1979, p.14).

Nos termos colocados na definição weberiana é explícita a centralidade da relação de dominação para a persistência das associações políticas, entendidas pelo autor como aquelas que garantem a sua existência e a validade de suas ordens, dentro de uma circunscrição geográfica determinada, a partir da ameaça ou uso da violência física por meio de seus quadros administrativos. “Por *Estado* deve-se entender um *instituto político* de atividade contínua, quando e na medida em que, seu quadro administrativo mantenha, com êxito, a pretensão ao *monopólio legítimo* da coação física, para a manutenção da ordem vigente” (WEBER, 1979, p.18, destaque no original).

Weber não está se referindo a todo e qualquer Estado, mas um tipo particular do mesmo que pode ser adjetivado como *moderno*. Vejamos, portanto, como podem ser descritos os processos históricos determinantes da emergência deste aparato institucional, que emergiu na Europa a partir de um determinado momento da história. Trata-se de uma dimensão estrutural e imprescindível para a compreensão do *problema político fundamental*, qual seja, a instituição de uma ordem legítima nas sociedades modernas, que se viabiliza exatamente enquanto uma unidade de dominação. Abordar esta questão é importante porque a emergência do Estado moderno impôs a necessidade de uma cisão entre Estado e sociedade. A representação surge como invenção original capaz de manter estas duas esferas em comunicação. Para tanto, ela opera também com uma separação entre governantes e governados, ou seja, aqueles poucos que detêm o poder de mando e restante da população da

qual se espera o dever da obediência. Em outros termos, a separação entre governantes e governados é atravessada por uma relação de poder.

Herman Heller (1979) demonstra que durante meio milênio, na Idade Média, “não existiu o Estado no sentido de uma unidade de dominação, independentemente no exterior e interior que atuara de modo contínuo com meios de poder próprios, e claramente delimitada pessoal e territorialmente”. O autor critica a posição de alguns historiadores orientados pela suposição de que seria possível classificar o “Estado estamental da Idade Média” como um Estado dualista. O principal problema dessa classificação é o ponto de partida – o monismo de poder do atual Estado – pois uma análise criteriosa da divisão do poder na idade média “não será, certamente, dualista mas antes pluralista ou, melhor, como disse Hegel, uma *poliarquia*” (p.80). Isto porque as diversas funções hoje desempenhadas pelo Estado moderno estavam repartidas entre a Igreja, o nobre proprietário de terras, os cavaleiros, as cidades e outros privilegiados. O “Estado” daquele período desempenha a função ordenadora do convívio apenas de forma intermitente, pois “o seu poder estava limitado, no interior, pelos numerosos depositários de poder feudais, corporativos e municipais e, no exterior, pela Igreja e pelo Imperador” (HELLER, 1979, p.80).

A compreensão desse período histórico requer pelo menos um breve esclarecimento sobre a sociedade antiga e o papel desempenhado pela Igreja, enquanto grupo cultural, e pelo Estado, grupo político que constituía uma unidade inseparável da primeira. Assim, cada “polis” cultuava os seus próprios deuses. A emergência do “monoteísmo judaico-cristão” possibilitou a emergência de uma Igreja universal, portanto, “independente das fronteiras políticas, que tirou boa parte da vida pessoal e pública da dominação do grupo político, o que, até o presente, continua sem pertencer-lhe”. No entanto, durante a Idade Média, “a Igreja reclamou uma obediência, embora extra-estatal, política, de todos os homens, inclusive dos que exerciam o poder político, a ela obrigando, em muitos casos, por eficazes meios coativos espirituais e mesmo físicos”. Deriva dessa configuração e do fato da Igreja ter sido, durante séculos, a “única organização monista de autoridade”, num mundo no qual o poder estava completamente desagregado entre os diversos feudos e cidades, a supremacia da Igreja. Foi no século XIV que esse poder supremo atingiu o seu ponto culminante e, ao mesmo tempo, iniciou-se a ruptura dessa supremacia. Com a Reforma chegou-se a uma situação de “emancipação definitiva e total do poder do Estado a despeito da Igreja, inclusive nos Estados católicos” (HELLER, 1979, p.81).

Uma característica marcante desse período foi a impossibilidade de se diferenciar com clareza duas esferas que hoje apresentam contornos próprios: a política e a social. A fusão

dessas duas dimensões se explicita na própria distribuição do poder entre os nobres proprietários de terra, por exemplo. A cobrança dos impostos era um privilégio dos nobres proprietários. Um longo e conflituoso processo foi necessário para a transferência e centralização dessa competência para as mãos do Estado.

A emergência do poder estatal monista foi produzida de acordo com formas e etapas diferentes nas diversas nações. Heller (1979, p.83) afirma que a atomização política triunfou primeiramente na Inglaterra, ainda no século XI, quando os reis normandos conseguiram criar uma ordem política relativamente forte no seio da hierarquia feudal. O autor menciona também uma manifestação prematura de Estado moderno na Sicília, mas indica as origens do Estado moderno e das idéias a ele ligadas “nas cidades-repúblicas da Itália setentrional na época da Renascença”(p.83). A segurança imposta pelo exército criou condições propícias para a evolução do comércio em larga escala e a evolução da economia capitalista reforçou a capacidade do Estado de recolhimento dos tributos.

Heller (1979, p.88) demonstra também que além da independência militar, econômica e política, o Estado precisou alcançar a unidade de decisão jurídica universal. Nesse sentido, a implementação do direito romano cumpriu a tarefa de padronizar os julgamentos e a formação técnica especializada. As constituições escritas assumem um caráter organizador, pois expressam a “regulação consciente e planejada da estrutura concreta da unidade política em uma lei constitucional escrita”(HELLER, 1979, p.90).

Resumindo, portanto, a configuração do Estado no período anterior à modernidade foi caracterizada pela indistinção entre a esfera política e a social, ou seja, o Estado e a sociedade permaneceram como esferas praticamente fundidas. “A história do surgimento do Estado moderno é a história desta tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização da gestão do poder da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais” (SHIERA, 2007, p.426).

O período “pré-moderno” foi marcado por duas concepções de mundo aparentemente contraditórias. “O primeiro é a concepção universalista da *respublica chistiana*, enunciada na teoria e na prática, da parte papal, através da luta das investiduras (1057-1122); por ela foram colocadas as premissas para a ruptura irremediável da unidade político-religiosa que ainda regia a vida política no Ocidente” (SHIERA, 2007, p.426). É sabida a importância e expressividade da Igreja enquanto um polo unificador do ordenamento da vida em coletividade nesse período.

O segundo aspecto refere-se à proclamação da primazia do elemento espiritual sobre o

político, com a finalidade de solidificar a prevalência de seu próprio primado, quando na prática o Papa passa a reconhecer “a autonomia, pelo menos potencial, da política e oferecia o terreno em que poderiam sediar-se, mover-se, fortalecer-se e enfim prevalecer os interesses temporais que brotam das novas relações econômicas e sociais” (SHIERA, 2007, p.426). A dinâmica da vida social, por sua vez, estava organizada em torno dos feudos comandados por senhores proprietários de terras, que se constituíam em espaços fechados e limitados fundados a partir da lógica exclusiva da economia movida pela produção agrícola e da troca e regiam-se em torno da pessoalidade do exercício do poder do senhor sobre os seus subordinados.

A combinação das transformações oriundas do exercício do poder nas esferas política e social descritas no parágrafo anterior resultou na constituição de vastos territórios lentamente formados e que permitiram a maior integração entre os interesses e as relações dos grupos vizinhos, mas a condição para esta nova dinâmica de ordenamento da vida em coletividade dependeu do reconhecimento e da disciplina oriundos do regulamento institucional. Trata-se, portanto, da passagem de um tipo específico de Estado a outro, sendo o primeiro organizado em torno das relações pessoais e o segundo pelas relações institucionais.

No âmbito da organização do poder e da própria constituição de um aparato institucional, surgiu um momento sintético de decisão e de Governo, nas delimitações do novo “território” no qual se agruparam antigos “senhorios”, agora sob o comando de um único senhor simbolizado na figura do príncipe. Há uma transformação, portanto, no âmbito da soberania, antes dispersa nos diversos centros pessoais em torno dos quais o poder era exercido nos feudos, mas com a constituição da nova circunscrição territorial a soberania passa a ter um conteúdo propriamente político (SHIERA, 2007, p.426). Na realidade é a própria constituição de um único centro de poder soberano simbolizado na figura do príncipe, responsável pelo ordenamento da vida em coletividade expresso nas relações de mando e obediência nos limites do território.

A emergência e a aceleração das relações comerciais entre os povos levaram à constituição de um novo segmento ou grupo cujos interesses passaram a se confrontar com o dos antigos senhores proprietários. Os comerciantes nesse período passaram a acumular riquezas derivadas da expansão do âmbito de atuação do seu trabalho, na medida em que as antigas relações de troca passam a ser substituídas por relações financeiras mediadas pelo *dinheiro*.

O dinheiro, como dizem os economistas clássicos, é um meio de troca e também uma “medida de valor”. É simbólico porque, apesar de medir e “representar” valor econômico ou utilidade, ele próprio não possui utilidade no sentido do consumo básico – não tem “valor de uso”, mas apenas “de troca”, isto é, para a posse de coisa que têm utilidade. O uso do dinheiro é assim uma forma de comunicação de ofertas,

para comprar ou vender coisas úteis. O dinheiro torna-se um meio essencial quando intercambio não se dá por convenção (como a troca de presentes entre determinadas categorias de pessoas aparentadas), nem ocorre na base de escambo, em que uma mercadoria ou serviço é diretamente trocado por outro (PARSONS, 1979, p.22).

Benjamin Constant, autor expressivo do pensamento liberal, no seu clássico texto no qual compara a liberdade dos antigos à dos modernos, afirma ser o comércio o principal elemento distintivo da sociedade moderna em relação à sociedade antiga, que se ocupava principalmente da guerra. Essas duas atividades são consideradas meios distintos de se atingir um objetivo comum: conquistar aquilo que se deseja. Constant explica a disponibilidade dos antigos para participar das deliberações na *agora* por meio de duas diferentes fontes: a escravidão e a guerra. A primeira porque liberava os homens proprietários de ter que cuidar das suas necessidades básicas no mundo doméstico e a segunda porque gerava grandes períodos de inatividade aos cidadãos nos momentos de paz. O comércio, por outro lado, ocupa todo o tempo dos homens modernos inviabilizando a sua participação diária nos assuntos políticos.

Advém deste fato a necessidade da invenção de uma forma de governo adequada às necessidades da vida moderna, tanto no aspecto do tempo que deve ser dedicado às atividades políticas, quanto em função da vasta extensão dos territórios e do enorme contingente populacional. Nesse sentido, a invenção do governo representativo é vista como uma saída viável para os problemas advindos da complexidade das sociedades modernas, na qual a esfera política e a social já se constituíram como unidades separadas. Mais do que isto, é porque existe um governo representativo responsável por se ocupar dos assuntos públicos que os indivíduos podem dedicar seu tempo integralmente para o universo de fruição de suas necessidades privadas (liberdade dos modernos).

Segundo Almeida (2011), baseada em Torres, o nascimento das instituições parlamentares que dão forma à esta nova realidade, nos séculos XIII e XIV é objeto de uma controvérsia e apresenta diferentes interpretações, a depender do historiador narrador do fato. O foco central da disputa seria a própria origem do Parlamento, pois não se sabe se foi oriundo do conselho do rei ou das assembleias de magnatas. Apesar de toda essa polêmica, ela enfatiza a transformação impulsionada na idéia de representação política a partir da emergência do conselho nacional, pois o mesmo passa a atuar com a finalidade de defender o interesse de todo o reino e não apenas deste ou daquele estamento. A autora demonstra também que o “reconhecimento pelo rei do princípio de anuência do conselho da nação para suas iniciativas no terreno fiscal foi um passo inegável de mudança política na concepção de representação”(ALMEIDA, 2011, p.50-1, nota 19).

Cotta (2007, p. 878) afirma existir uma grande diferença entre os parlamentos medievais e os modernos, mas é possível identificar uma continuidade se observarmos a persistência de muitos elementos no âmbito funcional, pois ambos tinham como atribuição a representação, o controle e a formulação de normas. No que concerne ao primeiro elemento, o parlamento medieval combinava diferentes formas de seleção dos seus membros: alguns setores eram escolhidos por eleição, outros por meio da participação *de iure*, outros por transmissão hereditária. O parlamento moderno tem na eleição a principal forma de composição dos seus membros, mas é importante ressaltar o fato, como o fazem Manin(1997) e Urbinati (2006), de ele não ter nascido como uma instituição democrática. Trata-se de um detalhe importante, pois afirmar que uma parte dos membros do parlamento medieval era escolhido por eleição pode sugerir ao leitor uma falsa analogia com o significado contemporâneo do termo, diretamente ligado à democracia, em função do sufrágio ser universal. Alonso, Keane e Merkel (2011) afirmam que a representação como uma linguagem política e um conjunto de instituições emergiram por variados e conflituosos caminhos nos campos e cidades da Europa medieval, mas nesse momento inicial ela tinha pouco ou nada a ver com o *ethos* igualitário da democracia³². Segundo os autores, “a fusão prática entre democracia e representação não teria começado até que surgissem os atos de resistência à monarquia no final do século XVI nos países baixos” (2011, p.195-204).

Segundo Cotta, a estrutura policêntrica do Estado medieval ensejou a emergência dos principais pressupostos do nascimento dos parlamentos. Isto porque a completa dispersão do poder tornou necessária alguma ação compensatória no sentido de dar unidade às decisões. “Quem desempenha inicialmente essa função é a própria *entourage* do soberano, isto é, aquela assembléia bastante restrita de feudatários leigos e eclesiásticos que toma umas vezes o nome de *cúria* e outras o de *consilium regis*”(COTTA, 2007, p.878). Provavelmente deriva dessas instituições os parlamentos. Entre os séculos XII e XIV, em diversos locais da Europa, passa a ocorrer um alargamento e expansão desses conselhos, assim como um processo de diferenciação de suas funções, pois foi perdendo a atribuição de aconselhamento do rei e passou a receber outras responsabilidades, dentre elas o papel moderador e de controle.

³² Essa dimensão do *ethos* igualitário da representação permanece atual e será retomada novamente quando estivermos abordando a representação política nos conselhos setoriais. Mesmo quando existe, na lei de criação e no regimento interno, condições favoráveis ao estabelecimento de um princípio de igualdade entre todos os conselheiros, a observação *in loco* das reuniões plenárias e das comissões explicita uma atuação diferenciada entre os conselheiros no exercício de suas atividades. Atributos pessoais tais como a qualificação profissional, a capacidade de utilização da palavra e o tempo de atuação na área da criança e do adolescente fazem com que alguns conselheiros sejam mais atuantes que outros, ou seja, se diferenciem dos demais embora, nas regras, não exista diferença entre eles. Por essa razão, é importante estar atento para os mecanismos de *exclusão interna* para os quais nos chama a atenção Young (2000).

Assiste-se, nesse período, a um duplo movimento. Do lado do rei, ainda carente de um poder administrativo, recorre-se à participação de setores representativos da sociedade e politicamente importantes para conseguir levar adiante suas propostas. Do lado da comunidade, a ação dos poderes periféricos será no sentido de manter os seus privilégios e assegurar alguma influência nas decisões, principalmente, no controle do rei sobre as suas contribuições tanto financeiras quanto pessoais. Cotta (2007, p.879) recorre ao aforismo inglês *no taxation without representation* para expressar essa segunda posição.

Com a emergência e progressiva afirmação do Estado moderno, delimitado territorialmente e sob o comando impessoal, os parlamentos medievais também vão sendo substituídos por parlamentos nacionais. Cotta demonstra que esse processo ocorreu, principalmente, entre os séculos XVI e XVII. Do confronto entre o poder régio e o parlamento, explícito no parágrafo anterior, apenas o parlamento inglês sagrou-se vitorioso. Com a Revolução Gloriosa de 1688 afirma-se o poder ascendente do parlamento inglês frente à coroa. A experiência britânica passa a ser tomada como uma referência tanto teórica quanto prática, principalmente de renovação das funções parlamentares. Destacam-se, também, as experiências americana e francesa. Na primeira, porque o parlamento surge com uma configuração nova e sem a presença da nobreza, do clero e das corporações de ofício - classes marcantes do período anterior -; o sufrágio é mais estendido; além de possuir características mais homogêneas. Na segunda, foi exatamente a inadequação do parlamento francês que expôs a grande necessidade de transformação, pois a nova emergência, “em fins do século XVIII, dos Estados gerais que, deixados no esquecimento, não se tinham podido desenvolver e modernizar, vem pôr a nu o inadequado dos parlamentos tradicionais e assinalar, por isso mesmo, a sua morte, para deixarem lugar a uma instituição parlamentar inteiramente nova”(COTTA, 2007, p.879).

Os novos parlamentos tiveram, no século XIX, o seu grande período de desenvolvimento, pois passaram a ser o centro de debate político em vários países, tais como Inglaterra, França, Bélgica, Holanda e Itália. Além da centralidade, o parlamento também exerceu significativa influência sobre os governos e a “monarquia constitucional cede lugar ao regime parlamentar, que tem como fulcro a responsabilidade do governo perante o parlamento” (COTTA, 2007, p. 879). Foi longa, no entanto, essa transição da monarquia constitucional para o regime parlamentar. Se os primeiros atos de resistência do parlamento contra a coroa datam do final do século XVI, como apontam Alonso, Keane e Merkel (2011), apenas no último quartel do século seguinte o parlamento inglês vai sair vitorioso desse conflito com o desfecho da revolução gloriosa. Mas foram as revoluções Americana e

Francesa do último quartel do século XVIII, que expressam a vitória dos princípios da liberdade e da igualdade, e as lutas pela extensão do sufrágio ocorridas nos dois séculos seguintes, os principais responsáveis pelo casamento entre a representação e a democracia.

A diferença nas formas de seleção entre os parlamentos medievais e os modernos, sendo os últimos baseados principalmente no processo eletivo de seus membros, mesmo com um sufrágio restrito nos seus primórdios, explicitam a cisão entre a esfera política e a social e, ao mesmo tempo, demonstram como fundamento principal desse processo de composição o ideal de se buscar atingir a soberania popular. Emerge aqui o problema da legitimação da ação representativa, pois alguns indivíduos selecionados recebem a atribuição de atuar em nome de todos os demais e, assim, exercer a soberania em nome do povo. Nos termos colocados por Rosanvallon (2006, p.85), “[a] transição de sociedade corporativa para uma individualista tornou a sociedade menos representável”. Isto teria causado um enorme déficit de representação, pois, ao invés de coletividades, a sociedade moderna passa a ser composta por indivíduos, e nessa redução de escala, torna-se muito mais complexo e difícil a representação da sociedade no âmbito do Estado. O autor demonstra a existência de um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que o governo representativo é trazido a tona, o sentido da representação é obscurecido (ROSANVALLON, 2006, p.85).

Esse problema não se colocava, enquanto uma questão contenciosa, no Estado medieval, pois suas fontes de legitimidade tinham origens tradicionais e/ou divinas. Shiera (2007), por exemplo, demonstra que na antiga sociedade por camadas havia uma “fusão” entre as duas esferas e “persistia uma articulação policêntrica, com base na prevalência senhorial ou pessoal do poder”(p. 429). Se o poder é pessoal, não importa se um senhor feudal esteja atuando nos domínios de sua propriedade ou no parlamento medieval, pois estará sempre agindo de forma a alcançar a realização do seu interesse. É exatamente por isso que foi um processo longo e paulatino a centralização do direito de aprovação e cobrança dos impostos nas mãos do *Príncipe* e sua consequente retirada dos grupos sociais, que foram perdendo este privilégio originário de um período de organização da vida coletiva no qual havia uma sobreposição entre àquelas duas dimensões da vida.

A representação política passa a ser exercida de forma impessoal, por dois motivos: 1) pelo fato do representante não ser mais o senhor feudal ou o chefe de uma corporação de ofício que detêm pessoalmente um poder derivado de sua posição na sociedade; 2) porque o conjunto dos representantes reunidos no parlamento passou a receber a atribuição de agir pelo melhor interesse de todo o reino, e não apenas das localidades de origem de cada parlamentar. Deste modo, a partir do momento em que se explicita a cisão entre o Estado e a sociedade, a

invenção da representação se apresenta como uma solução possível para o estabelecimento de uma comunicação permanente e duradora entre estas duas esferas outrora superpostas. Esse processo de constituição dos representantes, no entanto, é complexo, pois está assentado no mecanismo de transformação de um indivíduo comum em representante de um coletivo, de um todo. “Ademais, ainda não importa se são legítimas as formas de tornar públicas as coisas ou pessoas. Seja no direito de sucessão dinástica, seja no sistema eleitoral, há um dispositivo institucional que opera como um mecanismo de conversão de um indivíduo natural em representante do comum, do coletivo”(ALMEIDA, 2011, p. 49-50).

Os diferentes países passaram de forma peculiar por esses processos, que culminaram na transformação de indivíduos em representantes de um coletivo, de um todo. Almeida (2011) compara os casos da França e da Inglaterra, para mostrar as especificidades, de cada um ao passar por essas etapas. Na França, o processo de constituição das regras sucessórias de ocupação do poder foi marcado por três elementos derivados da ausência de uma constituição deliberada do poder político: “a contingência dos acontecimentos, as doutrinas mobilizadas e a necessidade de produzir regras para manutenção do poder dos monarcas influenciaram paulatinamente a formação de um conjunto de normas que regulamentavam o poder sucessório da Coroa”(ALMEIDA, 2011, p.50). Foi, portanto, a partir da ação combinada dessas regras, que se consolidou a noção do rei enquanto uma pessoa pública³³. A partir dessas normas, construiu-se uma teoria do rei como pessoa pública, que respondia pela sua legitimidade como sede do poder político (TORRES *apud* ALMEIDA, 2011, p. 50). A multiplicidade de referências utilizadas para denominar o rei evocam para uma situação comum: a constituição de esfera pública/estatal.

Na Inglaterra, o processo se deu de forma bem diferente, sendo possível localizar as origens da esfera pública/estatal, no longo e tenso processo de interação entre o rei, o conselho régio e o parlamento, ao invés de se buscar na análise das regras sucessórias ou nas origens da própria representação política. Como já mostramos anteriormente, com o tempo presenciou-se um processo de inclusão progressiva dos cidadãos comuns no “conselho do reino, em que os compromissos firmados no conselho passam a ter expressão de atos soberanos, na medida em que vinculam indivíduos e comunidades como um todo e fixam uma identidade social e territorial do reino” (ALMEIDA, 2011, p.50).

³³ Habermas (1984, p.20) apresenta uma importante distinção entre representação e a noção de representatividade pública, “que se refere à existência concreta do senhor e que confere uma “aura” à sua autoridade”(…)Enquanto o príncipe e seus terratenentes “são” o país, ao invés de simplesmente colocar-se em lugar dele, eles só podem representar num sentido específico: eles representam a sua dominação, ao invés de o fazer *pelo* povo, fazem-no *perante* o povo. Por isso, não há problema de legitimação desses atores que exercem a representatividade pública. Essa noção da representação como agir no lugar de alguém só vai emergir no final do século XVI, segundo Pitkin (1989).

Almeida (2011) localiza, neste momento, as origens de dois princípios centrais para a compreensão da representação política moderna – a territorialidade e a delegação. Como consequência desse processo de inclusão dos comuns nas reuniões do parlamento, esse passa a ter como critério relevante a questão da sua representatividade, ou seja, tem-se uma nova concepção da representação política, na qual a participação daqueles potencialmente afetados pelas decisões é vista como um critério importante para a legitimidade da nova ilustração urgente, o parlamento. No próximo tópico, vamos abordar com mais detalhes as consequências destes processos históricos e sociais que estiveram na base da constituição da representação política moderna e da legitimidade, que deixa de residir nas ações das coletividades características da idade média e passa a operar na ação dos indivíduos.

2.2) *A emergência dos indivíduos na política e na sociedade*

No tópico anterior abordamos a passagem do Estado medieval para o Estado moderno, principalmente, a partir da transformação de uma ordem social e política na qual essas duas esferas estavam praticamente “fundidas” e o poder estava disperso entre inúmeros centros para outra na qual uma única instituição – Estado moderno – detém o monopólio do poder, que nesse momento já é impessoal e simbolizado na figura do príncipe, o soberano dentro de um determinado território. Mostramos também como por uma espécie de compensação para a dispersão do poder no período medieval, é substituída por um parlamento medieval com o intuito de dar alguma unidade e direção às decisões produzidas pelo Estado daquele período. O critério de composição desse parlamento era misto e conjugava a escolha eletiva de uma parte de seus membros, a participação *de iure* e também a transmissão hereditária. Esses elementos faziam com que a representação daquele período expressasse a multiplicidade de centros de poder existentes, que por serem marcados pela pessoalidade do seu exercício e, sobretudo, pela indistinção entre as esferas política e social, apresentavam fundamentos específicos de legitimidade, tais como a tradição/costumes ou a ordem divina. O problema da legitimação da ordem política e do processo de constituição de um corpo de representantes passa a ser uma questão contenciosa e problemática, a partir da emergência da representação unitária que surge no período moderno subsequente, na medida em que o mandato livre se afirma e o representante recebe a atribuição de agir/falar em nome de outros para realizar a soberania popular.

A questão da unidade deve ser esclarecida antes de passarmos adiante. Ela se apresenta como um elemento central nas condições de vida moderna, cuja dinâmica de funcionamento

se assenta na ação deliberada e racional de indivíduos autônomos. Nestas condições, como poderia ser forjada a unidade do corpo social. Rosanvallon (2006, p.86-87) recorre à Siyès, que afirma ser a nação “o grande corpo dos cidadãos”(p. 87). Como é possível a constituição desse corpo e, também, como ele pode tornar-se visível? Existiriam três formas de realizar esse princípio da unidade: *adunation*; *regeneration* e *representation* (p.87). O primeiro termo foi criado pelo autor para se referir ao processo por meio do qual a nação é forjada, constituindo uma unidade para o social, por meio da qual as diferenças existentes entre os cidadãos são sublimadas para que eles vejam uns aos outros como iguais. Com o termo *regeneration* afirma-se um discurso no qual foram abolidas todas as formas de determinação contingente, expressas nas fundações igualitárias da sociedade, que é, portanto, uma sociedade regenerada. Por fim, a representação não é compreendida como um princípio mecânico, como a autorização das autoridades eleitas. Ela possui a capacidade de expressar a reunião das pessoas da sociedade. “A integridade da nação não é anterior ao desejo das pessoas reunidas, que só é possível por meio da representação. A unidade começa ali”(SIEYÈS *apud* ROSANVALLON, 2006, p. 89).

A emergência desse problema de legitimação deriva de outra alteração substantiva dos processos históricos e sociais que teria ocorrido entre os séculos XVII e XVIII, como apresenta Shiera (2007). Na medida em que a antiga sociedade por categorias foi perdendo força e o Estado se fortalecendo, certas condições foram criadas para a presença política do indivíduo, categoria emergente apenas na sociedade moderna. No momento da “fusão”, assim como não havia uma distinção entre o público e o privado, também não tinha nenhum lugar para a presença do indivíduo na política, “totalmente absorvido pela dimensão comunitária de membro de um corpo social – desde a família até a representação de categoria – através da qual a vida social encontrava sua explicação”(SHIERA, 2007, p. 429). Foi a emergência do Estado enquanto um aparato de poder controlado pelo príncipe e a sua constituição enquanto ordem monopolista na esfera da política que possibilitou a emergência dos indivíduos enquanto interlocutores diretos e súditos na esfera privada. Vejamos como esses novos elementos se combinam naquela que é uma das mais influentes definições do Estado na teoria social.

Max Weber afirma que o Estado moderno não se deixa definir, sociologicamente, a não ser pelo específico meio que lhe é peculiar, qual seja, “monopólio legítimo da força”. A seguir o autor afirma que o Estado contemporâneo pode ser definido como “uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio legítimo da violência

física”(WEBER, 2002, p.60). Observa-se a utilização de três termos importantes de serem analisados. O primeiro deles é monopólio, pois explicita o processo de unificação e centralização do *poder* no aparato institucional do Estado. Trata-se de um dado importante, pois a idade média foi caracterizada por uma dispersão dos centros de poder posteriormente unificados. O segundo termo é legítimo e diz respeito ao processo necessário de consentimento e reconhecimento por parte daqueles submetidos ao poder do Estado como a única instituição autorizada a produzir decisões que devem ser seguidas por todos os integrantes do coletivo circunscrito no território. O terceiro termo é violência e expressa o recurso limite a ser utilizado pelo Estado frente aos governados desobedientes. Weber sempre esteve preocupado com a justificação interna para a dominação a qual ele denomina de “crença”. Os dois últimos termos se referem diretamente a um dos dilemas do conceito de poder ao qual se refere Parsons (1979) ao mostrar o problema de se investigar se a fonte da obediência estaria no consentimento ou na coerção.

É neste novo contexto marcado pela unidade e pela emergência do indivíduo como agente que se coloca a questão do indivíduo enquanto súdito, que provocará também mudanças significativas na dinâmica política. Deriva dessa alteração o olhar dirigido por Weber (2002) aos três princípios orientadores da ação dos indivíduos para legitimar as posições de mando. Em outros termos, é porque a sociedade moderna é composta por indivíduos autônomos e portadores do atributo da agência, independente da sua posição em determinados “estamentos” ou orientação religiosa, que forneciam certos rumos para balizar o seu comportamento, que se coloca o problema: por que os indivíduos obedecem? Por três motivos principais, no diria Weber (2002): a tradição, o carisma e a racionalidade das normas.

Faz-se necessário ressaltar, como o faz Almeida (2011), que a transição dos fundamentos de legitimidade da ordem medieval para a moderna, no entanto, não se deu a partir de um vazio institucional e da completa inovação teórica e prática. Tal fato pode ser ilustrado no “processo de constituição da autoridade secular do Estado em relação à igreja, no qual os monarcas ao negarem o poder do clero na administração dos negócios públicos, acabam por invocar a origem divina como fonte de legitimidade, se aproximando desse modo, da ideia de legitimidade presente na Idade Média”(ALMEIDA, 2011, p.49).

A emergência da sociedade moderna, portanto, é o resultado de um processo de transformações sociais, históricas e econômicas nas quais os indivíduos puderam passar a perceber sua identidade e, principalmente, a característica comum e compartilhada de seus interesses na esfera privada. O passo seguinte a essa tomada de consciência foi a atitude de organização desses interesses, nesse início de forma muito mais crítica e menos passiva “em

relação à gestão estatal por parte da força histórica que havia proporcionado a superação da antiga estrutura feudal: o príncipe”(SHIERA, 2007, p.429).

Contribuiu para a aceleração desse processo de organização dos interesses privados dos indivíduos a expansão das relações comerciais entre os povos, que se tornou possível em larga escala a partir da segurança estabelecida pela existência de exércitos permanentes submetidos ao controle do príncipe, como demonstrou Benjamin Constant (1985) no seu famoso texto.

Segundo o autor “o comércio inspira aos homens um forte amor pela independência individual. O comércio atende a suas necessidades, satisfaz seus desejos, sem a intervenção da autoridade” (CONSTANT, 1985, p.3). O autor realiza uma comparação entre o mundo antigo e o moderno a partir de uma analogia entre os dois elementos característicos de cada um deles: a guerra e o comércio.

A guerra é anterior ao comércio; pois a guerra e o comércio nada mais são do que dois meios diferentes de atingir o mesmo fim: o de possuir o que se deseja. O comércio não é mais que uma homenagem prestada à força do possuidor pelo aspirante à posse. É uma tentativa de obter por acordo aquilo que não se deseja mais conquistar pela violência.(...) A guerra é o impulso, o comércio o cálculo. Mas por isso mesmo, deve haver um momento em que a o comércio substitui a guerra. Nós chegamos a esse momento (CONSTANT, 1985, p.2).

A partir dessa contraposição o autor apresenta outros três elementos que diferenciam o mundo dos antigos do mundo dos modernos: 1) a extensão territorial; 2) a abolição da escravatura; 3) o fato do comércio não deixar intervalos de inatividade na vida do homem. Em relação ao primeiro item, Constant afirma que a “extensão de um país diminuiu muito a importância política que toca, distributivamente, a cada indivíduo”. No que concerne ao segundo ponto, “a abolição da escravatura privou a população livre de todo o lazer que o trabalho dos escravos lhe permitia. Sem a população escrava de Atenas, vinte mil atenienses não teriam podido deliberar em cada dia na praça pública”. No que se refere ao terceiro elemento, “o comércio não deixa, como a guerra, intervalos de inatividade na vida do homem” (CONSTANT, 1985, p.2).

Com base nesses elementos, o autor acredita não mais ser possível ao homem moderno “desfrutar da liberdade dos antigos a qual se compunha da participação ativa e constante do poder coletivo. Nossa liberdade deve compor-se do exercício pacífico da independência privada. A participação que, na antiguidade, cada um tinha na soberania nacional não era, como nos nossos dias, uma suposição abstrata” (CONSTANT, 1985, p.3). Isto porque ela se resume ao envolvimento do cidadão no momento em que delega a sua soberania a um terceiro que irá representá-lo no âmbito do Estado.

A liberdade moderna pode ser descrita como uma novidade na medida em que se afirmou, pela primeira vez, a idéia de subjetividade a ela associada. Como afirma Alain Renaut: “com a modernidade ter-se-ia imposto uma representação inédita da liberdade humana, compreendida pela primeira vez em termos de autonomia”(RENAUT, 2001, p.7). Nesse sentido, o homem não mais aceita receber as suas leis e normas do poder divino e nem da natureza das coisas, apenas daquilo derivado de sua razão e vontade. É por isso que a legitimação do Estado assume um novo contorno da modernidade, pois há uma vocação do sujeito para a autonomia.

A partir desse ideal de autonomia trazido pelo humanismo, “entendido como a concepção e a valorização da humanidade enquanto capacidade para autonomia”, altera-se o fundamento da legitimidade da ordem política. Isto porque as sociedades modernas passam a se conceber como autoinstituídas, em oposição às sociedades tradicionais, na qual a autoridade do passado funcionava como o principal fundamento da autoridade (RENAUT, 2001, p.17). É por estar em consonância com esse princípio que o modelo *contratualista* se afirma como inerentemente moderno, pois supõe como fonte da autoridade o contrato estabelecido entre esses indivíduos autônomos.

Teoricamente, portanto, o enfoque moderno parte do indivíduo para entender os fenômenos políticos. A partir dessa mudança uma nova justificativa para a obediência, para a constituição do poder e das instituições que o compõe, torna-se necessária. A política passa a ser interpretada a partir do enfoque moderno, na sua *perspectiva contratualista*, como a consequência de um processo de construção, ou seja, há uma convicção de que a nova ordem política é produto da ação deliberada de indivíduos que se traduz em instituições e procedimentos. Esta ação tem como principal objetivo a elaboração de instituições que tornem possível a criação de um governo estável. A política pode ser entendida, deste modo, como uma esfera de comportamento racional de indivíduos e grupos que almejam o poder. A aceitação do Estado é a expressão máxima deste princípio contratualista, na medida em que a política é vista como uma dimensão altamente especializada do fenômeno social.

2.3) Dos debates teóricos sobre a relação entre o Estado e a sociedade aos regimes políticos liberais

Skinner (1989, p.90) afirma que a ideia central da teoria política em que se contrapõem indivíduos e estados se iniciou com Hobbes, em *De cive* e tornou-se praticamente universal. O uso do termo Estado denota, naquela ocasião, a mais elevada forma de autoridade de um

governo civil. Skinner acompanha o processo de constituição deste conceito, que iniciou seu período formativo no início do século XIV, quando o termo de origem latina *status* – “juntamente com seus vernáculos equivalentes como *estat*, *stato* e *state* – já podiam ser encontrados como uso geral em uma variedade de contextos políticos”(p.91). Ao final deste século o termo *status* pode ser regularmente usado para se referir ao “Estado ou condição de um reino ou o povo associado a um determinado território” (SKINNER, 1989, p.92).

Em sua concepção moderna, o termo Estado indica também uma separação entre este e o aparato de governo (SKINNER, 1989, p.96). Com isto se pretende afirmar que a lei ou as autoridades se distinguem das instituições do Estado. Esta noção se afirmou progressivamente e teve em seus primórdios o crescimento do número de cidades ‘italianas’ que foram adquirindo o status de autonomia e república com governo próprio, como demonstrou também Heller (1979). O desenvolvimento de situações similares a estas, de novas formações políticas, introduziu uma série de questões sobre a autoridade política e os correlatos processos de legitimação da mesma.

Skinner demonstra que em Maquiavel o uso do termo Estado denotava um determinado território submetido a uma mesma autoridade ou um príncipe. Afirma também ser uma pré-condição da manutenção do Estado enquanto produtor de leis, obviamente, a de que ele seja capaz de preservar a característica do regime existente. Como consequência, é possível encontrar os termos *status* e *stato* sendo usados para se referir não apenas ao Estado ou uma condição de príncipes, mas para indicar a presença particular de regimes e sistemas de governo (SKINNER, 1989, p.98). Uma segunda pré-condição da manutenção do Estado existente como legislador é a de não sofrer nenhuma perda ou alteração no escopo do seu território. Nesse sentido, se encontra os termos *status* e *stato* para se referir a uma área geral sobre a qual a lei ou as autoridades devem exercer o seu controle (SKINNER, 1989, p.100). Na alta renascença, as crônicas e tratados políticos já apresentam recorrentemente o uso destes termos. Maquiavel usa com frequência o termo *Estado* para denotar o território de um príncipe. Nos primeiros anos do século XVI o mesmo uso já se encontra no norte da Europa.

Skinner se dedica, em seguida, a demonstrar como escritores republicanos contribuíram para a formação da concepção moderna de Estado que prevalece entre nós. Seguindo Skinner é possível assegurar o duplo caráter impessoal que nova ordem assume. Primeiramente deve-se distinguir a autoridade do Estado das pessoas que estão imbuídas do dever de exercê-la. Mas se deve destacar também uma segunda característica impessoal que se refere à separação ou distinção desta autoridade estatal de toda a sociedade ou comunidade sobre a qual o seu poder será exercido (SKINNER, 1989, p.112). Nessa segunda acepção,

encontra-se explícita a separação entre governantes e governados, que nos interessa em particular.

Primeiramente, afirma Skinner, o Estado tornou-se aceito como o elemento mais substancial do argumento político e a partir daí uma série de outros conceitos relacionados à análise da soberania foram reorganizados. Este processo culminou na aceitação do Estado como uma autoridade suprema e impessoal que se torna central para a teoria e a prática de governos em toda a Europa ocidental (SKINNER, 1989, p.124). Mas esta autoridade impessoal precisa ser legitimada e este processo se dá de outra forma, dado que está assentado em outras bases, qual seja, o fundamento racional que passou a guiar a ação dos indivíduos na modernidade. Em outros termos, a compreensão do conceito de legitimidade requer uma análise das formas de relação estabelecidas entre o Estado e a sociedade. Mas quais seriam as origens dessa dualidade constitutiva da dinâmica política da vida moderna?

Os primórdios dessa dualidade se encontram na obra dos teóricos contratualistas, que buscavam argumentos para a justificação do poder nascente, que posteriormente se concentraria nas mãos do Estado, em contraposição à sociedade ou à sociedade civil. De forma simples e objetiva, o mesmo processo de especialização sistêmica que levou à constituição do Estado moderno, entendido como uma unidade de dominação detentora do monopólio dos meios de coação física no âmbito de um determinado território, explicitou também a constituição da *sociedade* entendida enquanto uma associação coletiva composta por *indivíduos autônomos*, dotados da capacidade de julgamento para decidir sobre os destinos de suas próprias vidas e da coletividade.

Por conseguinte, a emergência do conceito de sociedade civil pode ser localizada, como o faz Avritzer (2008), no século XVIII, por volta de 1820. Nesse momento, esse conceito *dualista*, permite expressar duas mudanças provocadas pelo processo de modernização ocidental: “a diferenciação entre a família e a esfera econômica provocada pela abolição da servidão e a diferenciação entre o Estado e a sociedade causada pela especialização sistêmica do Estado” (p.2). Posteriormente, no século XIX, teria emergido uma concepção tripartite do conceito, no qual a sociedade civil se distingue tanto do Estado quanto do mercado, como veremos a seguir.

Como nos mostra Giddens (1991, p.14), o período moderno é marcado por uma *descontinuidade*³⁴ em relação às formas de organização precedentes. “Os modos de vida

³⁴ Giddens (1991) discorda dos interpretes da modernidade que a entendem como um processo de diferenciação e especialização das esferas da vida social. Com o conceito de descontinuidade, o autor sugere uma interpretação

produzidos pela modernidade nos desvencilharam de *todos* os tipos tradicionais de ordem social, de uma maneira sem precedentes”. Um dos indicativos da descontinuidade apontados pelo autor é, exatamente, a *natureza intrínseca das instituições modernas*, tal como a existência do sistema político do estado nação-moderno, inexistente nos períodos históricos precedentes. Outra inovação da modernidade demonstrada por Habermas (1984) é a própria emergência da categoria do indivíduo.

Uma característica importante da modernidade seria, também, uma nova dinâmica para a vida coletiva na qual se observa uma separação entre as esferas política e social, entre o universo do público e o do privado. Tal separação não existiu durante a idade média europeia (HABERMAS, 1984, p.17). Dada essa separação, a emergência da representação política enquanto uma prática inovadora e singular permite o estabelecimento de uma relação de mediação entre esses dois polos outrora superpostos. Isto porque apenas alguns membros da *sociedade* serão selecionados para ocupar os cargos nos quais estão distribuídos o poder de mando, no âmbito do *Estado*. A consequência mais imediata desse processo de autonomia da esfera política, de um lado, e de outro, da esfera social e da econômica é uma alteração nos fundamentos de legitimidade da primeira. Como sustenta Renault,

é o aparecimento do povo como entidade capaz de autodeterminar livremente, logo a afirmação de um sujeito político, que permitirá resolver a questão da legitimidade do poder fora de qualquer referência às respostas, anuladas pela ficção metódica do Estado de natureza, que se apóiam na autoridade e na antiguidade da tradição (2001, p. 166).

O autor afirma, ainda, que se analisarmos a obra de Rousseau ou de Hobbes, é possível encontrar, em ambos, o argumento de que a legitimação da sociedade política se faz na realização das vontades individuais. É por essa razão que Hobbes irá conferir tanta importância ao processo de autorização do representante pelos representados, como mostramos no capítulo primeiro. Em Rousseau a questão aparece por meio do dilema de se encontrar um meio de que os indivíduos possam estar submetidos a um poder soberano e permanecerem exercendo a sua liberdade como outrora fizeram. O que está subentendido na análise destes autores precursores do pensamento político moderno, é distinção entre duas ordens de soberania, sendo uma delas a esfera propriamente política, centralizada no Estado, e outra, na esfera privada, da vida dos indivíduos.

Bobbio (2000) vai sustentar que antes dos teóricos da economia política do século XVIII, foram os teóricos do jusnaturalismo do século XVII que colocaram o indivíduo no

diferente desse processo. Pensamos, no entanto, que a crítica do autor não elimina, por completo, o ponto que buscamos destacar aqui, da constituição de esferas específicas e diferenciadas da ação social.

centro de sua argumentação sobre a formação da ordem política. A tradição liberal que se inicia com o pensamento desses teóricos, para assegurar a legitimidade do poder nascente, defendia um conjunto de itens que mediava a relação entre Estado e sociedade. Esta se define nesta concepção de política em contraposição ao Estado, que deve cumprir uma série de prerrogativas para garantir a continuidade dos direitos fundamentais dos indivíduos que compõem a sociedade.

Neste sentido, essa aceção do Estado iniciada com Locke, tem uma tríplice função: por meio das leis e do uso legal da violência (exército e polícia), garantir o direito natural de propriedade, sem interferir na vida econômica; tem a função de arbitrar, por meio das leis e da força, os conflitos da sociedade civil; tem o direito de legislar, permitir e proibir tudo quanto pertença à esfera da vida pública, mas não tem o direito de intervir sobre as consciências dos governados. É por essa razão, afirma Bobbio(2000b), que o estado na aceção liberal deve ser limitado tanto em suas *funções* quanto em seus *poderes*, e disso resultam dois diferentes modelos: Estado mínimo e o Estado de direito, respectivamente. O segundo é aquele “em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais) e devem ser exercidos no âmbito das leis que regulam, salvo o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para fazer com que seja reconhecido e refutado o abuso ou excesso de poder”(Bobbio, 2000b, p.16). Já o primeiro modelo se realiza a partir da menor interferência possível do Estado na ordem econômica, pois se entende que os atores do mercado são mais eficientes e ágeis para ofertar os serviços e produtos para a população, mas para isso dependem do Estado para garantir a segurança de todos e as condições adequadas para a competição dos agentes econômicos.

Nas origens do *liberalismo*, entendido como uma determinada concepção do Estado, na qual ele deve ser limitado, teóricos *contratualistas* como Hobbes (2002), Locke (1973) e Rousseau (1999) propuseram interpretações próprias sobre esse processo de constituição de uma *autoridade legítima*. No argumento dos dois primeiros, parte-se do *pressuposto* de que haveria inicialmente um *Estado de natureza* como o reino da liberdade individual e, por isso mesmo da desordem, situação que colocava os membros desse coletivo em situação de insegurança permanente. Rousseau distingue-se de ambos por não considerar o *estado de natureza* como o reino da violência, pelo contrário, na sua visão é a sociedade que institui a desigualdade entre os homens. A despeito da especificidade da teoria de cada um dos autores, é possível apreender um ponto de chegada similar, pois todos descrevem uma situação de vida caótica que levaria os indivíduos autônomos e livres a estabelecerem um *contrato* por meio do qual aceitam se submeter a uma autoridade - o *Estado civil* - responsável por instituir o

ordenamento da vida em coletividade. Essa lógica de argumentação veio a se constituir como a principal base *racional* de justificação do Estado liberal e também colocou no centro do debate a contraposição entre Estado e sociedade, que será a principal forma de se analisar as fontes da legitimidade da autoridade.

Segundo Norberto Bobbio, a condição *histórica* que viabilizou o nascimento do Estado liberal foi a “contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei e, em períodos históricos de crise mais aguda, de uma ruptura revolucionária (exemplares os casos da Inglaterra do século XVII e a França do fim do século XVIII)” (BOBBIO, 2000b, p.14). A história nos mostra, na constituição do Estado moderno, que ele veio a assumir predominantemente, na contemporaneidade, a forma *liberal e democrática*. Esse é o resultado de um conjunto de transformações históricas, sociais, políticas e culturais derivadas do processo de *modernização* da sociedade que teve início com crise da Reforma e foi propulsionada pela revolução industrial. A consequência mais imediata desse processo, segundo Lipset, foi a seguinte: “o colapso da sociedade tradicional expôs à vista de todos, pela primeira vez, a diferença entre Estado e sociedade” (LIPSET, 1967, p.22).

Como já mencionamos, Habermas (1984) apresenta uma distinção entre a noção moderna de representação e a noção de representatividade pública. Segundo o autor, “[a] última configuração da representatividade pública, ao mesmo tempo reunida e tornada mais nítida na corte dos monarcas, já é uma espécie de reservado, em meio a uma sociedade que ia se separando do Estado. Só então é que, num sentido especificamente moderno, separam-se esfera pública e privada”(HABERMAS, 1984, p. 24). Assim, existe uma separação das esferas pública e privada e, ao mesmo tempo, uma separação e contraposição, do ponto de vista da lógica argumentativa dos autores que estão teorizando sobre essas questões, entre o Estado e a sociedade.

A resposta de Constant à essa cisão está na constituição de um governo representativo, por meio do qual os indivíduos escolhem aqueles que se ocuparão corriqueiramente da atividade política e, assim livres das atividades públicas, podem cuidar dos seus interesses privados, pré-condição para o exercício do comércio³⁵.

O mundo moderno vai sendo paulatinamente constituído por sistemas de governo liberais e, posteriormente, democráticos, que são justamente a expressão de um contato entre os dois princípios. Isto porque, se por um lado, a teoria liberal defende a autonomia do

³⁵ Como já mostramos no primeiro capítulo, Urbinati (2006) discorda dessa posição ao sustentar o argumento de que o governo representativo é uma invenção original do mundo moderno, e não uma alternativa *second best*, por meio do qual se criou um processo de interação entre formas participativas e representativas de ação política, que permitem manter em comunicação o Estado e a sociedade.

indivíduo, impondo limites a extensão do poder, por outro, a democracia implica em uma universalização da cidadania, para que todos participem do poder. Deste modo, as constituições escritas se apresentam como um dos principais instrumentos institucionais do estado liberal democrático. Assim como a divisão de poderes entre o executivo, o judiciário e o legislativo, sendo este último o mais importante. Com esta divisão delimitam-se com precisão quais serão os constituintes das leis, bem com os seus executores e os que farão à interpretação das mesmas. Esta delimitação impede que um só indivíduo detenha o acúmulo destas funções, como já fora prática nos tempos em que existira um só poder soberano. Os sistemas partidários também são uma característica institucional da democracia liberal, enquanto forma de representação do indivíduo que participa da política do estado. Tiveram início no parlamento inglês. O poder é alcançado seguindo o princípio do mandato, que por sua vez é realização por meio de eleições. Os indivíduos têm o direito à livre associação.

A democracia é uma dentre as várias formas de governo caracterizada pelo exercício do poder pelo povo. É uma concepção da ordem política constituída a partir da noção da vontade geral. Povo aqui no sentido de uma identidade fundamental comum, um coletivo que é unificado por uma qualidade que sobrepõe todas as outras diferenças. Segundo Bobbio a democracia é “uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia”(Bobbio, 2000b, p.7). Democracia como um princípio de igualdade política, e mais, não somente como um conceito, mas principalmente como uma conduta.

Um argumento muito presente na literatura afirma que as dimensões assumidas pelo estado moderno fizeram do sistema representativo praticamente inevitável, uma vez que progressivamente se tornou impraticável a participação direta dos indivíduos no poder. Não mais é possível que todos os cidadãos se reúnam em praça pública, tal qual o faziam os gregos. Nesse sentido, os indivíduos modernos assumem a impossibilidade de exercerem governo da vida em coletividade por si mesmos (autogoverno). Enfim, a legitimidade do governo não ocorre pela presença de todos, mas apenas de alguns. Principalmente após as mudanças que ocorreram no estado moderno, tais como a instituição do sufrágio universal, a democracia moderna representativa passa a operar com o princípio de que os representantes recebem um mandato, a eles delegado pelos representados, por meio do qual recebem a atribuição de exercer a soberania popular.

A instituição desse modelo de Estado se afirmou, como demonstrou Bobbio(2000b), na luta contra os Estados autoritários e despóticos. As revoluções francesa e americana

tiveram forte influência para a consolidação dos ideais de igualdade e de liberdade que se afirmaram a partir de então e alteraram significativamente os princípios de legitimação da ordem política. A questão da revolução se coloca originariamente em relação à questão das liberdades políticas. Dunn (1989) sustenta que as revoluções burguesas foram completamente bem sucedidas em relação aos seus objetivos, uma vez que pretendiam derrubar o poder despótico e instituir, por meio de uma profunda transformação política, as liberdades políticas. Ocorreram nos séculos XVIII e XIX e conseguiram instituir regimes liberais democráticos, cujos fundamentos de legitimidade se encontram na afirmação dos princípios da liberdade e igualdade³⁶.

Dada a nova configuração da dinâmica da vida moderna, na qual temos num extremo uma unidade de dominação – o Estado - e no outro extremo os súditos e posteriormente os cidadãos, os indivíduos autônomos e interessados em cuidar do universo de sua vida privada, coloca-se a pergunta: o que existe entre esses dois extremos? Como podem se conciliar a tensão entre o universo público e o privado? Bobbio recorre à Montesquieu, em sua análise sobre os corpos intermediários, para mostrar a importância de determinados grupos para exercer mediação entre o Estado e o indivíduo. Montesquieu se refere à nobreza, ao clero e às antigas ordens sociais para demonstrar como elas se constituíam em um “contrapoder” com capacidade para barrar a ação do príncipe, portanto, o impedindo de governar simplesmente ao capricho se sua vontade, ou seja, elas representavam uma garantia contra a existência de um governo despótico (BOBBIO, 2000a, p.321). As ordens das quais falava Montesquieu eram bem diferentes das conhecidas hoje como grupos intermediários, principalmente, por se constituírem em grupos com caráter hereditário como a nobreza, ao passo que as associações atuais são voluntárias. Em outros termos, o pluralismo dos antigos do qual nos falava Montesquieu é muito diferente do pluralismo dos modernos.

Bobbio (2000a, p.322) nos mostra os argumentos contra e a favor da existência dessas ordens. Os defensores viam nestas ordens um eficaz instrumento de proteção contra a possível arbitrariedade do exercício do poder soberano. Os críticos diziam que elas apenas se configuravam como uma fonte permanente de determinados privilégios para uns grupos em detrimento de outros, o que fazia com que o interesse geral estivesse subordinado aos interesses parciais. Foi baseada nessa posição crítica que a Revolução Francesa aboliu todo e

³⁶ A tradição socialista, por outro lado, entende a revolução como uma profunda transformação da ordem sócio-econômica, sobretudo em relação ao princípio da propriedade. Estas só aconteceram no século XX, com revoluções como a Russa, a Chinesa e a Cubana. Enquanto as primeiras lutaram para instituir a liberdade, estas últimas lutavam pela igualdade.

qualquer tipo de ordem intermediária, pois viam nessa ação a única forma de se instituir a igualdade, a liberdade e a fraternidade, lemas principais daquela revolução. Assim, a constituição de 1791 aboliu todas as instituições que pudessem ferir a liberdade e igualdade dos direitos. Esta mesma postura pode ser assumida na contemporaneidade diante do papel dos grupos intermediários nas sociedades atuais. Aqueles que os defendem o fazem para sustentar a importância de que existam grupos capazes de influir nas decisões políticas nos períodos compreendidos entre as eleições, por outro lado, os contrários a presença destes grupos o fazem porque afirmam existir a possibilidade de reprodução das desigualdades de acesso ao sistema político, uma vez que os indivíduos que mais se associam seriam aqueles que possuem melhores condições de renda e escolaridade.

Discutimos até este ponto a separação entre o Estado e sociedade como efeitos das transformações sociais ocasionadas pela modernidade. Mostramos que ocorreu um longo processo de diferenciação das esferas social e política e que, a representação política, emerge neste contexto como uma forma de vincular pólos outrora superpostos. Na próxima seção vamos abordar o problema da representatividade enquanto um elemento central da prática representativa que permite conectar dois pólos distintos, o Estado e a sociedade³⁷.

2.4) O problema da representatividade

Afirmamos, acima, que a emergência dos parlamentos modernos trouxe à tona o problema da legitimação da representação política, por operar com o ideal de se exercer a soberania popular. Rosanvallon (2006, p.43) afirma ser central para o seu entendimento da

³⁷ Antes de passar à discussão sobre a representatividade, cabe uma nota explicativa sobre o conceito de sociedade civil, enquanto uma esfera de sociabilidade que permite aos indivíduos se reunir em torno de significados compartilhados com vistas a atingir objetivos comuns. Esta discussão relaciona-se ao problema da legitimidade da ordem política, pois estes indivíduos associados podem reivindicar, contestar e/ou propor diretamente ações ao Estado. Enquanto esfera de associação autônoma dos interesses particulares as organizações da sociedade civil podem propiciar mecanismos de mediação entre o Estado e os indivíduos que as compõem, trilhando caminhos diferentes dos canais tradicionais de representação política (parlamento). Nesse sentido, se hoje alguns analistas têm buscado analisar e compreender as ações representativas desempenhadas pelas organizações da sociedade civil (OSC), na contemporaneidade, é porque eles já possuíam condições inerentes à suas dimensões constitutivas, que propiciavam o estabelecimento de relações de mediação entre o Estado e os indivíduos. É possível afirmar, portanto, que além da possibilidade de conciliar a busca de interesses particulares com fins coletivos, as OSC podem atuar como canais por meio dos quais os seus membros podem se apresentar perante os seus semelhantes e também frente ao Estado e ao mercado. O mundo moderno e seu processo de especialização das esferas social, econômica e política, opera, ao mesmo tempo, com uma cisão desses universos outrora superpostos, mas propicia a criação de mecanismos capazes de viabilizar a comunicação sinérgica entre as distintas esferas da vida social. A sociedade civil pode ser vista como um canal importante de expressão das demandas sociais na esfera política aumentando, assim, a possibilidade de se construir decisões compartilhadas com atores do mercado e do governo, no âmbito do Estado e, assim, podem conferir mais legitimidade aos governos eleitos e às políticas públicas.

política a compreensão da dinâmica do governo representativo. Mesmo se considerando que nos seus primórdios a representação não era democrática³⁸, o estudo das técnicas eleitorais adotadas ao longo dos tempos pode ser visto como uma sucessão de tentativas de resolver o problema que está nos fundamentos dessa modalidade de governo: o déficit de representatividade. Ele pode ser expresso da seguinte forma: por melhor que sejam os mecanismos adotados no processo de transformação de votos em número de cadeiras parlamentares, na operação de redução de complexidade de uma população, sempre haverá uma perda significativa da heterogeneidade. Essa é a principal fonte do déficit permanente de representatividade dos governos representativos.

As origens desse déficit se encontram na passagem da sociedade antiga para a moderna, principalmente em dois elementos. A primeira é a transição de uma sociedade corporativa para uma individualista, pois a multiplicação de interesses, opiniões e perspectivas derivadas desse processo torna a correspondência entre representantes e representados sempre incompleta. A segunda é o fato de indivíduos que se ocupam integralmente da vida política serem chamados a ocupar o papel de agentes que “representam” a sociedade cuja natureza não assume uma forma imediata. “De acordo com Karl Marx, na Idade Média o social estabelecia o que era imediatamente político. Nas sociedades modernas, por outro lado, passos positivos devem ser tomados antes da representação da sociedade poder ser instituída” (ROSANVALLON, 2006, p.61). Assim, uma aparência visível e tangível deve ser dada à sociedade de indivíduos, e ao povo deve ser dada uma cara. Nesse sentido, afirma Rosanvallon, existe um imperativo da representação nas sociedades modernas, ao contrário das sociedades antigas, na qual as ordens, corporações e grupos privilegiados, enquanto entidades coletivas exerciam um papel político de expressiva relevância.

Por essa razão, Rosanvallon vai afirmar ser um dos objetivos de sua *história filosófica da política* promover o entendimento sobre os caminhos pelos quais são formados os sistemas de representação, pois eles determinam a maneira como indivíduos e grupos sociais conduzem suas atividades e concebem a vida comum. Um segundo objetivo seria prover um modelo histórico no qual seja possível explicitar a permanente interação entre a realidade e a sua representação por meio da definição de um campo conceitual (2006, p.62). Quando a antiga sociedade de corporações deixa lugar a um conjunto de indivíduos, há que construir um substituto capaz de dar sentido comum as relações estabelecidas entre os indivíduos. Assim, a

³⁸ Alonso, Keane e Merkel (2001) afirmam que a “invenção do governo representativo e sua subsequente democratização foi algo como um casamento de conveniência. O casamento supostamente serviu à representação e à democracia ao incrementar a efetividade e legitimidade do governo”(p.202-8).

própria noção de povo, entendido como a representação desse conjunto da população que partilha hábitos e costumes comuns e está submetida a um governo único, cumpre a função de dar unidade ao conjunto heterogêneo de indivíduos que o compõem.

O problema do déficit de representatividade apontado por Rosanvallon (2006) é tão importante que está presente desde as origens da representação política na Inglaterra. Se é verdade que o rei passa a convocar representantes da comunidade para conseguir a anuência dos governados em relação ao recolhimento dos tributos, naquele momento já destinados exclusivamente ao Estado, também é verdade que a presença desses representantes da comunidade nas reuniões do parlamento conseguem atenuar o déficit de representatividade do parlamento ao incorporar indivíduos oriundos de diferentes regiões do reino.

Da forma similar, como nos mostra a análise de Knights (2009) sobre a Inglaterra pré-democrática, os caminhos informais e participativos por meio dos quais a representação ocorria, para além do processo formal da eleição, cumpriam dois objetivos que também reduziam o referido déficit de representatividade do parlamento. O primeiro é o número muito expressivo de participantes destas atividades informais pertencentes a setores da população excluídos da participação eleitoral formal, ou seja, eles encontravam no envolvimento com as petições e discursos uma forma de opinarem no processo de formação e produção das decisões parlamentares. O segundo é que mesmo as pessoas que autorizavam os seus representantes a agir por elas no parlamento, participavam de outras atividades de auto-governo e entendiam que outras vozes representativas da sociedade poderiam complementar a legitimidade das decisões se interferissem nos resultados da atividade parlamentar.

Peter (2010) define legitimidade como "uma virtude das instituições políticas e das decisões produzidas no seu interior sejam elas leis, políticas públicas e/ou candidatos aos cargos públicos"(p.1). Existem, portanto, três dimensões sobre as quais essa virtude das instituições políticas e das decisões se aplica, como se percebe na última parte da definição. A segunda dimensão nos interessa, em particular, pois o nosso olhar está dirigido para um conselho estadual de política pública. As outras duas dimensões também estão relacionadas indiretamente ao nosso objeto de pesquisa, na medida em que os conselhos produzem resoluções que apresentam caráter normativo e regulatório das ações implementadas pela política da área pertinente. Enquanto instituição política, vinculada juridicamente ao poder executivo, o conselho é composto por conselheiros que exercem uma função pública, neste sentido, embora não sejam eleitos pela população geral, produzem decisões que afetam segmentos importantes da população. Para que as decisões de uma instituição sejam consideradas legítimas, nos lembra Rehfeld (2009), é necessário que os seus membros sejam

dotados de legitimidade. Portanto, é fundamental se investigar os fundamentos da legitimidade dos conselheiros e das decisões produzidas por eles.

Segundo Saward (2011) a representação política foi estudada, até muito recentemente, como vinculada ao Estado ou exclusivamente estatal. Por esta razão, os critérios de legitimidade a ela associados, em geral, estão vinculados à legitimidade estatal. Apesar de estarmos investigando os fundamentos da legitimidade de atores cívicos, eles também estão atuando como representantes no âmbito de uma instituição vinculada ao poder executivo, o CEDCA. Por estas razões, o levantamento sobre o conceito de legitimidade realizado, a seguir, buscou enumerar um conjunto de critérios relacionados pela literatura acerca da legitimidade da autoridade política. Neste sentido, o texto não se restringe à análise das abordagens que estão pesquisando o processo de pluralização das formas de representação política na contemporaneidade.

No início deste tópico, mostramos como a inovação política decorrente da afirmação e consolidação do Estado moderno provocou mudanças terminológicas e conceituais em palavras como: Estado, representação, partidos e democracia. A seguir, mostramos como esses conceitos foram centrais para o entendimento do regime liberal democrático que se afirmou como o modelo de Estado mais amplamente disseminado no ocidente ao longo dos séculos XIX e XX. Mostramos também a emergência, prática e teórica, da sociedade civil enquanto instância que busca realizar a mediação entre o Estado e os indivíduos. Na realidade brasileira recente, com a democratização, a sociedade civil tem assumido cada vez mais presença no cenário político e para tal exerce também funções representativas no âmbito das instituições políticas participativas, razão pela qual voltamos nossa atenção para essa dimensão associativa da vida política. Tais funções têm sido exercidas e, ao mesmo tempo, as teorias produzidas para compreender esse fenômeno têm buscado investigar quais são as bases ou os fundamentos da legitimidade desta prática social.

Para analisar tal base, no próximo tópico, vamos buscar entender o modo como o conceito de legitimidade vem sendo abordado por diferentes autores e tradições do pensamento político. Especificamente, pretende-se verificar como eles responderam às seguintes questões: quais são os fundamentos da legitimidade de uma ordem política moderna?; o que torna a representação política legítima? Buscar-se-á verificar a definição, os fundamentos e a legitimidade da representação em três acepções distintas: consentimento, descritiva e normativa. As diferentes tradições do pensamento na teoria política produziram respostas distintas à questão acerca dos fundamentos da legitimidade da autoridade. Na primeira acepção o elemento central é o consentimento dos indivíduos que inicia o processo

de autorização dos representantes e pode possibilitar o estabelecimento de mecanismos de controle da ação dos mesmos. A segunda acepção considera também a importância dos processos de seleção dos representantes, mas acrescenta critérios específicos que levariam os indivíduos a obedecer às ordens provenientes da autoridade política, ou seja, identificam os fundamentos da legitimidade do poder e de seu exercício no âmbito da política. Neste sentido, buscam também produzir interpretações capazes de explicitar a correlação entre a estabilidade dos governos e a legitimidade do sistema político. A terceira acepção amplia as bases de entendimento do conceito de legitimidade e vai além dos possíveis critérios que fundamentam a relação de obediência dos cidadãos às autoridades instituídas. Postula-se, portanto, alguns pressupostos relacionados ao modo como as decisões políticas são produzidas, tais como as condições de igualdade entre os participantes e a presença de regras democráticas na regulação do processos, para que os cidadãos tenham o dever de obedecê-las.

O trajeto a ser percorrido inicia com a afirmação de Arato (2002) segundo o qual o governo representativo, no seu primórdio, não enfrentava problema de legitimidade. Este problema surge com a emergência e consolidação dos parlamentos. Este problema persiste e assume formas diferentes dependendo do autor e tradição ao qual é vinculado. As eleições se consagraram como “o” mecanismo de autorização dos representantes e a regra da maioria se afirmou como o principal elemento de produção das decisões.

2.6) A emergência do problema de legitimidade e a teoria do consentimento

Arato (2002, p.85) afirma que “[o] governo representativo é uma invenção ocidental medieval”. Na sua interpretação, nesse início, a representação não enfrentava problemas de legitimação. Primeiramente porque “as assembléias dos Estados eram simplesmente apresentadas ao príncipe, diretamente ou através de mandatos imperativos das ordens sociais que já eram poderosas e que mantinham ou aumentavam seu poder através da representatividade”. Em segundo lugar, também não se colocava o problema da legitimidade por não haver separação entre representantes e representados, pois todos aqueles que eram considerados como parte da nação política estavam incluídos nos processos decisórios. O problema da legitimação surge com as instituições herdeiras desses Estados, quais sejam: “o Parlamento no século XVII e as Convenções Constitucionais ou Assembléias Constituintes do século XVIII(...)(ARATO, 2002, p.85). As novas atribuições que receberam tais instituições, como o exercício das atividades constituintes ou legislativas estavam baseadas na ideia de que

o povo estaria ali representado, por isso surge o “problema da legitimação que não foi resolvido naquele período, nem desde então e que nunca será plenamente resolvido”(idem).

Este problema colocado por Arato está no cerne da questão de pesquisa que orientou o desenvolvimento deste estudo. Alguns séculos após a emergência dos governos democráticos representativos, o problema das formas e critérios possíveis de se considerar um governo legítimo se atualizaram ao longo do tempo, mas persistem como uma questão central nos regimes democráticos. Manin (1997) apresenta quatro desses critérios que teriam perdurado do século XVIII aos dias de hoje. Um deles é exatamente aquele no qual a ação dos representantes guarda um grau de independência em relação às demandas da população. Nos termos de Pitkin (1985) seria a vitória do *mandato independente*.

De um modo geral, o conceito de legitimidade expressa a aceitação e o respeito dos cidadãos às normas estabelecidas por uma determinada comunidade política. A obediência às leis é uma aceitação tácita e uma concordância com a validade das mesmas. A discussão teórica geral sobre a legitimidade é vasta na teoria política, mas é possível sintetizar a ideia central do conceito na seguinte afirmação: o povo é única fonte legítima do poder em um regime democrático. Neste, as eleições se consagraram como o único mecanismo capaz de viabilizar a escolha e a autorização dos representantes. A regra da maioria viabiliza a colocação de todos os votantes numa mesma categoria, de tal forma que as preferências de parte da população que venceu o processo passam a ser tomadas como a expressão de todo o *povo* ou da *nação*, no singular. Afirma-se, assim, um sujeito político único e ao mesmo tempo se adota um procedimento prático que é a eleição. Por essa razão, Rosanvallon (2009) afirma que a eleição mescla um *princípio de justificação* e uma *técnica de decisão*.

Esta questão é abordada também por Manin (1987), quando desenvolve e questiona o princípio fundamental de que a unanimidade sozinha seria a fonte de legitimidade do poder político e das regras dele derivadas. Partindo do *pressuposto liberal* de que os indivíduos têm direitos iguais e, ao mesmo tempo, vontades diferentes e conflitantes, coloca-se o problema do modo como pode ser alcançado o consentimento daqueles que estão submetidos ao poder político. Nas palavras do próprio autor:

O poder político e as regras por ele promulgadas não podem ter outra base de legitimidade senão o desejo daqueles indivíduos com direitos iguais. O poder e aquelas regras aceitas por todos os membros da sociedade constroem a todos estes membros. As regras podem, deste modo, ser legítimas apenas se elas forem provenientes do desejo de todos e represente esse direito de todos (MANIN, 1987, p.340, *tradução livre*).

Por esta razão Manin (1987) afirma ser inevitável às *teorias liberais da justiça* buscar

a resposta para a seguinte questão: como seria possível estabelecer uma ordem política e social baseada no desejo dos indivíduos? Na resposta a este questionamento, encontra-se a principal diferença entre os pontos de vista liberal e o democrático. Os dois chegam a uma conclusão comum segundo a qual, na esfera política, a unanimidade é única maneira capaz de promover os princípios de legitimidade. Entretanto, há um ponto que diferencia as duas perspectivas aqui em questão, na medida em que “a maioria dos democratas lida não apenas com questão da legitimidade, mas também com a eficiência. O princípio da maioria seria então aquele que permite a reconciliação entre o princípio de tomada de decisão (maioria) e o da legitimidade (unanimidade)” (MANIN, 1987, p.340).

Manin (1987) recorre ao pensamento de Sieyès para explicitar a tensão existente entre esses elementos. Por um lado, é possível apreender no argumento do referido autor como o requerimento da unanimidade se faz presente a partir do postulado original segundo o qual a única fonte legítima da obrigação política seria a vontade dos indivíduos. Por outro, é notória a dificuldade de conciliação deste postulado quando se enfrenta os desafios cotidianos da prática política, que só pode operar de forma eficiente a partir do princípio da maioria. Deste modo, a maioria passa a ser considerada como o equivalente da unanimidade, que continua a ser a única fonte de legitimidade (MANIN, 1987, p. 342).

Rousseau é outro autor mencionado por Manin (1987) para abordar a noção de unanimidade, embora seu pensamento expresso na obra *O Contrato Social* seja muito diferente do argumento desenvolvido por Sieyès. O principal ponto de diferença entre os autores é o posicionamento acerca da representação, endossado por aquele e rejeitado por Rousseau. Mesmo tendo apresentado uma solução diferente frente ao princípio da unanimidade, ao postular o conceito de vontade geral e afirmar que obedecendo a ela os indivíduos não obedecem senão a si mesmos, Rousseau também reconhece aquele princípio como o único fundamento possível da legitimidade.

Dentre os autores clássicos da teoria política Rousseau foi aquele que sustentou no livro *O Contrato Social* a necessidade da participação ativa dos cidadãos no processo de decisão coletiva como a *única* condição possível para o exercício da liberdade convencional³⁹. A questão que orienta o desenvolvimento do livro está na busca dos fundamentos da

³⁹ Rousseau faz uma contraposição entre a liberdade natural, presente no estado de natureza, e a liberdade convencional, derivada das convenções construídas de forma consciente e racional pelos homens para estabelecer as regras do convívio coletivo. A concepção do autor acerca do estado de natureza é diferente daquela sustentada por Hobbes e Locke. Os três autores são *contratualistas*, ou seja, terminologia utilizada para designar os filósofos que, entre os séculos XVI e XVIII, sustentavam que a origem da sociedade derivava de um contrato. O pressuposto é o que os homens poderiam viver naturalmente, na ausência do poder e da organização, que só emergiriam “depois de um pacto firmado por eles, estabelecendo as regras do convívio social e de subordinação política”(RIBEIRO, 2002, p.53)

legitimidade do exercício do poder do Estado sobre os cidadãos, ou seja, como é possível que a dominação seja exercida de forma legítima.

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes. Esse é o problema fundamental cuja solução o contrato social oferece (ROUSSEAU, 1999, p.69-70).

Ciente das dificuldades de colocar em prática suas idéias e, principalmente, das objeções que seriam feitas a sua proposta de participação ativa dos cidadãos na política, Rousseau recorre ao exemplo do império romano e o classifica como uma República, uma vez que foi regido por leis. Como a lei é a expressão da vontade geral para o autor, daí decorre que “[t]odo governo legítimo é republicano”(ROUSSEAU, 1999, p.109).

Rousseau esclarece ainda, em nota de rodapé, que não entende por república “somente uma aristocracia ou uma democracia, mas em geral todo governo dirigido pela vontade geral, que é a lei. Para ser legítimo, não é preciso que o governo se confunda com o soberano, mas que seja seu ministro. Então, a própria monarquia é república” (ROUSSEAU, 1999, p.109). O autor nos lembra que o último censo do Império Romano contabilizou “mais de 4 milhões de cidadãos, sem levar em consideração os dependentes, os estrangeiros, as mulheres, as crianças, os escravos”(ROUSSEAU, 1999, p.179). Mesmo assim, a população era convocada periodicamente a participar das assembleias públicas nas quais as decisões eram tomadas.

Sartori (1997) recorre aos detalhes da terminologia empregada por pensadores Gregos e Romanos que teorizaram sobre a política, para explicitar que os fundamentos da distinção entre as expressões utilizadas por esses autores na realidade expressam o que ele classificou como duas distintas antropologias: a grega, de um lado, e a romana de outro. Os pressupostos subjacentes a cada uma delas relativos à natureza do ser humano e da ordem social condicionam o entendimento do que seja o político. Aos gregos, para os quais a plena realização do homem só era possível na *polis*, relaciona-se uma *dimensão horizontal* da política. Isto era possível porque os gregos viviam em *comunidade*, ou seja, um coletivo muito homogêneo étnica e linguisticamente, que louvava os mesmos deuses e que tinha um contingente populacional relativamente pequeno, enfim, características que possibilitam aos cidadãos o debate em praça pública. Os romanos encontravam-se numa situação completamente distinta, com confins mais ampliados e juridicamente organizada, da *cosmópolis*(denominação utilizada por Sêneca) (SARTORI, 1997, 159-160). A visão romana da política, portanto, já é moderna e necessita de uma *organização vertical*. A estrutura institucional de governo, demandada pelo império romano agregava uma heterogeneidade muito grande, tanto étnica

quanto lingüisticamente. Daí a necessidade de um coletivo juridicamente vinculado. Apresentadas estas duas distintas antropologias, Sartori demonstra diferentes concepções de política delas derivadas.

Ainda assim, Rousseau é categórico ao afirmar que a despeito da pluralidade e heterogeneidade da sociedade romana, era possível o exercício da liberdade, uma vez que o povo romano era convocado a participar em público de alguns processos decisórios. Segundo ele “todo Governo, para ser legítimo, precisa fundar-se na soberania do povo” (ROUSSEAU, 1999, p. 147). Esta afirmação nos permite inferir que a legitimidade para o autor é um atributo que pode ser conferido a um governo no qual o povo tenha a capacidade de decidir sobre os destinos da vida em coletividade. Rousseau (1999) entende a soberania como o exercício do poder, que é, por sua vez, guiado pela vontade geral.

Há comumente muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum; a outra, ao interesse privado, e não passa de uma soma das vontades particulares. Quando se retiram, porém, dessas mesmas vontades, os a-mais e os a-menos que nela se destroem mutuamente, resta, como soma das diferenças, a vontade geral (ROUSSEAU, 1999, p.92-3).

O conceito de vontade geral e sua expressão correlata o interesse geral tornou-se uma referência fundamental entre os teóricos da democracia. Os regimes democráticos em geral são avaliados pela sua maior ou menor capacidade de fazer com que o interesse geral⁴⁰ de uma determinada sociedade seja respeitado. Trata-se, portanto, de um dos critérios centrais de avaliação das democracias.

É possível sintetizar as contribuições de Rousseau à discussão sobre a legitimidade da seguinte forma. Ele concebe o conceito como “as decisões produzidas com base na vontade geral, que se materializa na Lei”. As potencialidades analíticas e normativas de seu modelo derivam da inclusão do cidadão no processo de constituição da lei como condição de legitimidade das decisões. Os limites analíticos e normativos de seu modelo derivam do confinamento da proposta a pequenas sociedades, ou seja, é possível afirmar a inviabilidade de que seja implementado em sociedades complexas. Isto porque demandaria tempo e recursos que o cidadão moderno, em geral, não dispõe.

Carole Pateman (1992) vai realizar uma crítica à visão que os “realistas” da política apresentam sobre a obra de Rousseau. Segundo ela, não seria necessária esta homogeneidade do corpo de cidadãos como pré-condição para a participação. Esta se daria nas sociedades modernas e cumprem uma função educativa, de incluir os cidadãos no envolvimento com a

⁴⁰ Vale lembrar que se trata de uma ideia muito difícil de ser apreendida, definida, e por isso mesmo muito criticada na literatura. Nem por isso os autores deixam de mencioná-la. Um exemplo recente é o uso freqüente da expressão e da sua correlata “generalidade social” na obra de Rosanvallon (2009).

coisa pública e com os processos decisórios. Esse processo poderia levar a um ciclo virtuoso, por meio do qual decisões mais qualificadas atrairiam mais cidadãos, que, por sua vez, tornariam-se mais conscientes de suas responsabilidades coletivas.

Como já mostramos anteriormente, o conceito de legitimidade dos representantes em Hobbes (2002) advém do processo de autorização que foi conferida a eles. Portanto, o mais importante seria a legitimidade do representante, da qual derivam todas as decisões posteriores. Por conseguinte, o Estado legítimo é aquele que foi construído a partir de um contrato entre os indivíduos que vivem em suas dependências. “Estado é instituído quando uma multidão de pessoas concordam e pactuam que a qualquer homem ou assembléia de homens a quem possa ser atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles – ou seja, de ser seu representante(...)”(HOBBS, 2002, p.132). Um dos principais problemas da definição hobbesiana encontra-se na ênfase quase exclusiva no processo de autorização que dá início à atividade representativa. Por centrar sua atenção no início do processo de constituição do representante, Hobbes não propõe mecanismos que possam operar durante o exercício da atividade representativa, ou seja, não há mecanismos de controle dos representantes por parte dos representados.

Se, por um lado, Locke enfatiza a necessidade do consentimento dos indivíduos como fonte do poder legítimo, por outro, é difícil operacionalizar a ideia do autor durante o processo de tomada de decisão pelos governos, que devem produzir respostas constantes às urgências de regulamentação da sociedade.

A defesa do autor acerca da necessidade do consentimento dos governados deu origem a um conjunto de obras tão significativas que se pode falar da existência de uma teoria do consentimento. De certa maneira, pode-se dizer que também Hobbes, ao afirmar a necessidade de *autorização* como início da ação representativa prevê um consentimento inicial dos representados. Rousseau atribui à *vontade geral* um lugar central no processo decisório na qual resultarão as leis, nesse sentido existe a necessidade de consentimento dos governados em relação às ações dos governantes. A principal diferença entre os dois autores é que em Hobbes a autorização se dá uma única vez, no momento de escolha do representante, ao passo que em Rousseau o governado deve ser convocado a participar de todos os momentos de formulação ou alteração das leis.

Dada a separação operada pela modernidade entre as esferas política e social e emergência dos indivíduos como fonte da legitimidade do poder, novas condições se estabeleceram para compreensão do processo de legitimação da ordem política. O que os autores modernos destacados até aqui, nos mostram, é a necessidade da existência de um

processo de consentimento dos indivíduos como condição *sine qua non* para o estabelecimento da obrigação de obedecer. No próximo tópico vamos abordar alguns concepções descritivas da legitimidade.

a) As concepções descritivas da legitimidade

Estamos concebendo as definições descritivas da legitimidade como sendo aqueles que relacionam um conjunto de critérios capazes de serem observados como componentes deste conceito. Os autores que desenvolvem esta visão, a contrapõe à uma visão mais ampliada do fenômeno que incluiria alguns fundamentos normativos no conceito. Levi (2007) apresenta a seguinte definição:

(...) o termo legitimidade designa, ao mesmo tempo, uma situação e um valor de convivência social. A situação a que o termo se refere é a aceitação do Estado por um segmento relevante da população; o valor é o consenso livremente manifestado por uma comunidade de homens autônomos e conscientes. (...)a legitimidade do Estado é uma situação nunca plenamente concretizada na história, a não ser como aspiração, e que um Estado será mais ou menos legítimo na medida em que torna real o valor de um consenso livremente manifestado por parte de uma comunidade de homens autônomos e conscientes, isto é, na medida em que consegue se aproximar à idéia-limite da eliminação do poder e da ideologia nas relações sociais (LEVI, 2007, p.678).

A definição acima é nitidamente influenciada pela concepção weberiana. Weber apresenta uma definição descritiva para o conceito de legitimidade, que pode ser delineada como os fundamentos ou as crenças que levam os indivíduos a obedecer. Seriam três os principais fundamentos da autoridade legítima: o carisma; a tradição/costumes e a racionalidade das leis. Na primeira a obediência está relacionada a determinados atributos do líder, na segunda ao peso dos hábitos e tradições e na terceira ao processo racional de produção das leis.

A tipologia weberiana apresenta um rico potencial de identificação da avaliação dos cidadãos em relação às leis e ao sistema político. No entanto, a ênfase descritiva do autor limita a capacidade do conceito de que o cidadão realize um julgamento moral acerca da justiça das decisões do Estado. A potencialidade da definição descritiva weberiana encontra-se na possibilidade de identificar a avaliação dos cidadãos acerca do sistema político. O principal limite desta perspectiva, no entanto, seria a consequência da ênfase descritiva, que anula o conteúdo normativo do conceito. Assim, não é possível utilizar a noção de legitimidade para avaliar o julgamento moral dos cidadãos no que concerne à justiça das decisões do Estado.

Lipset (1967) parte da definição sociológica weberiana para formular outro conceito de legitimidade amplamente mencionado pela literatura que trata do assunto. De acordo com o autor, “[a] legitimidade envolve a capacidade do sistema para engendrar e manter a crença de que as instituições políticas vigentes são as mais apropriadas para a sociedade (LIPSET, 1967, p. 78). Deste modo, faz-se uma tradução política daquele conceito inicialmente restrito ao âmbito sociológico, ou melhor, aos fundamentos sociais do poder político.

Lipset (1967) claramente aprimora a definição weberiana e vai sugerir que a estabilidade das democracias depende não só do desenvolvimento econômico, mas também da eficácia e da legitimidade do sistema. A primeira é primordialmente instrumental e se relaciona às capacidades do governo de resolver os problemas cotidianos enfrentados pela sociedade. A segunda é avaliativa e diz respeito ao modo como os indivíduos e grupos vêm as normas que regulam o seu convívio.

Outra importante contribuição do autor diz respeito à explicação de quando surgem os problemas de legitimidade. Nas suas palavras:

A legitimidade, em si e por si mesma, pode estar associada a múltiplas formas de organização política, incluindo as opressivas. As sociedades feudais, antes do advento do industrialismo, indubitavelmente desfrutavam a lealdade básica da maioria de seus membros. As crises de legitimidade são, primordialmente, um fenômeno histórico recente, que se segue às profundas clivagens entre grupos que estão aptos, em virtude das comunicações de massa, a organizarem-se em torno de valores diferentes daqueles que previamente eram considerados os únicos aceitáveis (LIPSET, 1967, p. 78).

Neste sentido, é importante mencionar que as crises de legitimidade indicam sempre uma necessidade de mudança. Esta, como se sabe, é uma característica marcante da sociedade moderna, em função de sua orientação para o progresso. Neste sentido, a legitimidade da nova ordem depende do modo como as bases de sustentação da anterior foram erodidas e/ou incorporadas pela nova.

Apesar da contribuição de Lipset (1967) à discussão sobre a legitimidade, sua concepção puramente descritiva retira do conceito o seu conteúdo normativo, cujas virtudes serão apontadas por Buchanan (2002) e Simmons (1999). Ao aprimorar a definição weberiana, uma potencialidade da concepção de Lipset é permitir uma avaliação das instituições políticas e possuir uma capacidade explicativa das democracias estáveis com base na legitimidade, que é derivada da avaliação dos cidadãos acerca das instituições. O principal limite está no pressuposto de que a estabilidade democrática deriva da combinação entre eficácia (instrumental) e legitimidade (avaliativa), pois apesar de incluir uma dimensão avaliativa, o caráter descritivo no conceito de legitimidade limita a possibilidade de

compreensão da dimensão do julgamento moral sobre a justiça das decisões do Estado.

b) As concepções normativas da legitimidade

Buchanan (2002) realiza uma interessante análise crítica da *teoria do consentimento*, que teria florescido no momento em que se firmaram dois pilares do liberalismo: a ideia da liberdade como uma propriedade inerente à condição humana e a ideia da igualdade entre as pessoas como um fundamento moral. A virtude do consentimento estaria na eliminação da pura coerção e na reconciliação da liberdade individual com o poder político. Mas tal justificativa do consentimento como ausência de coerção se sustenta apenas se assumirmos que a liberdade, no sentido de ausência da coerção, seria a única acepção possível para o termo ou o maior valor fundamental.

O poder político traz um problema para tal ideia da igualdade (não exatamente para a liberdade) porque ele envolve algumas pessoas impondo regras sobre outras. Se há igualdade entre os homens, porque apenas alguns podem exercer o poder político? A resposta oferecida pela teoria do consentimento fundamenta-se na autorização que foi concedida àqueles que exercem o poder por meio do consentimento. Assim, o poder poderia ser reconciliado com a igualdade e liberdade de uma forma que respeita a autonomia dos indivíduos (BUCHANAN, 2002, p.698).

Sintetizando o argumento de Buchanan (2002, p.698-9), a teoria do consentimento oferece uma mesma resposta para quatro diferentes problemas relacionados ao poder político. Primeiro, é o consentimento que justifica moralmente o governo ao exercício do poder político (resposta para a questão da justificação do agente). Segundo, ao consentir em ser governado por essa entidade o povo se obriga a obedecê-lo (questão da autoridade política). Terceiro, o povo ao consentir com o governo incorre na obrigação de obedecer a suas regras, e sendo obrigado a obedecê-lo, as temáticas regulamentadas por ele representam um motivo suficiente para que sejam cumpridas (a questão da *authoritativeness*). Quarto, a teoria do consentimento também prevê uma resposta para o que Buchanan descreve como sendo, ao longo da questão da legitimidade política, a principal preocupação de uma teoria moral do poder político: sob quais condições nós teríamos razões suficientes para acatar questões decretadas por aqueles que exercem o poder político?(questão das razões para cumprimento). A principal resposta fornecida por diferentes teóricos da democracia seria: quando participamos de sua confecção.

Vale destacar que as quatro questões mencionadas servem como referência

fundamental para uma reflexão substantiva sobre a legitimidade, ou seja, discorrer sobre a legitimidade é buscar respostas para as quatro questões enumeradas acima. Deste modo, por apresentar respostas a questões tão substantivas colocadas pela teoria política, a atratividade da teoria do consentido foi significativa por muito tempo. No entanto,

[u]m número de críticos da teoria do consentimento têm enfatizado que nada como o que hoje chamamos de um governo satisfaz ou é sempre susceptível de satisfazer as condições exigidas para todos ou mesmo a maioria dos seus cidadãos possam consentir ao exercício do poder político de acordo com qualquer concepção de consentimento que justificaria o exercício do poder político (BUCHANAN, 2002, p.699, *tradução livre*).

Percebe-se, portanto, que toda atratividade da teoria consentimento advém, principalmente das respostas que oferece às questões complicadas expostas anteriormente, e pela reconciliação entre igualdade, liberdade e exercício do poder político. No entanto, ela apresenta limitações estruturais se confrontadas com a realidade política. Um exemplo nítido pode ser tomado das democracias mais consolidadas, como é o caso da Inglaterra e EUA. Mesmo com todos os mecanismos construídos com a finalidade de realizar amplos processos de autorização via eleições, é praticamente impossível conseguir o consentimento de todos os indivíduos no processo. Os teóricos do consentimento vão dizer que mesmo não tendo participado diretamente do processo decisório, é possível inferir que aqueles que não participaram, mas que permaneceram no país deram um consentimento indireto à norma produzida.

No entanto, mesmo assim teríamos que considerar outros procedimentos sociológicos anteriores de constituição das normas que regem a sociedade e são por elas consideradas legítimas para fazer uma afirmação como esta. Buchanan (2002, p.701) demonstra que “consentir com o exercício da autoridade política, se esse consentimento tiver força normativa, pressupõem um acordo sobre alguma concepção acerca do escopo do poder político – ao menos uma ideia do como e porque o poder político é usado”.

Vale recorrer às palavras de Buchanan para esclarecer a sua concepção sobre a legitimidade:

Meu objetivo nesta seção é desenvolver uma teoria da legitimidade política que não se baseia na noção de um direito a ser obedecido. A idéia central é: um portador do poder político (o monopólio de fazer, aplicar e de forçar a obediência às leis em um território) é legítimo (ou seja, é moralmente justificado no exercício do poder político) se, e somente se ele (a) faz um trabalho cujo crédito é o de proteger pelo menos os mais básicos direitos humanos de todos aqueles sobre os quais se exerce o poder, (b) fornece essa proteção por meio de processos, políticas e ações que respeitam os direitos humanos mais básicos, e (c) não é um usurpador (ie, não vem exercer o poder político pela forma errada de depor um portador legítimo do poder político) (BUCHANAN, 2002, p.703, *tradução livre*).

É importante destacar a concepção de Buchanan segundo a qual o direito de governar (autoridade) é diferente do dever de obedecer (legitimidade). Isto porque o autor considera e inclui em sua concepção de legitimidade um critério de justiça das decisões produzidas pelos governantes (critérios a, b e c), ou seja, está preocupado com os resultados das decisões, de tal forma que alguns requisitos mínimos e essenciais devem ser respeitados no processo de produção das leis, tal como o respeito aos direitos humanos.

Se o exercício do poder político traz um problema para o princípio da igualdade entre os membros de um coletivo, ao separar governantes e governados, é o conceito de legitimidade que torna possível reparar os efeitos da desigualdade, na medida em que os governantes são aceitos pelos governados como os legítimos possuidores das posições de mando. A principal contribuição de Buchanan está relacionada à exigência de que a realização dos itens a, b e c seja vista como um dever de justiça, fundamentada na igual consideração de todos os seres humanos.

É importante sintetizar, aqui, as contribuições de Buchanan (2002) à discussão deste tópico. Segundo ele, o conceito de legitimidade refere-se ao direito do governo de fazer e impor as leis. Trata-se de uma noção central da teoria da moralidade do poder político, ou seja, como pode ser justificado o dever de se impor leis (governo) pelos agentes que estão submetidos a ele. Os fundamentos da definição são claramente filosóficos e normativos. A partir de sua discussão é possível distinguir três tipos: legitimidade política; autoridade política e *authoritativeness*. As potencialidades analíticas e normativas do modelo estão exatamente nesta distinção que permite esclarecer bem a distinção sobre a especificidade de cada conceito. *Authoritativeness* torna possível especificar como os três conceitos se aplicam na esfera política. A legitimidade (por que os indivíduos devem obedecer?) é vista como um atributo exclusivo dos regimes democráticos. Já autoridade política inclui o direito de fazer leis e também o de ser obedecido. Um dos limites do modelo deriva do fato de não explicar bem como os regimes democráticos persistem no tempo, ou seja, de onde provém a legitimidade e a autoridade política dos mesmos. Mesmo se for considerada a imposição pela força como o fundamento da obediência, não se consegue explicar porque não há rebelião por parte dos que devem obedecer sem o consentimento.

A concepção hobbesiana acerca da legitimidade do Estado pode ser diferenciada da lockeana, que permite fazer uma distinção entre os conceitos de justificação e legitimidade do Estado, embora Locke não tenha usado exatamente esses termos como destaca Simons (1999). A justificação de uma instituição relaciona-se à avaliação acerca de sua capacidade de produzir decisões prudentes e racionais, de ser moralmente aceitável ou ambos (SIMONS,

1999, p.740). Ao passo que a legitimidade é compreendida como “um conjunto de direitos morais que o Estado possui de ser o único a impor obrigações aos cidadãos, de fazer com que eles sigam tais deveres e de usar a coerção para obrigar o cumprimento desses deveres” (SIMONS, 1999, 746). Percebe-se, desse modo, que o Soberano hobbesiano tem autorização ilimitada para agir, ao passo que Locke aponta para a necessidade de que a ação do Estado seja julgada sistematicamente pelos cidadãos.

A diferenciação entre justificação e legitimidade permite tornar mais claras as duas perspectivas de análise que estão presente na relação entre o cidadão e o Estado. Em geral, é comum encontrar a utilização do conceito de legitimidade para descrever um atributo de um regime político ou de uma instituição que teria a prerrogativa de ordenar o convívio coletivo nem determinado território. De outro lado, utilizamos o mesmo conceito para designar as atitudes dos cidadãos que aceitam o regime ou instituição como legítimos detentores do exercício do poder, da soberania popular, ou seja, da dominação política.

Simons (1999, p.747-8) enumera um conjunto de sentidos geralmente presentes na literatura acerca do conceito de legitimidade. Um deles é o de que o Estado pode ser considerado legítimo se é *reconhecido por outros na comunidade internacional*. Outro sentido comumente empregado designa como legítimo um *regime político oficial ou legal*, “no sentido de que ele chegou ao poder e continua a governar de acordo com as regras geralmente aceitas naquele estado”(SIMONS, 1999, p.747). O terceiro sentido é adotado pela maioria dos cientistas sociais contemporâneos, que seguindo Weber, “denominam legítimos aqueles *regimes aceitos ou aprovados por seus membros* em certas formas específicas” (SIMONS, 1999, p.750, *tradução e ênfase nossa*).

Essas concepções de entendimento do conceito de legitimidade estão centradas principalmente na crença ou nas atitudes dos indivíduos que compõem a coletividade em relação ao exercício da dominação pelo Estado. Alguns problemas emergem desse entendimento da legitimidade. O primeiro deles é o de que o conceito passa a ser compreendido como um reservatório de lealdade que os líderes políticos poderiam dirigir, ou seja, o problema aqui reside em tornar incompreensível a possibilidade de que os indivíduos possam julgar e constatar o que é legítimo ou ilegítimo com base em avaliações racionais ou critérios objetivos (SIMONS, 1999, p.750). O segundo problema da explicação atitudinal da legitimidade é o fato de focar muita atenção na avaliação dos sujeitos e pouca na do Estado. Um terceiro problema mais grave pode ser derivado desse segundo, trata-se da dificuldade de consolidar uma teoria plausível da legitimidade do Estado que possa precisar os direitos sobre quais se sustentam a sua legitimidade, quais sejam, a exclusividade de impor e exigir

coercitivamente o cumprimento dos deveres por parte de seus membros (SIMONS, 1999, p.750).

Simons (1999, p.752) recupera a teoria lockeana no intuito de apresentar a distinção entre os conceitos de legitimidade e justificação do Estado que permite retomar a importância do julgamento moral da relação entre o cidadão e o Estado. O autor nos mostra que essas duas dimensões podem ser consideradas como “variáveis independentes, da mesma forma que uma empresa tem o direito de prestar serviço e cobrar por ele, e isto é completamente independente da eficiência ou qualidade do serviço prestado por ela” (SIMONS, 1999, p.752).

Simons apresenta o seu conceito de legitimidade como um “direito moral exclusivo de uma instituição de impor deveres compartilhados sobre um grupo de pessoas, que devem ser obedecidos por ele, e se necessário, impor tais deveres coercitivamente”. Os fundamentos da “reivindicação de legitimidade concernem às relações específicas entre indivíduos e instituições” (SIMONS, 1999, p. 769, *tradução livre*).

Ao fazer um balanço das diversas propostas apresentadas acerca da justificação, Simons (1999) formula uma importante distinção entre dois diferentes tipos de avaliação. De um lado, estaria o que ele denominou de *avaliação genérica* que estaria presente na filosofia política por meio das virtudes morais de um modo geral ou das qualidades positivas dos arranjos políticos, ou seja, se é justo ou razoavelmente aceitável. De outro lado, estaria uma *avaliação transacional* relativa às questões moralmente significantes na história específica de interação entre os indivíduos e as políticas implementadas para atendê-lo⁴¹.

De uma perspectiva mais ampla, a *avaliação transacional* permite também ao cidadão julgar a qualidade do desempenho dos seus governantes. Ora, não seria esse exatamente um dos problemas cruciais dos regimes democráticos contemporâneos? A literatura tem apontado para a ausência de mecanismos de controle dos governantes nos períodos compreendidos entre uma eleição e outra. O julgamento atualmente está restrito a recompensa ou punição dos políticos pelo eleitor no momento do voto, com exceção daqueles países em que existe a possibilidade da revogação do mandato, como é o caso do *recall* nos Estados Unidos.

⁴¹ Essa distinção apresenta um rico potencial para a análise de políticas públicas, sobretudo para as pesquisas que pretendem avaliar as percepções dos usuários acerca das ações implementadas, a partir da *avaliação transacional*. Tais informações são extremamente relevantes para o aprimoramento das atividades finais das políticas. No caso brasileiro recente, por exemplo, o mérito de alguns conselhos de políticas, como na área da saúde e da assistência social, é exatamente a possibilidade de que os usuários tenham assento nos conselhos que formulam as políticas. No caso do objeto desta tese, o CEDCA-MG, há um complicador para avaliações desse tipo em função da ausência do público beneficiário da política no processo deliberativo do conselho. No entanto, os conselheiros são atores da sociedade civil envolvidos diretamente na implementação de ações voltadas para esse público, portanto, tem condições de avaliar a qualidade das políticas pelo conhecimento direto das lacunas da política que se apresentam no seu trabalho cotidiano.

Sintetizando, a potencialidade analítica do modelo proposto por Simmons (1999) está na concepção ampliada do conceito, capaz de incorporar as duas dimensões do mesmo, ou seja, o Estado e os cidadãos. A definição do autor permite realizar uma aproximação entre a justificação do Estado e a sua legitimação. Por meio da crítica à definição weberiana, o autor afirma que ela diz muito sobre os indivíduos e quase nada sobre o Estado, tampouco quanto à relação entre o estado e os cidadãos. Um possível limite à definição de Simmons (1999) sobre a legitimidade, estaria na demasiada ampliação do conceito, que pode perder a sua especificidade.

Andrew Rehfeld segue a proposição de Buchanan e conceitua a legitimidade como “o direito governamental de fazer e impor as leis” (2008, p.4). É interessante o tratamento dado pelo autor à questão, pois ele a considera como uma variável contínua, ou seja, um atributo que alguns regimes podem possuir em maior ou menor quantidade que outros, ou seja, alguns regimes são mais ou menos legítimos que outros. “Se a legitimidade é uma variável descontínua, em que os sistemas podem ser legítimos ou não, temos uma descrição que obscurece a complexidade e as nuances do conceito” (REHFELD, 2008, p.13).

Segundo o autor, haveria ainda outras acepções sobre o conceito na literatura. A primeira delas é a que ele adota, a *legitimidade normativa*, que se refere ao direito do governo de fazer as leis. A segunda pode ser denominada de *legitimidade normativa ampliada*, na medida em que considera não apenas o direito do governo, mas também a obrigação do cidadão de obedecer às leis formuladas pelo primeiro. A terceira acepção é da *legitimidade sociológica* centrada no princípio da aprovação pública dos governos e das leis por ele produzidas.

O conceito de legitimidade interessa diretamente à Rehfeld (2008) em função de sua relação com o conceito de *constituency* (distrito eleitoral), tema central do seu livro. Em suas palavras: “[o] conceito de distrito eleitoral define como, em uma nação particular, os excluídos são legitimamente constituídos, ou simultaneamente, eles selecionam seus representantes que irão governá-los” (REHFELD, 2008, p.XI).

Rehfeld (2008) demonstra que o distrito com base territorial, amplamente adotado pelos regimes democráticos do mundo inteiro, induz os representantes a agir segundo a lógica das particularidades, pois orientam suas ações para a defesa dos interesses das localidades nas quais foram eleitos. Por essa razão, o autor sugere a formação de *distritos aleatórios* que teriam a possibilidade de gerar incentivos institucionais aos representantes de promover ações em prol do bem de todos, ou seja, a representação assim orientada promoveria os valores republicanos (REHFELD, 2008, p.XI). Essa seria uma das principais contribuições analíticas

do modelo do autor.

Uma ideia relativamente simples, mas muito importante desenvolvida por Rehfeld (2008) é a de que a legitimidade das leis tem com pré-requisito a legitimidade dos representantes. O modelo de Rehfeld (2008) expressa uma proposição teórico-normativa consistente, mas carece de um teste de realidade que confirme a potencialidade do distrito aleatório para realmente alcançar um princípio de representação menos exclusivo e mais universalista. Se a territorialidade pode ter o problema de induzir a uma representação particular de interesses, por outro lado, tem a potencialidade de apresentar problemas específicos daquele espaço e do grupo de pessoas que ali vivem, que não podem ser tratados de forma universal. Esta pode ser uma das virtudes da representação com base territorial. Problemas locais demandam soluções locais. Neste sentido, talvez fosse mais razoável a constituição de distritos que pudessem gerar os dois tipos de incentivo institucional.

Outra contribuição muito substantiva para a reflexão acerca das especificidades do conceito de legitimidade e, principalmente, de seus principais fundamentos na contemporaneidade está presente no livro *A legitimidade democrática: imparcialidade, reflexividade e proximidade*. Rosanvallon afirma que o regime democrático se sustenta em duas ficções fundadoras. A primeira delas é exatamente a equivalência que permite qualificar como democráticos aqueles procedimentos que mais fielmente conseguem expressar a generalidade social. A segunda é a “identificação da natureza de um regime com suas condições de estabelecimento. A parte vale pelo todo e o momento eleitoral vale pela duração do mandato (...)” (ROSANVALLON, 2009, p.22-3).

No final do século XIX, no entanto, essa dupla ficção fundadora começa a ser questionada em função da própria dinâmica dos regimes políticos reais. Enquanto o sufrágio universal masculino estava se disseminando pela Europa, ao mesmo tempo emergia um significativo desencanto com aqueles ideais.

As palavras *povo* e *nação* que nunca deixaram de alimentar as expectativas e imaginações, se viram diminuídas ao encontrarem-se afogadas nos meandros da agitação partidária e do clientelismo. O sistema de partidos, cuja existência e função não tinham sido consideradas por nenhum dos primeiros teóricos da democracia, se impôs a partir desse período como o efetivo coração da vida política, dando lugar ao reino das rivalidades pessoais e do favorecimento dos amigos (ROSANVALLON, 2009, p.23, *tradução livre*).

Deste modo, entre 1890 e 1920, a política e o universo eleitoral parlamentar se mostraram governados pela lógica da particularidade, por conseguinte, as duas ficções fundadoras se arrefeceram, ou seja, a realização da generalidade social tornou-se realmente uma idéia distante da prática real dos sistemas políticos democráticos. Para agravar ainda

mais o quadro chega a emergir nesse período a idéia extremada de que até mesmo um projeto totalitário, poderia, em algum momento, produzir o bem público.

Rosanvallon (2009) demonstra que nesse período que culminou na primeira guerra mundial, surgiu também um processo que resultaria numa alteração significativa dos regimes democráticos. O Estado torna-se mais forte e mais organizado por meio do estabelecimento e da formação de um verdadeiro poder administrativo. As expectativas de realização da *vontade geral* puderam ser então retomadas, na medida em que o desenvolvimento da “máquina burocrática” viabilizaria uma “refundação” dos próprios princípios democráticos. Isto seria possível por meio da própria identificação do poder administrativo com a realização da *vontade geral*, na medida em que ele seria guiado pela implementação estrita da lei, além do fato do seu processo de constituição se fundamentar na realização de concursos públicos regidos pelo princípio meritocrático. As técnicas científicas empregadas tanto na gestão da administração pública quanto na seleção dos funcionários viabilizariam essa identificação com a *vontade geral* da nação.

Deste modo, Rosanvallon (2009) consegue mostrar que os regimes democráticos foram se apoiando, progressivamente, em duas bases principais: o sufrágio universal e a administração pública. O primeiro deles seria o momento de escolha subjetiva que permitiria aos cidadãos expressar a generalidade social no momento eleitoral, ao passo que o segundo seria o momento de escolha objetivo, uma vez que são critérios racionais que guiam a realização dos concursos que selecionam os melhores funcionários. O segundo surge com o objetivo de suprir o déficit de legitimidade pelo qual passava o primeiro sistema no final do século XX. A grande expectativa era a de que a administração pública composta pelo melhores quadros de funcionários selecionados por concurso pudesse encarnar o interesse geral, pois teriam suas ações guiadas pelos critérios e procedimentos estabelecidos em lei.

No decorrer de um século explicitou-se o distanciamento entre os ideais de realização da *vontade geral* por meio da combinação dos dois sistemas acima mencionados, ou seja, a ação combinada do exercício do sufrágio universal e da administração pública. A legitimação por meio das urnas teve um retrocesso, em função de um processo de relativização e de dessacralização da função eleitoral regida pela regra da maioria, que viabilizou por tanto tempo a constituição de um sujeito político único expresso no conceito de nação. As minorias deixaram de ser apenas a menor parte dos coletivos e passaram a ser vistas como uma multiplicidade de expressões da totalidade social. De outro lado, o poder administrativo também foi profundamente criticado e deslegitimado, principalmente pela retórica neoliberal expresso nas críticas da abordagem da gestão pública intitulada *The new public management*

(ROSANVALLON, 2009, p.25-26).

Diante dessa dupla crise novas bases de legitimidade do sistema foram emergindo e ganhando força. Surgem, aos poucos, novas expectativas cidadãs, vinculadas principalmente às diversas reivindicações de maior participação nos governos. Os valores da imparcialidade, pluralidade, compaixão ou proximidade, por exemplo, passaram a ser valorizadas de forma sensível. Paralelamente, surgiram, se multiplicaram e fortaleceram instituições como as autoridades independentes e as cortes constitucionais (ROSANVALLON, 2009, p.27).

O autor vai mostrar que há outras maneiras de se tornar um representante legítimo, para além das eleições. A principal delas é relativa à importância e qualidade do serviço prestado, ou seja, seria uma *legitimidade de eficácia* (ROSANVALLON, 2009, p.135). Seriam duas as principais qualidades esperadas desses representantes: capacidade e proximidade.

A imparcialidade é entendida por Rosanvallon (2009, p.136) como “vigilância, presença ativa no mundo, vontade de representar da maneira mais fiel possível”. Essas qualidades são fundamentais se considerarmos a atuação de um conselheiro, por exemplo, uma vez que ele pretende contribuir para a formulação de políticas públicas universalistas para as crianças e adolescentes mineiras, no caso do CEDCA. Neste sentido, quanto mais imparcial for a atuação de um conselheiro, mais ela estará voltada para a construção de políticas que atendam ao maior número de crianças e adolescentes.

O autor nos mostra que a *legitimidade de imparcialidade* emergiu principalmente com a criação de instituições denominadas de *autoridades independentes*. Elas apresentam três características marcantes: constituição colegiada; caráter irremovível dos seus membros e estrita limitação do prazo de suas funções. Isso faz com que a modalidade de tomada de decisão seja marcada pela deliberação e pelo pluralismo. Nesse sentido, a principal fonte de legitimidade de uma instituição independente deriva dos procedimentos de tomada de decisão (ROSANVALLON, 2009, p.142).

Segundo Rosanvallon (2009), por suas características próprias, a legitimidade de imparcialidade deve ser construída e validada permanentemente. Por esta razão se constitui em uma *legitimidade de exercício*. São três os tipos de provas que sustentam essa modalidade de legitimidade: as provas procedimentais, as de eficácia e as de controle (ROSANVALLON, 2009, p.147).

As provas procedimentais dizem respeito a “atenção estrita e ao respeito às normas, ao rigor das argumentações, à transparência dos procedimentos, à publicidade de todos os seus atos”(ROSANVALLON, 2009, p.147). Trata-se dos critérios que orientam o processo de

discussão e de funcionamento das instituições. As provas de eficácia “consistem simplesmente na avaliação das ações e das decisões (...)”(ROSANVALLON, 2009, p.147). Aqui o foco está sobre a produção ou resultado do trabalho das instituições. As provas de controle têm como objetivo dar um caráter reflexivo às instituições de imparcialidade, ao introduzir círculos de controle permanente sobre as ações da instituição. Pode-se observar que os três tipos de prova realmente oferecem critérios de avaliação do exercício da função representativa. Se conjugadas as três provas têm-se condições de fazer uma boa retrospectiva sobre a ação desempenhada.

De acordo com a tipologia apresentada por Rosanvallon (2009), as instituições de participação ampliada da população, estariam localizadas no tipo *legitimidade por proximidade*. Isso se deve principalmente ao fato de essas instituições viabilizarem um contato mais próximo entre os governantes e governados, o que facilitaria uma maior atenção as particularidades dos usuários de uma política pública, por exemplo. No entanto, como essas instituições têm também o dever de formular políticas públicas universais em prol de determinados públicos, faz-se necessário também que atuem com base nos princípios da *imparcialidade*. Quando a política em questão trata dos direitos de crianças e adolescentes esta necessidade da imparcialidade se colocada ainda mais expressivamente, uma vez o público destinatário da política não participa da produção das decisões da área. Faz-se necessário que aqueles que decidem possam atuar de forma imparcial, com o objetivo de evitar qualquer privilégio e conseguir construir políticas universalistas. Nesse sentido, essas políticas podem também ser classificadas dentro da tipologia de *legitimidade de imparcialidade*.

O modelo analítico apresentado por Rosanvalon (2009) realmente nos oferece condições de sustentar que outros critérios de legitimidade podem ser usados, para além das eleições, para fundamentar a ação de representantes diversos. Na realidade, em função das especificidades das funções desenvolvidas pelos atores, como é o caso das instituições independentes, é melhor que sejam propostos novos critérios de legitimidade, mais adequados ao exercício de cada função.

Um possível problema para implementar políticas orientadas pelo *princípio da proximidade* proposto por Rosanvallon (2009) deriva da constatação que emerge da observação do desenho de algumas instituições participativas, no Brasil do século XXI, onde a pluralização dos espaços de proximidade se fazem presente, mas podem assumir a forma representativa, por questões relacionadas à própria dinâmica institucional, como é o caso da eleição de delegados no Orçamento Participativo, ou pela questão da escala, como é o caso de

instituições participativas de âmbito estadual. A solução para esse problema poderia ser similar à proposta por Parkinson (2006) para o problema da escala, que atribui aos representantes a possibilidade de agir/falar pelos indivíduos ausentes de um fórum deliberativo e, ao fazê-los, ofereceriam condições para que os excluídos da participação no processo decisório confirmem legitimidade às decisões produzidas por esse fórum. Nesse sentido, seria possível realizar o princípio da proximidade em instituições que operam com a representação, desde que sejam assegurados procedimentos que propiciem a *publicidade* das decisões e mecanismos que viabilizem o *accountability*. Antes de passar a análise das questões específicas colocadas por Parkinson (2006) vamos apresentar a análise de alguns autores localizados no campo da teoria democrática deliberativa acerca da legitimidade.

c) As concepções normativas de legitimidade da teoria deliberativa

Na década de 1970 Jürgen Habermas publica um texto no qual apresenta algumas críticas aos dois modelos normativos extremamente atuantes naquele momento: o liberal e o republicano. Com base no apontamento dos limites e das possibilidades de cada um deles, o autor vai propor um terceiro modelo, o deliberativo, que seria uma forma de conjugar alguns princípios dos dois outros modelos, e ao mesmo tempo, oferecer uma saída como os problemas estruturais daqueles dois. Sua obra posterior, juntamente com a de John Rawls, oferecem os pressupostos normativos para a constituição de um campo que se firmaria na teoria política posteriormente, do *modelo deliberativo da democracia*. Vamos analisar alguns contribuições deste campo, como um avanço em relação à proposição de Buchanan (2002), por exemplo, na medida em que se propõem uma forma de operacionalizar a igualdade que não está presente neste autor.

Uma concepção ampliada do conceito de legitimidade é proposta por Jürgen Habermas (2003). Para o autor, que apresenta uma concepção normativa, a legitimidade das decisões deriva da possibilidade de que todos aqueles diretamente afetados pelas decisões possam participar de sua formulação. As principais potencialidades analíticas do conceito derivam da proposta de uma racionalidade comunicativa, que viabilizou o desenvolvimento dos modelos deliberativos de democracia. Assume importância, no modelo do autor, os processos de formação informal das demandas em combinação com as opiniões derivadas dos meios de comunicação, que teriam a capacidade de influenciar o poder no interior das arenas decisórias. Um dos limites da definição refere-se à ênfase na informalidade dos processos de formação das demandas e opiniões, que impede uma compreensão dos processos

comunicativos que se desenrolam no âmbito do Estado, nas instituições participativas, por exemplo.

Iris Young(2000) define normativamente uma decisão democrática legítima como aquele que incorpora no processo decisório, com real capacidade de interferência sobre os resultados, aqueles indivíduos diretamente afetados por essas decisões. Percebe-se, portanto, que Young (2000) endossa a definição habermasiana e dos democratas deliberativos ao postular como principal fundamento da legitimidade da representação a inclusão dos afetados no processo decisório. Um possível limite de sua afirmação se coloca na pretensão elevada de contar com a participação de todos os indivíduos afetados no processo decisório. Assim, a legitimidade fica confinada à existência dos fóruns deliberativos. Nesse sentido, o modelo apresenta uma pequena capacidade explicativa para a legitimidade das decisões produzidas nas arenas decisórias tradicionais do executivo e legislativo.

Nessas duas arenas, apesar do voto ser considerado o principal mecanismo de autorização dos representantes, portanto, o critério mais nítido e frequentemente evocado para conferir legitimidade à representação política, ele é também insuficiente para promover a realização dos interesses da população. Como Manin (1987) demonstrou acima, a regra da maioria viabilizou a utilização do princípio da *unanimidade* como principal fundamento de legitimidade do regime democrático, pois ele transforma a opinião de uma parte da população vencedora das eleições na representação de todo o coletivo. O próprio Manin (1987) vai propor a adoção do princípio da *deliberação* como um fundamento possível da legitimidade das decisões.

Avritzer (2000) recorre à etimologia do termo deliberação para mostrar que ele pode significar tanto ponderar, refletir quanto decidir, resolver. A teoria democrática teria adotado, na visão do autor, uma relação histórica circular com esse conceito, pois os autores se dividem entre àqueles que o utilizam como sinônimo de decisão e outros que se valem dele para se referir às razões apresentadas acerca da discussão de uma determinada questão.

Segundo o autor, Rousseau teria identificado o processo de formação da vontade geral com a aferição da vontade da maioria para propor uma concepção de democracia na qual a decisão assume o elemento central do processo deliberativo e, além disso, ao se chegar à vontade da maioria a posição perdedora representa apenas um erro. A força de tal posição foi expressiva ao ponto de ter se tornado “hegemônica na teoria democrática por quase 200 anos”. O autor demonstra, no entanto, que ela “tem dado lugar a uma concepção alternativa, que utiliza o segundo significado etimológico do conceito de deliberação, qual seja, a ideia de um processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada

proposta são pesados” (AVRITZER, 2000, p. 26). Trata-se, portanto, de olhar mais ampliado de todo o processo decisório na medida em que considera tanto o momento de formação das opiniões sobre um tema quanto a influência das mesmas no processo que culmina na decisão final.

As origens dessa mudança remontam à década de 1970 quando passou a ser “reavaliado o peso do elemento argumentativo no interior do processo deliberativo” e um dos elementos mais importantes dessa reavaliação foi o “questionamento da centralidade do momento decisório no processo deliberativo”. Avritzer destaca três elementos centrais nesse processo: 1) as obras de autores como Touraine, Habermas, Cohen, Melucci e Bohman, seja por proporem teorias dos movimentos sociais seja por formular teorias da esfera pública e chamarem a atenção “para a centralidade do momento argumentativo, momento esse entendido como um “intercambio de razões feito em público”; 2) a obra de autores como Melucci e Young que estudam a questão das identidades, pois chamam “a atenção para a centralidade do processo argumentativo no momento do reconhecimento da validade de uma identidade alternativa”; 3) a emergência de um conjunto de experiências administrativas, analisadas por autores como Boaventura de Souza Santos, Rebecca Abers, Leonardo Avritzer e Archon Fung, pois colocam em cheque a ideia weberiana de que “formas complexas de administração poderiam prescindir de elementos participativos e argumentativos” (AVRITZER, 2000, p. 26).

Dryzek (2010) localiza na década de 1990 a chamada virada deliberativa (*deliberative turn*) por meio da qual se afirmou o modelo da democracia deliberativa responsável por colocar a comunicação e a reflexão no centro das discussões sobre os regimes democráticos. No referido modelo, a democracia não se refere apenas ao processo de tomada de decisões resultante da agregação de preferências pré-formadas no âmbito da sociedade. Ao contrário, ela também se relaciona com o “processo de julgamento e formação e transformação das preferências por meio de diálogos informados, respeitosos e competentes. A legitimidade democrática é procurada na participação em deliberações resultantes daqueles submetidos à decisão (ou seus representantes)” (DRYZEK, 2010, p.3).

Por serem os responsáveis pela virada na qual se coloca o foco das atenções no processo de legitimação das decisões, é necessário ressaltar brevemente a contribuição dos teóricos da democracia deliberativa para a discussão sobre legitimidade. Ao estabelecer critérios e princípios que devem ser respeitados para se construir uma deliberação pública, eles enfatizaram critérios específicos de legitimidade democrática. De forma bem resumida poderíamos dizer que eles defendem que todos aqueles que estão sujeitos às decisões políticas

tem que ter a oportunidade de participar da produção da decisão, em condição de igualdade com os demais participantes. Esse processo deve viabilizar a expressão da pluralidade de razões e opiniões, consideradas como válidas dentre os participantes, que serão convencidos pelo uso do melhor argumento. Todos podem se expressar livremente, não estando sujeitos a qualquer tipo de constrangimento ou coerção.

Segundo Bohman “[a]s teorias deliberativas são geralmente restritivas no sentido de que o critério de legitimidade política que empregam é o acordo racional entre cidadãos livres e iguais” (2009, p.44). O autor vai defender uma abordagem dialógica da deliberação pública, em contraposição às abordagens procedimentais sobre a questão. Para ele, a deliberação é essencialmente uma atividade social coletiva de troca de razões, por isso está imersa na ação social do diálogo. Ele pretende, com sua abordagem, desenvolver um critério geral para a legitimidade democrática. “A unanimidade é um forte critério para o acordo democrático; todavia, tudo que é necessário é continuar a cooperação num processo dialógico contínuo de exposição de problemas e conflitos comuns” (BOHMAN, 2009, p.42).

A deliberação pública é uma forma de resolução dos conflitos de uma sociedade. Para tanto, os cidadãos podem se engajar na troca de opiniões e razões que buscam alcançar o melhor curso de ação a ser seguido. A legitimidade desse processo depende de alguns requisitos, que são destacados pelos teóricos deliberativos. A primeira dessas qualificações “dos acordos democráticos é que eles preenchem o que James Fiskin chama de “constrangimentos da não tirania” (BOHMAN, 2009, p. 44-5). O princípio da igualdade política entre os membros também deve caracterizar o processo. Outra condição que precisa ser satisfeita é o da publicidade, ou seja, as decisões devem estar abertas ao conhecimento de todos.

Joshua Cohen é o autor de um artigo seminal intitulado *Deliberação e legitimidade democrática*. Ele define uma democracia deliberativa como “uma associação cujas relações são governadas pela deliberação pública de seus membros” (COHEN, 2009, p.85). A base para a legitimidade neste modelo é a deliberação livre entre iguais. Outras quatro características do mesmo são: é uma associação independente e em processo, da qual seus membros esperam a continuidade num futuro indefinido; trata-se de uma associação pluralista; há uma preferência dos membros por instituições nas quais as conexões entre deliberação e resultados são evidentes; os membros reconhecem-se mutuamente como portadores de capacidades deliberativas (COHEN, 2009, p. 91).

Benhabib (2009) desenvolve o argumento de que as sociedades democráticas modernas, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, “enfrentam a tarefa de assegurar três

bens públicos. São eles: a legitimidade, o bem estar econômico e um sentido viável de identidade coletiva” (BENHABIB, 2009, p. 109). A primeira delas “precisa ser entendida como o resultado da deliberação pública livre e isenta de constrangimentos a respeito de tudo aquilo que se relaciona a questões de interesse comum” (BENHABIB, 2009, p. 110).

Peter (2007) apresenta uma instigante reflexão sobre o conceito de legitimidade, no qual propõe uma taxonomia de classificação das diversas abordagens do assunto na contemporaneidade, principalmente a partir da distinção entre teorias deliberativas e teorias agregativas. Nas palavras de Peter: “[p]or legitimidade democrática eu entendo o conceito normativo que estabelece sob quais condições os membros de um distrito democrático devem respeitar uma decisão democrática” (2009, p.282-90). Ela desenvolve no livro uma abordagem sistemática acerca dos requerimentos necessários ao conceito, orientada pelos seguintes questionamentos: “[q]ual deve ser a base normativa da avaliação do processo de tomada de decisão democrática? É suficiente para a legitimidade democrática que as decisões sejam tomadas por meio de procedimentos apropriados, ou as decisões devem também satisfazer algumas condições normativas que se aplicam diretamente a elas?”(PETER, 2009, p. 237-46).

Na busca de respostas a essas perguntas, Peter (2007, 2009) cria uma taxonomia das principais teorias que lidam com a questão, a partir de uma dupla distinção. Primeiramente, ela diferencia as concepções *puramente procedimentais* da legitimidade, que consideram apenas as condições que se aplicam ao processo de tomada de decisão, daquelas abordagens que consideram, além dos procedimentos, a qualidade das decisões produzidas, por ela denominada de *procedimentalismo racional*. Em segundo lugar, Peter distingue entre os modelos *agregativos* da democracia, de um lado, e, de outro, os modelos *deliberativos*. Esses dois modelos são ainda subdivididos em outras duas categorias, podendo ser abordagens epistêmicas ou não-epistêmicas da democracia.

A combinação desses diferentes elementos resulta numa tipologia, que pode ser assim descrita: (1) Pure Aggregative Proceduralism; (2) Rational Aggregative Proceduralism; (3) Pure Deliberative Proceduralism; (4) Rational Deliberative Proceduralism; (5) Rational Epistemic Proceduralism, and (6) Pure Epistemic Proceduralism. Vejamos as características de cada um dos modelos.

O *Pure Aggregative Proceduralism* considera justas àquelas decisões produzidas segundo a regra da maioria, porque ela concede igual consideração a todas as preferências que foram expressas, portanto, os resultados dela derivados, independente de quais sejam, podem ser vistos como legitimamente reconhecidos por aquela razão. Segundo Peter, Dahl seria um

autor que utiliza este tipo de argumento. (PETER, 2007, p.333). No entanto, de acordo com muitos teóricos agregativos, esses requerimentos não seriam suficientes para assegurar a legitimidade do sistema.

Os autores reunidos no modelo *Rational Aggregative Proceduralism* defendem a ideia de que, além de ser determinado por procedimentos corretos, as decisões democráticas devem ser, em certo sentido, corretas. Assim, além de atender às demandas de requerimento pela criação de um processo que seja justo, esses teóricos também impõe a racionalidade das decisões como requisito necessário para os resultados do processo democrático (PETER, 2007, p.334). Um exemplo deste modelo pode ser encontrado na obra de Arrow, expressa no que ele denominou de “voting paradox”.

Dentre as teorias deliberativas da democracia, que buscam superar os problemas colocados pelo modelo agregativo, uma primeira distinção possível é entre *Pure Deliberative Proceduralism* and *Rational Deliberative Proceduralism* (PETER, 2007, p.334). De acordo com primeiro, a legitimidade é obtida tão logo as demandas por um procedimento justo sejam alcançadas. Os resultados não importam para a legitimidade no modelo puro. Um exemplo deste modelo seria o livro de Thomas Cristiano *The rule of the many*, segundo Peter (2009). De acordo com o segundo modelo, espera-se um pouco mais do processo democrático. Assim como o primeiro modelo, este defende o princípio da legitimidade no qual as decisões produzidas publicamente podem ser aceitas por todos aqueles diretamente afetados por ela, ou pelo menos, que ela não possa ser rejeitada por alguém com boas razões. Eles adicionam ao requerimento de igualdade na produção das decisões, a exigência de que os resultados de uma decisão coletiva sejam justificados racionalmente (PETER, 2007, p.335).

Segundo Joshua Cohen um “modelo epistêmico de democracia” é caracterizado pelas três propriedades que se seguem: “um modelo independente de decisões corretas; uma explicação cognitiva de votação; uma explicação da tomada de decisão como um processo de ajustamento de crenças” (COHEN, *apud* PETER, 2009, p.337). Neste modelo, os votos não expressam as preferências individuais e sim a crença acerca da correção das políticas públicas. Por essa razão, os processos de tomada de decisão têm a potencialidade de expressar a formação racional dos julgamentos comuns.

No modelo *Rational Epistemic Proceduralism*, a legitimidade das decisões advém do fato delas serem corretas. Portanto, a legitimidade do processo democrático advém da possibilidade de refazer ou reconstruir a verdade expressa em sua construção. Neste sentido, quanto maior for o seu potencial de alcançar a verdade, mais legítima será a decisão produzida.

Por fim, o modelo defendido por Fabienne Peter denominado *Pure Epistemic Proceduralism*, segundo o qual o objeto principal da deliberação não se restringe ao processo de oferecer e receber opiniões acerca de diferentes cursos de ação social, pois inclui também o modo como são examinadas publicamente as bases de *conhecimento* em que se sustentam as razões públicas relativas às alternativas de políticas públicas. Em outros termos, interessa a própria reivindicação pelo conhecimento e os processos nos quais ela foi gerada (PETER, 2007, p. 343). Como resultado desse pressuposto, o fundamento da legitimidade democrática deriva da deliberação pública entre todos aqueles afetados sob condições políticas e epistêmicas de justiça.

Percebe-se que a tipologia construída por Peter tem o mérito de enumerar os principais critérios de legitimidade democrática utilizados pela literatura contemporânea. O modo de construção de cada um dos tipos é muito interessante, pois a autora constrói o modelo seguinte sempre a partir das críticas e limitações por ele apontadas ao anterior, de tal forma que se explicitam os limites e potencialidades de cada um dos tipos. É interessante observar como a maioria dos modelos está concentrada entre os teóricos da democracia deliberativa, que emerge basicamente como um modelo de legitimidade democrática. O modelo que nos pareceu mais promissor é exatamente aquele apontado pela autora, na medida em que permite avaliar tanto a qualidade das decisões produzidas, quanto o próprio processo de discussão em torno das regras do processo de produção das decisões.

Parkinson (2006) vai afirmar que a democracia deliberativa apresenta uma contradição no seu coração, por ele denominada do problema de escala. Sendo a deliberação de todos aqueles afetados pela decisão ou regime impossível, a prática deliberativa não pode alcançar o critério de legitimidade das decisões como a teoria a define. A saída proposta por Parkinson (2006) a esse problema estrutural da democracia deliberativa é dupla e envolve o processo de composição de representantes e a criação de mecanismos de publicidade das decisões, que podem estabelecer vínculos entre os participantes e não participantes. Só esses vínculos podem conferir legitimidade às decisões por parte daqueles que não participaram do processo de deliberação. Isto é, Parkinson oferece com essa proposição um instigante modelo para aferir a legitimidade da representação política no interior dos conselhos de políticas.

Um segundo problema da teoria democrática deliberativa está relacionado à motivação das pessoas a participar. Se, de um lado, o princípio fundamental da legitimidade é a presença de todos os afetados pela decisão, de outro, as pessoas podem não ter o menor interesse em participar da produção da decisão. Nesse sentido, há um problema de motivação na teoria democrática deliberativa. A seguir, vamos abordar em maiores detalhes esses dois problemas

colocados por Parkinson (2006), bem como a solução apresentada por ele, pois os argumentos do autor foram cruciais para mostrarmos a relação entre a discussão teórica mais geral acerca dos conceitos abordados até aqui e o nosso objeto empírico.

Ao analisar um conjunto de instituições britânicas da política de saúde, na qual foram utilizados diferentes formatos deliberativos, Parkinson (2006) apresenta uma instigante investigação dos problemas e das soluções possíveis para a questão da legitimidade no interior da teoria democrática deliberativa. Esta, em sua versão normativa, está baseada em dois princípios fundamentais:

(...) insiste no *convencimento* entre as pessoas como o guia do procedimento político, mas do que a barganha entre interesses concorrentes ou a agregação de preferências privadas; e o ato político fundamental – a oferta, avaliação, aceitação ou rejeição das razões – é um ato *público*, em oposição ao ato puramente privado de votar (PARKINSON, 2006, p.3, *destaque no original, tradução livre*).

Percebe-se claramente nessas duas premissas do modelo uma nítida oposição aos dois princípios estruturais da *democracia agregativa* descrita por Peter (2009) e Young (2002). Neste sentido, trata-se de um questionamento e de uma proposta de substituição dos critérios de *legitimidade* dos regimes democráticos, razão pela qual Dryzek (2010) afirma que o modelo democrático deliberativo teria nascido como uma teoria da legitimidade. Isso pode ser observado claramente, destaca Dryzek (2010, p.15), nos dois trabalhos clássicos de Manin (1987) e Cohen ([1989]2009), a partir dos quais se pode afirmar que as decisões coletivas são legítimas na medida em que todos aqueles que estão sujeitos a elas tiverem tido o direito, a capacidade e a oportunidade de participar da deliberação na qual foram produzidas.

Na visão de Parkinson (2006), a teoria democrática deliberativa, nessa versão clássica mencionada, apresenta dois problemas estruturais. O primeiro está relacionado a uma contradição no seu postulado supremo, no qual poderia contar com a presença (ou o direito à ela) de todos aqueles diretamente afetados por uma decisão, durante o processo deliberativo na qual ela foi produzida. No entanto, a presença de todos é impossível, pois inviabilizaria a própria deliberação, que se realiza apenas em pequenos grupos. Nesses termos, como seria possível aos excluídos conferir legitimidade aos entendimentos produzidos no interior do fórum deliberativo? Trata-se do problema da *escala*, ou seja, da possibilidade de criar regras capazes de conferir legitimidade aos resultados produzidos na ausência daqueles excluídos do processo decisório.

Em segundo lugar, há também uma limitação do ponto de vista da *motivação*, pois o modelo não oferece uma resposta satisfatória à possibilidade bem plausível de que muitas pessoas, mesmo sendo diretamente afetadas pelas decisões, possam escolher nunca serem

incluídas no fórum deliberativo. Aliás, os baixos índices de participação política dos cidadãos das sociedades de massa, mesmo nas democracias mais consolidadas, indicam exatamente para essa propensão a não participação.

A saída proposta por Parkinson (2006) estaria na possibilidade de escolha de representantes, preferencialmente pela via eleitoral, pois teria a capacidade simultânea de conceder uma *autorização* dos representados aos representantes, e de tornar os últimos atentos aos mecanismos de *accountability*. Eles seriam os responsáveis por falar e agir em nome daqueles que, embora ausentes do processo deliberativo, são diretamente afetados e interessados pelos resultados das decisões produzidas.

Como nem sempre é possível haver eleições para os fóruns deliberativos, no entanto, na ausência de uma *autorização* inicial, duas seriam as principais estratégias para fundamentar a legitimidade da ação dos representantes. A primeira delas seria a responsabilidade dos mesmos em relação às demandas e interesses dos representados, ou seja, a instituição de mecanismos que viabilizem os processos de *accountability*, mesmo sem a eleição. O segundo é *publicidade* das decisões produzidas, pois além de contribuir para o desenvolvimento do primeiro, possibilitaria o estabelecimento de canais de comunicação entre os micro-processos deliberativos de cada instituição que opera com esse formato e o público mais geral.

Filgueiras (2011) apresenta uma importante distinção entre os mecanismos de transparência e a política da *publicidade*. O autor afirma que a política da transparência teria se tornado um lugar comum nos processos contemporâneos de reforma do Estado e faz parte de uma busca por novos fundamentos de legitimidade do mesmo. O autor critica a política da transparência e defende outra via de democratização do Estado, a política da *publicidade*. Esta seria outra resposta para a crise de legitimação do Estado, organizada em torno do conceito de *accountability*. Este se fundamenta no pressuposto de responsabilização dos agentes públicos perante o conjunto dos cidadãos, vistos como a fonte de autoridade dos primeiros. Parkinson(2006) demonstra também como os princípios da *transparência* e da *accountability* poderiam tornar os representantes escolhidos para atuar nas instituições deliberativas mais responsáveis em relação à sociedade, em geral.

Vejamos em maiores detalhes o argumento parkinsoniano do modo como a representação poderia resolver o problema da *escala*. O autor parte de três diferentes usos do termo representação na literatura: “1) [p]ara denotar um agente ou orador que age em nome do seu “principal”; 2) [p]ara indicar aquela pessoa que possui algumas características de uma classe de pessoas; 3) [p]ara indicar que uma pessoa simboliza a identidade ou qualidades de

uma classe de pessoas”(BIRCH *apud* PARKINSON, 2006, p. 28). Os três sentidos, claramente, não são suficientes para a compreensão da representação política que se desenvolve nos conselhos de políticas públicas.

Parkinson (2006, p.30) começa pelo último dos usos e utiliza, como exemplos desse tipo de representação, a Rainha Elizabeth que simboliza os britânicos em certas circunstâncias, ou o caso do Nelson Mandela, como a expressão simbólica da esperança de uma África do Sul unida. Esses símbolos podem ser extremamente importantes para a legitimação de um determinado processo, pois as pessoas sentem que elas tiveram uma influência sobre as decisões finais ou um regime se eles puderem perceber que os símbolos com os quais elas se identificam participaram e foram responsáveis por uma influência real sobre o referido processo.

O segundo uso mencionado do termo representação é aquele denominado por Pitkin de *representação descritiva* e ocorre quando um representante possuiu algumas características relevantes das pessoas que ele ou ela representa. Neste caso, as mulheres representariam outras mulheres, os mexicanos outros mexicanos e assim por diante. Assim, a representação descritiva enfatiza as identidades, porque elas são política e normativamente relevantes como destacou Anne Phillips (2005) ao defender a *política da presença*⁴² (PHILLIPS *apud* PARKINSON, 2006, p.30). Neste modelo, a representação justa é aquela que se aproxima ao máximo de um espelho, por meio do qual a sociedade em toda a sua heterogeneidade se possa fazer representar no parlamento e nas instituições deliberativas.

O primeiro sentido no qual a representação é utilizada é um velho conhecido, tanto do ponto de vista teórico quanto prático, pois fundamenta o modelo da representação eleitoral denominado *agente-principal*. Trata-se das relações diretas estabelecidas entre um ou mais “principais” e os seus agentes. Como já destacamos acima, Pitkin (1985) demonstra uma divisão entre autores defensores desse modelo em dois grandes grupos. O primeiro foi denominado de *modelo da representação delegada* e está baseado no princípio do *mandato imperativo*, ou seja, refere-se àqueles autores que defendem a ideia de que os representantes

⁴² No primeiro capítulo do livro Anne Phillips (2005) apresenta o argumento da teoria liberal da democracia, no qual a diferença é tratada basicamente como uma questão de *ideias*, ou seja, nessa ótica a representação é considerada mais ou menos adequada de acordo com o modo como ela consegue refletir as opiniões, preferências e crenças dos eleitores. Os partidos políticos desempenhariam a função primordial de apresentar aos eleitores blocos de ideias e os eleitores olham para essa etiqueta e não para os candidatos. Nesse sentido, não importa a posição de origem sócio-econômica dos representantes, pois orientam suas ações no governo a partir das ideias defendidas pelos partidos aos quais pertencem. No entanto, quando se trata da representação de grupos ditos marginalizados ou excluídos, Phillips (2005, p.63-68) demonstra que os grupos dominantes não pretendem perder sua superioridade, portanto, não agiriam no intuito de representar os interesses dos dominados. Por isso a autora defende a *política da presença* dos representantes desses grupos como a saída possível para esse impasse e se alcançar condições mais próximas da igualdade política.

devem agir em conformidade com ordens a eles expressas pelos representados. O segundo chamado de *trustee*⁴³ *model* está baseado no princípio do *mandato independente* e engloba os defensores da liberdade de julgamento dos representantes no desempenho de suas funções no parlamento (PARKINSON, 2006, p.31).

Transposto para o modelo teórico deliberativo, essa tensão expressa pelo modelo binário *trustee/delegate* da representação coloca um problema adicional. Em princípio, a boa deliberação é aquela em que todos os presentes estão abertos à força do melhor argumento. Neste sentido, a única opção viável seria aquela na qual existe a independência de julgamento do representante (*trustee model*), pois só assim ele pode estar aberto a ser persuadido pelos argumentos dos demais membros da arena deliberativa. Por outro lado, no entanto, a legitimidade do processo também demanda movimentos de *accountability* entre representantes e representados, isto nos levaria a privilegiar o mandato por delegação (*delegate model*) e dar ênfase as possibilidade de ocorrência do *accountability* (PARKINSON, 2006, p. 32).

Parkinson nos mostra parte da solução desse problema a partir do argumento da própria teoria liberal da democracia. Segundo ele, mesmo nesse modelo clássico, todos os representantes desempenham um papel misto, pois são ao mesmo tempo transmissores de informação e de instruções nas duas direções possíveis, ou seja, levam as demandas de seus representados ao governo e transmitem de volta as opiniões dos demais delegados aos seus representados para considerações posteriores. Constituem, assim, o que Young denominou de “*representation as relationship*”(YOUNG *apud* PARKINSON, 2006, p.32). Vamos tratar com um pouco mais de detalhes os argumentos desenvolvidos por Young (2002). Antes disso, no entanto, vejamos como o autor sintetiza os seus argumentos acerca do modo como a representação pode resolver o problema da *escala* em uma instituição colegiada deliberativa.

Em primeiro lugar, Parkinson afirma que a “boa representação varia de acordo com o contexto” (2006, p.35). Partindo do princípio que a representação envolve a combinação de um conjunto de elementos, o autor deixa clara a impossibilidade de se criar um único critério de legitimidade aplicável a todo e qualquer contexto, pois o que é legítimo em um pode não ser em outro. Os elementos variáveis dentro de um determinado corpo representativo podem ser: “os membros que os indivíduos consideram relevantes, os papéis dos representantes *vis-*

⁴³ Fideicomissário seria a tradução literal para *trustee*, segundo os dicionários *Larousse*(2009) e *Longman*(2009). O Dicionário Aurélio apresenta a seguinte definição para fideicomissário: “aquele que recebe do fiduciário, por determinação do testador, a herança ou o legado”(FERREIRA, 2009, p.894). Trata-se, portanto, de uma palavra pouco usual no português e confinado ao vocabulário jurídico. Assim, optamos por manter a palavra inglesa para expressar aquele que é depositário da integral confiança e a quem o representado pode conceder a liberdade de julgamento.

à-vis seus representados, o processo de seleção, e a questão da proporcionalidade, todos dependem do tópico em questão e dos objetivos do corpo representativo” (PARKINSON, 2006, p.32).

Em segundo lugar, Parkinson recupera o argumento de Fishkin segundo o qual a representação deliberativa só pode ter um poder de decisão definitivo se ela for originária de *eleições*, caso contrário, ela deve ter apenas um ‘poder de recomendação’ (FISKIN *apud* PARKINSON, 2006, p.35). Um dos limites desse pressuposto é a consideração do autor de que a sociedade civil não representa, mas é representativa, pela falta de eleição. O que está em questão nesse ponto é o critério de seleção mais adequado a ser adotado em relação aos propósitos finais da instituição deliberativa. Fica claro nesse ponto quais são os dois desenhos deliberativos que o autor tem em mente: as *pesquisas deliberativa* e os *júris cidadãos*⁴⁴. Embora a metodologia seja diferente, ambos tem o propósito de incrementar a informação dos seus membros. Nesse sentido,

[e]xiste um papel para a *seleção* de participantes quando o propósito é o de informar o grupo, mas apenas como a entrada de um amplo processo democrático deliberativo no qual os representantes estão diretamente *accountable* em relação às pessoas afetadas, não como um substituto para aquela deliberação *accountable*. Igualmente, corpos deliberativos devem ser proporcionais apenas quando seu propósito é informar o grupo, não quando ele é o de produzir uma decisão. Isto é para proteger as minorias de serem dominadas pelas maiorias (PARKINSON, 2006, p.32,).

Por fim, em terceiro lugar, a legitimidade requer que os representantes desempenhem um duplo papel. “Eles devem ser livres para serem persuadidos pelo melhor argumento, então agindo como *trustee*; mas eles devem também comunicar-se com os seus representados como delegados”, preferencialmente pelos mecanismos de autorização e *accountability* (PARKINSON, 2006, p.35). Nesse sentido, o representante legítimo desempenha a difícil tarefa de balancear suas ações sem deixar que se concentrem em uma das extremidades desse clássico modelo binário (*trustee/delegates*) descrito por Pitkin (1985).

As questões colocadas por Parkinson, como mostraremos adiante, foram fundamentais para o desenho da presente pesquisa. É extremamente instigante o modo como o autor apresenta dois problemas teóricos e busca soluções a eles tanto teóricas quanto empíricas. Uma questão extremamente importante merece destaque e aparece com frequência no argumento do autor, qual seja, ele concede a palavra aos seus entrevistados no decorrer do texto e mostra, por exemplo, a inexistência de contradições ou conflitos com a categoria da representação na opinião da maioria deles. Apenas quatro dos entrevistados comentaram diretamente sobre os conflitos entre diferentes tipos de representação, sendo que dois deles eram acadêmicos. Os

⁴⁴ Para maiores detalhes sobre esses desenhos deliberativos ver (SILVA; CUNHA, 2010; SINTOMER, 2010).

demais vinte e seis entrevistados apresentaram a representação como uma categoria não problemática (PARKINSON, 2006, p.68). Esses últimos mobilizaram a acepção tradicional do conceito quando entrevistados, ou seja, a de uma pessoa agindo em prol do interesse de outras.

Parkinson (2006) desenvolve uma importante discussão acerca da legitimidade, começando por uma distinção entre os seus dois significados principais. O primeiro, de maior nível de abstração, é de âmbito moral e pode ser expresso nos seguintes termos: é a *moralização da autoridade*, ou seja, refere-se às bases morais que sustentam a obediência ao poder, em oposição aos fundamentos do auto-interesse ou da coerção (CROOK; POGGI apud PARKINSON, 2006, p.21). O segundo sentido é instrumental, na medida em que a legitimidade torna o processo político mais eficiente ao reduzir os custos advindos da necessidade de se forçar a obediência por parte dos governados (PARKINSON, 2006, p.22).

O autor destaca como essa dupla visão da legitimidade, no entanto, difere da posição da maioria dos cientistas políticos, pois eles seguem a definição weberiana do conceito e buscam identificar os fundamentos psíquicos e sociológicos da obediência. Assim, é possível a esses autores identificar nas ações dos cidadãos, como o voto, a crença amplamente generalizada na população acerca da legitimidade do regime. Para exemplificar essa posição, Parkinson (2006, p. 22) recorre à clássica e amplamente citada definição de legitimidade formulada por Lipset. Ele vai mostrar que se trata de uma visão problemática, pois toma a legitimidade como o equivalente da estabilidade e efetividade do poder e ao fazê-lo, reduz o conceito a uma mera submissão rotineira à autoridade (GRAFSTEIN apud PARKINSON, 2006, p.22)

Em substituição à visão meramente *descritiva* da legitimidade, Parkinson (2006) propõem uma concepção *substantiva*, cujos fundamentos são de dois tipos: 1) o grau em que os resultados da política coincidem com os objetivos das pessoas afetadas; 2) o grau de sucesso dessas pessoas em atingir fins normativamente justificáveis ou desejáveis. Em síntese, a legitimidade refere-se aos *fins* da vida política, não apenas aos seus *procedimentos* (PARKINSON, 2006, p.23).

Após o diálogo crítico com a literatura pertinente, Parkinson conclui a discussão sobre a legitimidade afirmando que a sua natureza é composta por três elementos específicos: 1) *legalidade* – inclui as normas relativas às fontes de autoridade, aos ideais substantivos e às metas de uma sociedade; 2) *legitimidade propriamente* – está relacionada às formas de acessar as demandas legítimas de representação dos incluídos em benefícios dos excluídos de um colegiado, ou seja, quais seriam os possíveis mecanismos de *accountability* existentes; 3)

legitimação – instituições deliberativas podem ajudar os participantes a internalizar o requisito/norma da reciprocidade⁴⁵ (PARKINSON, 2006, p.25, *tradução livre*). Percebe-se, no modelo apresentado, um rico potencial de entendimento da legitimidade, capaz de produzir compreensões ampliadas da questão. Vale destacar, por exemplo, a capacidade de inclusão dos diversos atores no processo, incluindo a sociedade civil, na categoria prevista no terceiro ponto.

Avritzer (2007) considera a contribuição de John Dryzek a que “melhor percebeu as antinomias da forma contemporânea de representação” entre as proposições dos autores por ele analisadas. “No livro *Deliberative Democracy and Beyond* o autor já aponta para uma diferenciação entre a representação de pessoas e interesses e a de discursos” (Avritzer, 2007, p.454). Após a crítica das três propostas de repensar o conceito de representação política, Avritzer (2007) apresenta o seu conceito de *representação por afinidade*, segundo o qual a legitimidade da representação da sociedade civil se daria nos conselhos e outros espaços similares por meio da afinidade e relação com o tema, construídos ao longo da trajetória participativa dos atores.

Dryzek e Niemeyer(2008, p.31) afirmam que o *accountability* discursivo pode ser facilitado pela publicidade, na medida em que os representantes estão sempre atentos para o modo como será recebido o que eles irão dizer em termos de discurso que torna válido sua representação. Caso os representantes mudem de idéia, eles teriam que justificar a mudança em termos dos discursos que eles representam.

Parece, no entanto, que os autores desconsideram a dimensão do conflito inerente ao próprio discurso. Seria muito difícil identificar um discurso nitidamente puro e homogêneo. Como nos mostra o estudo de Dagnino, Olvera e Panfichi(2006) tanto o Estado quanto a sociedade civil são caracterizados pela heterogeneidade que se expressa por diferentes discursos. Assim, seria praticamente impossível identificar discursos tão homogêneos como supõem Dryzek e Niemeyer(2008).

Um critério de legitimidade apontado por Saward (2008) que poderia orientar as reflexões sobre as formas não eleitas de representação seria a reivindicação por representação, mais do que um fato resultante de eleições livres e justas. Assim, a representação é entendida como uma reivindicação ou pretensão e não como um fato ou uma posse (SAWARD, 2008,

⁴⁵ Parkinson adapta essa tripla natureza da legitimidade de um modelo originalmente formulado por Beetham, que utiliza as seguintes categorias: 1) legalidade – as regras do jogo político, as normas sobre as fontes de autoridade e os ideais substantivos e metas da sociedade; 2) legitimidade propriamente – os agentes devem manter-se *accountable*, preferencialmente pela via eleitoral, perante os seus principais; 3) legitimação – tratar as pessoas e seus pontos de vista com justiça. (BEETHAM *apud* PARKINSON, 2006, p.23).

p.3). O autor sugere entender a “representação como um processo em curso de fazer e receber reivindicações – durante, entre, e fora dos ciclos eleitorais” (SAWARD, 2008, p.4, *tradução livre*). Com essa perspectiva o autor consegue retirar o foco colocado por Pitkin([1967]1985) sobre os representantes e dirigi-lo aos representados, buscando apresentar a contribuição dos primeiros na construção dos símbolos e imagens do que deve ser representado.

Young (2000) endossa o conceito de legitimidade dos teóricos deliberativos ao afirmar o seguinte: “[a] legitimidade normativa de uma decisão democrática depende do grau de inclusão viabilizado àqueles diretamente afetados por ela e se tiveram a oportunidade de influenciar os resultados” (YOUNG, 2000, p.123-28). A autora argumenta, ainda, que o modelo da democracia deliberativa concede um forte significado à inclusão e à igualdade políticas. Por essa razão, quando é implementado ele aumenta a probabilidade de que o processo de produção das decisões democráticas promova a justiça (YOUNG, 2000, p.126-35).

Importante destacar a ênfase dada ao conceito de inclusão política como critério fundamental da legitimidade política dos resultados. Com base nesse critério da inclusão Young sustenta o argumento de que mesmo com a discordância de uma parte dos autores afetados pelo resultado, os mesmos devem aceitar a legitimidade da decisão se ela tiver sido construída por meio de um processo inclusivo de discussão pública (YOUNG, 2002, p.681-86).

No entanto, diante do fato facilmente constatável de que as democracias existentes geralmente violam a norma fundamental da inclusão política, Young (2000) busca distinguir dois mecanismos distintos de exclusão: a *exclusão externa* e a *exclusão interna*. As formas incluídas na primeira são as mais evidentes e referem-se àqueles motivos ou causas que mantêm os indivíduos de fora dos fóruns e arenas decisórias, ou àqueles na quais determinados indivíduos ou grupos dominantes monopolizam o controle de tudo o que se passa nesses fóruns ou arenas decisórias. As formas incluídas na segunda categoria se referem ao modo como os *termos do discurso* produzem conjecturas não compartilhadas por alguns dos membros. Assim, a interação privilegia estilos específicos de expressão e a consequência direta disso é que a participação de algumas pessoas é deixada de fora da discussão. Frente à essas dificuldades, Young (2000) teoriza três modos de atenção comunicativa que podem mitigar essa exclusão interna: *greeting, rhetoric and narrative*⁴⁶ (YOUNG, 2002, p.686-

⁴⁶ *Narrativa* ou entendimento situado é o termo utilizado por Young para enfrentar as formas de exclusão interna provenientes do fato de alguns participantes da discussão pública não terem um entendimento compartilhado sobre premissas e valores não explicitados, mas fundamentais para uma participação ativa no debate. Assim, os

91). Considerando-se a centralidade do debate e a qualidade das discussões realizadas no interior das instituições deliberativas, é importante levar em conta os mecanismos de exclusão propostos pela autora, como requisitos para a avaliação da qualidade das decisões produzidas. Em outros termos, a qualidade do processo deliberativo interfere na legitimidade das decisões.

Vejamos qual é o significado e sentido de utilização de cada um dos termos. O primeiro deles, no âmbito mais básico de entendimento, “*saudação (greeting)* refere-se aqueles momentos da comunicação cotidiana no qual as pessoas reconhecem uns aos outros em suas particularidades. Então isto inclui ‘saudações’ literais, tal como ‘Olá’, ‘Como vai você?’, e chamar a pessoa pelo nome” (YOUNG, 2000, p.753-58). Reconhecimento público é outra expressão utilizada por Young para se referir as diferentes formas de *saudação*, e expressam os gestos de comunicação política por meio dos quais aqueles indivíduos em conflito buscam resolver seus problemas, *reconhecendo* os outros como incluídos na discussão, especialmente aqueles com opiniões, interesses ou posições sociais diferentes.

O segundo dos termos, *retórica*, é utilizado por muitos autores e teóricos da democracia deliberativa a partir da distinção platônica entre “a fala racional e a mera retórica, e ao fazer isto eles sempre depreciam a emoção, a linguagem figurativa, ou as formas brincalhonas e não usuais de expressão” (YOUNG, 2000, p.826-31). A autora discorda dessa posição e afirma que, na sua concepção, a *retórica* torna-se uma forma de expressão política por meio da qual os atores políticos devem se atentar quando se engajam com outros, e não apenas como uma forma de expressão racional. O entendimento sobre o papel da *retórica* nos processos de comunicação política é importante, principalmente, em função da sua ligação com o *significado* dos discursos proferidos. Tanto os aspectos retóricos quanto os aspectos assertivos do discurso, são elementos fundamentais para a operação pragmática dos discursos nas situações de interação comunicativa entre indivíduos (YOUNG, 2000, p.848-58).

No que se refere à segunda forma de exclusão, se os resultados políticos tiverem sido claramente produzidos como o resultado de um processo no qual os indivíduos ou grupos detentores de muita riqueza e poder “são hábeis em dominar o processo, então, sob o ponto de vista das normas democráticas aqueles resultados são ilegítimos” (YOUNG, 2000, p.712-17). Essa ideia apresentada pela autora é similar àquela, já mencionada acima, desenvolvida por David Copp ao sugerir uma situação hipotética na qual o Estado foi tomado, por vias democráticas, por uma quadrilha criminosa. Ele afirma, no entanto, não ter sido incluído

atores que compartilham essas premissas tendem a dominar o debate. A *narrativa* seria outro modo de expressão para desempenhar importantes funções na comunicação democrática, ao situar todos os participantes, com as mais diversas experiências e entendimentos, sobre o que é realmente importante para a discussão (YOUNG, 2000, p. 917-21).

nenhum atributo moral a esses bandidos por terem conseguido ocupar as posições de mando e as regras desse “Estado salafário” são ilegítimas. Em outros termos, os cidadãos não têm o dever moral de obedecer às regras impostas por esse Estado.

Quanto ao terceiro termo, *narrativa* ou entendimento situado é utilizado por Young para enfrentar as formas de exclusão interna provenientes do fato de alguns participantes da discussão pública não terem um entendimento compartilhado sobre premissas e valores não explicitados, mas fundamentais para uma participação ativa no debate. Assim, os atores que compartilham essas premissas tendem a dominar o debate. A *narrativa* seria outro modo de expressão para desempenhar importantes funções na comunicação democrática, ao situar todos os participantes, com as mais diversas experiências e entendimentos, sobre o que é realmente importante para a discussão (YOUNG, 2000, p. 917-21).

A abordagem de Young acerca da sociedade civil é extremamente rica e instigante, pois uma de suas características mais marcantes é a capacidade de expor e criticar as exclusões. Ao fazê-lo, ela pode efetivamente alterar a legitimidade das regras institucionais e das decisões políticas (YOUNG, 2000, p.712-17). Essa ideia é importante para pensarmos a representação da sociedade civil em conselhos gestores de políticas públicas.

Sob essa ótica, além da importância de se considerar a inclusão das OSC nos fóruns deliberativos como uma das formas de se reformular os princípios de legitimidade da mesma, faz-se necessário também observar a dinâmica de funcionamento interna do fórum, no intuito de identificar as possíveis *exclusões internas*, tal como concebidas por Young. Ela lembra, inclusive, que muitos teóricos da *democracia forte* discutem a questão da exclusão externa, principalmente em função da interferência do poder e da riqueza nos processos políticos existentes. No entanto, as formas de exclusão interna, tal com formulada pela autora, não são muito noticiadas pela literatura (YOUNG, 2000, p.717-22). Por essa razão, ela afirma: “[e]u concentro na exclusão interna e inclusão porque elas tem recebido menos atenção teórica, e porque respondendo àquelas exclusões internas completo o refinamento do modelo da democracia deliberativa que eu iniciei no capítulo anterior” (YOUNG, 2000, p.727-32, *tradução livre*).

Outro argumento defendido por Young é o de que a participação e a representação política não se excluem mutuamente e, algumas vezes, elas trabalham em conjunto para produzir os resultados políticos (YOUNG, 2000, p. 103-7). A autora aborda alguns problemas centrais no capítulo introdutório do livro, sendo o pano de fundo de todos eles os aspectos de uma prática democrática sob as condições de desigualdades estruturais. As principais questões abordadas a esse respeito são: o sentido e o papel da discussão pública no processo

de produção das decisões; a natureza da representação política tanto por meio de instituições formais quanto da sociedade civil; bem como impedimentos de igualdade e justiça dos resultados provenientes de questões estruturais; comunicação e jurisdicionais (YOUNG, 2000, p.107-12).

Dentre esses elementos, em particular, interessam para a pesquisa em tela, a forma como a autora desenvolve um modelo para lidar com o problema da inclusão/exclusão; a ideia dos diferentes mecanismos formais e informais de representação da sociedade civil por ela desenvolvida; bem como a importância da discussão e dos debates públicos para os processos de produção das decisões. Todos são úteis para análise dos conselhos de políticas.

Ao abordar o problema de como equacionar as desigualdades advindas do não reconhecimento e da falta de respeito às diferenças, Young assume uma posição frontalmente contrária àquela defendida por Anne Phillips (2005) em sua *política da presença*. Esta última defende mecanismos de representação descritiva e trabalha com a lógica das identidades construídas em torno dos grupos ditos minoritários ou excluídos. A primeira, ao contrário, sugere uma revisão dos processos de expressão pública das demandas de grupos como se elas se reduzissem a formulações de identidade grupais. Assim, sugere uma revisão dos argumentos organizados em torno da noção de identidade de grupo e sustenta a tese segundo a qual a maioria dos movimentos e demandas formuladas por esses grupos, nas democracias contemporâneas, deriva das diferenciações estruturais constituídas de forma relacional (YOUNG, 2000, p.151-55).

Isso implica numa posição diferente em relação à lógica da identidade, organizada em torno de determinados atributos compartilhados por indivíduos. Àqueles portadores desses atributos tenderiam a se agrupar quando estão submetidos à posições de subalternidade ou inferioridade. A discordância principal de Young (2000) em relação à esse argumento é o fato de tratar de forma estática e rígida a constituição dos grupos, pois a noção de identidade está organizada em torno de atributos inalteráveis dos indivíduos, como a cor da pele, o sexo, a idade etc.

Essa discussão é relevante para se pensar o modo como os grupos “minoritários” podem se expressar na cena pública e, principalmente, como construir mecanismos capazes de assegurar a representação dos mesmos nas instituições políticas relevantes. Essas questões se fazem relevantes no CEDCA, em particular, tanto por lidar dois grupos relacionados à faixa etária - crianças e adolescentes - quanto pela discussão em torno das políticas para deficientes, negros etc.

Sistemas de representação são mais inclusivos, além do mais, quando eles

encorajam as perspectivas particulares de grupos sociais relativamente marginalizados ou em desvantagem para receber uma expressão específica. Mecanismos para essa representação específica de grupos sociais marginalizados podem envolver instituições estatais, tais como sistemas de votação, regras eleitorais, e regras sobre a criação de comissões e condutas de escuta (YOUNG, 2000, p. 155-60, *tradução livre*).

Importante destacar aqui a ênfase da autora nos mecanismos necessários de serem criados no âmbito do Estado. De forma complementar a essa ideia, ela realiza também uma crítica àqueles autores defensores do conceito de sociedade civil como o *locus* privilegiado da promoção da mudança social e da justiça, pois todos os interessados em reduzir as injustiças não podem se furtar da tarefa de promover alterações na estrutura institucional do Estado (YOUNG, 2000, p.155-60). O desenho institucional brasileiro resultado do novo ordenamento político e jurídico derivado da constituição de 1988 abriu a possibilidade para a criação das Instituições Participativas (IPs), dentre elas os conselhos gestores, que apresentam uma oportunidade singular de combinar a ação de atores governamentais e da sociedade civil no planejamento e monitoramento da implementação de políticas públicas. Seu caráter híbrido seria, portanto, uma característica marcante na possibilidade de promoção da *mudança social e da justiça* destacado por Young, na medida em que áreas tão importantes de políticas como a assistência social, a saúde e a criança e o adolescente, contam com a participação de atores da sociedade civil e do Estado e dos prestadores de serviço na atribuição compartilhada de planejamento e monitoramento das ações da política. Antes de entrar nas especificidades das instituições participativas, no Brasil, vamos retomar alguns elementos históricos importantes para a consolidação do desenho por elas assumido após a democratização brasileira. Isso será feito no primeiro tópico do próximo capítulo.

Mostramos nesse capítulo como foi o processo de afirmação do Estado moderno enquanto uma unidade de dominação, com delimitações geográficas definidas dentro das quais um *povo* está submetido a um governo único. Com a separação das esferas social e política e a emergência da *representação política* enquanto um processo por meio do qual se estabelecem mecanismos de comunicação entre Estado e sociedade, emerge o problema da legitimação dos representantes, que passam a assumir a atribuição de agir/falar em nome da outros. Buscou-se, portanto, analisar em que consiste o conteúdo desta legitimidade por meio da análise do termo em vários autores.

No capítulo seguinte apresentamos as especificidades da política para as crianças e adolescentes no Estado de Minas Gerais. Vamos identificar os principais atores da área, no intuito de esclarecer as interrelações estabelecidas entre eles no âmbito do Conselho Estadual

dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais. O foco da análise estará sobre os conselheiros oriundos da sociedade civil, na medida em que existe um processo eleitoral de escolha dos mesmos, que nos permite investigar sobre a representação e legitimidade desses conselheiros.

Antes de passar à análise da representação e legitimidade no CEDCA, vamos fazer uma breve apresentação da política na qual esse conselho se insere, no intuito de explicitar as características da área, bem como o desenho institucional que tornam relevante analisar a dinâmica do conselho à luz dos conceitos de representação e legitimidade.

Como mostramos acima, ao abordar a literatura pertinente na teoria política, existem diferentes acepções acerca do conceito de *legitimidade democrática*. No capítulo primeiro abordamos o conceito de *representação política*, que também tem sido analisado por muitos autores contemporâneos, sobretudo a partir da emergência de inúmeras atividades representativas exercidas por atores da sociedade civil, tradicionalmente analisados pela ótica de outra categoria analítica: a da *participação*. Procuramos apresentar um breve levantamento dos diferentes usos dos dois conceitos no intuito de apontar o modo como foram compreendidos por diferentes teóricos que produziram conhecimento sobre o Estado moderno, com a intenção de esclarecer a compreensão das revisões contemporâneas propostas nas categorias da *representação* e da *legitimidade*. Tendo em vista o objeto desta tese, importa destacar as contribuições das revisões contemporâneas propostas nos dois conceitos, pois estão fundamentadas na *crise* dos princípios em torno dos quais os regimes democráticos estiveram amparados ao longo do século vinte, como demonstra Rosanvallon (2009).

Dada a orientação *história* empreendida nos capítulos anteriores, buscaremos mostrar também o modo como os atores da sociedade civil participaram do processo de democratização brasileiro e tiveram sucesso na articulação com legisladores da assembléia nacional constituinte para inserir instrumentos de participação da população na formulação das políticas públicas.

Antes, no entanto, é importante retomar os elementos principais destacados na discussão precedente e se constituem no cerne da nossa hipótese de pesquisa. Os três critérios fundamentais da legitimidade dos representantes do CEDCA são os seguintes: a *autorização* formal conferida por meio da eleição entre pares; os mecanismos adotados pelos conselheiros no exercício do mandato que tornam possível a criação de elementos mínimos de *publicidade* das ações desempenhadas; formas de ação dos conselheiros que podem ser classificadas como *accountability*. Soma-se à esses elementos um quarto que emergiu da observação das

atividades do conselho, qual seja, o *reconhecimento* da qualidade do trabalho desempenhados pelas organizações de origens dos conselheiros e por eles próprios, aferida por meio do discurso dos colegas em relação aos demais membros do conselho. As quatro categorias mencionadas serão mobilizadas para aferir a legitimidade dos representantes da sociedade civil no CEDCA.

CAPÍTULO 3: A POLÍTICA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E SEUS ATORES

Introdução

Para analisar o padrão de representação dos conselhos do CEDCA, este capítulo fará uma caracterização da política pública estadual dos direitos da criança e do adolescente, em Minas Gerais, e se apoiará na análise institucional e discursiva. Nossa hipótese é que a legitimidade da prática representativa destes atores se apóia nos quatro elementos já considerados: a *autorização* formal concedida no processo eleitoral; as ações desempenhadas pelos conselheiros que possibilitam algum grau de *publicidade* às atividades; as ações realizadas pelos conselheiros que possibilitam o exercício dos mecanismos de *accountability* e, por fim, o *reconhecimento* do trabalho desempenhado pelas organizações de origem e pelos próprios conselheiros na área da criança e do adolescente.

De um modo geral, a legislação conferiu à união e aos estados a atribuição de financiamento e coordenação/gestão da execução das políticas públicas e aos municípios a atribuição de criar e manter as unidades de atendimento responsáveis por ofertar os serviços diretamente à população. Apesar da importância do nível estadual na gestão, coordenação e até mesmo na execução (em alguns casos) das políticas, existem poucos estudos sobre os conselhos nesse nível da federação (CUNHA, 2007; FARIA, 2010; JARDIM, 2010; PEREIRA, CÔRTEZ e BARCELOS, 2009). As pesquisas existentes mostram que há uma série de instituições governamentais e associações da sociedade civil atuando como representantes do governo e da sociedade nesses espaços, não obstante nada dizem sobre o padrão de representação desempenhado por estes atores, na medida em que estavam voltadas mais para os resultados da participação destes atores.

Como já afirmado, a dinâmica política dessas instituições possibilita além do exercício da *participação*, o exercício da *representação*. A representação ocorre porque os conselheiros são geralmente representantes de instituições e organizações do Estado ou da sociedade civil⁴⁷. Neste sentido, os conselhos como uma instituição política "tem a particularidade de permitir a representação, não de indivíduos, mas de diferentes coletividades

⁴⁷ O município de Belo Horizonte criou, recentemente, o Conselho Municipal de Cultura cujas regras permitem a eleição de pessoas físicas como conselheiras, isto é, os indivíduos com comprovada atuação na área da cultura, há pelo menos dois anos, podem se candidatar ao processo eleitoral realizada em cada uma das nove regionais da cidade. Outro critério inovar do processo é a definição dos eleitores: a população do município (BELO HORIZONTE, 2011). O conselho estadual da mesma temática exige como requisito para pleitear uma vaga no conselho o CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica). Isto é, o conselho municipal de cultura permite representação de indivíduos, ao passo que apenas organizações ou instituições podem ter assento no conselho estadual. O segundo caso é o mais comum.

(...)”(LAVALLE e ARAÚJO,2008, p. 12).

Antes da emergência dos conselhos setoriais, as políticas eram pensadas e criadas a partir da interação entre os governantes e os técnicos administrativos do poder executivo e do legislativo. Com a inclusão da *participação* da sociedade civil e de diferentes atores do governo dentro dos conselhos, criou-se uma nova dinâmica para o processo decisório destas áreas, tornando-o um fenômeno mais complexo e plural. Acredita-se que este processo muda as bases da *legitimidade* do processo decisório como um todo, na medida em que incluiu novos atores e requer um novo quadro institucional para a formulação e monitoramento das políticas.

O estudo em tela, compreendido no período aproximado de dois anos (Nov/2009-Jan/2012), por meio das técnicas da *observação participante*, da *aplicação de questionário* e da *realização de entrevistas*, será estruturado neste capítulo em três seções⁴⁸.

A primeira seção (3.1) descreve os precedentes históricos e normativos das políticas destinadas às crianças e adolescentes, bem como a emergência da legislação atual que permitiu a criação das instituições participativas. Assim, procura-se demonstrar como a *participação* de atores da sociedade civil organizada desempenhou um papel importante na configuração atual da legislação brasileira que regulamenta diferentes setores de políticas públicas. Àquelas destinadas às crianças e aos adolescentes, em particular, experimentaram uma mudança paradigmática introduzida pela adoção da *doutrina da proteção integral*, responsável por estabelecer a concepção desse público como sujeito de direitos em condição peculiar de desenvolvimento.

Dois órgãos colegiados - Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares - são as instituições estabelecidas no Brasil para assegurar a execução de ações específicas nessa área de política. Ambos foram regulamentados pela lei federal 8.069/1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A primeira instituição foi designada para formular e acompanhar as políticas na área. A segunda tem a função de iniciar a implementação de atendimentos, medidas de proteção e as sócioeducativas, prescritas no ECA.

A segunda seção (3.2) apresenta a estrutura da política pública destinada às crianças e adolescentes, os principais atores responsáveis pela implementação das ações da área e a

⁴⁸ Foram observadas dezesseis reuniões plenárias no período, assim distribuídas: 2009(2);2010(7), 2011(5) e 2012(2); seis reuniões da Comissão de Orçamento e Finanças; três reuniões da Comissão de Medidas Sócioeducativas; três reuniões da Comissão de Políticas Públicas e três reuniões da Comissão de Normas. Os questionários foram encaminhados por e-mail para os quarenta conselheiros titulares e suplentes. A partir de um controle da resposta, pedíamos também aos conselheiros que não enviaram por e-mail para responder nos intervalos das reuniões plenárias e das comissões. Obtivemos dezoito respondentes, sendo seis do Estado e doze da sociedade civil. As entrevistas foram realizadas com treze conselheiros, sendo doze da sociedade civil e um do Estado.

estrutura de financiamento da política. O objetivo é mostrar como o CEDCA, enquanto um *locus* que reúne um número significativo de atores da política, recebe a atribuição de ser o órgão articulador das ações das diferentes instituições responsáveis pela política, marcada pela complexidade e transversalidade. Áreas afins, como a saúde, a educação e a assistência social destinam parte significativa dos seus recursos para a oferta de serviços à esse público.

A terceira seção (3.3) começa com a descrição do desenho institucional do CEDCA. Será enfatizada a dinâmica de funcionamento das reuniões plenárias e alguns elementos derivados da observação das comissões temáticas. O objetivo é mostrar como os representantes do Estado e da sociedade têm desempenhado suas atividades dentro da instituição. A partir da análise das falas dos atores da sociedade civil com assento no CEDCA-MG, mostraremos o que fazem e pensam esses atores sobre sua prática representativa. Avaliaremos em que medida elas interpelam os quatro elementos aludidos.

Em primeiro lugar, quanto à *autorização* que inicia a ação representativa, será descrito o processo de seleção dos conselheiros, no qual o governador do Estado indica os representantes governamentais, provenientes de um amplo conjunto de órgãos públicos previamente relacionados no regimento interno do conselho. Os membros da sociedade civil são escolhidos por meio de eleição. As OSC se inscrevem no processo enquanto eleitoras ou candidatas.

Em segundo lugar, quanto à *publicidade*, o processo eleitoral é convocado por um edital publicado no diário oficial do Estado e que permanece, no período aproximado de um mês, nos sites do conselho e da secretaria à qual ele está vinculado. São divulgadas com antecedência as entidades eleitoras aptas e também aquelas aprovadas como candidatas à vaga no conselho. Durante três dias, qualquer pessoa pode interpor pedido de impugnação das entidades que possam ter cometido algum ato ilícito durante o processo. Uma segunda dimensão da *publicidade* diz respeito à dinâmica das reuniões plenárias que também são públicas e as atas e resoluções do conselho são disponibilizadas no site do conselho. Todos os editais para concessão de recursos são publicados no Diário Oficial do Estado e no site do conselho. Os resultados são divulgados no site e os membros das OSC, em geral, entram em contato com o CEDCA por e-mail e telefone para solicitar esclarecimentos sobre os resultados.

Em terceiro lugar, quanto ao *controle*, os cidadãos e organizações interessadas podem acompanhar todo o processo eleitoral. Um membro do Ministério Público acompanha o processo eleitoral e também as reuniões plenárias e das comissões. Durante a realização das atividades cotidianas do conselho, em função das reuniões serem abertas, os cidadãos e

membros de organizações da sociedade podem acompanhar e exercer algum tipo de controle sobre a ação dos conselheiros. Estes, por sua vez, mencionam práticas por meio das quais suas entidades e/ou cidadãos envolvidos com a política acompanham o desenvolvimento de suas atividades no conselho.

Em quarto lugar, o *reconhecimento* do trabalho desempenhado pelas OSC e seus representantes, no âmbito das políticas destinadas às crianças e adolescentes, é um elemento fundamental para escolha das entidades durante o processo eleitoral. Mas esta dimensão extrapola este momento, pois na dinâmica de funcionamento do conselho existem editais públicos anuais por meio dos quais são escolhidas as entidades que receberão recursos do FIA para a execução das ações na área. Além dos critérios técnicos, tais como a qualidade dos projetos apresentados, um fator explicativo importante das OSC contempladas é o reconhecimento da qualidade do trabalho desempenhado pelas instituições proponentes perante os membros do conselho.

3.1) Antecedentes históricos da legislação atual acerca das instituições participativas

Trabalhando num elevado âmbito de abstração, embora com base em pesquisas históricas e empíricas sobre diferentes desenhos de instituições colegiadas e participativas, Pierre Rosanvallon (2009) é o autor responsável por descrever as peculiaridades do processo de erosão e a posterior emergência de novos fundamentos da legitimidade das democracias contemporâneas. Rosanvallon (2009) demonstra como progressivamente foram abaladas as bases dos dois principais fundamentos da legitimidade democrática – as eleições e o poder administrativo – que perduram solidamente até a década de 1980. Transformações sociais, históricas e no âmbito dos valores possibilitaram a emergência de novos princípios – *imparcialidade, reflexividade e proximidade* – por meio dos quais se expressam atualmente os reclamos e as demandas de legitimidade dos cidadãos em relação aos governos.

Alguns elementos do modelo analítico proposto por Rosanvallon (2009) podem ser vistos no processo de transição brasileira para a democracia, na década de 1980. O país vivenciou um amplo movimento popular mobilizado em torno da demanda pela democratização do regime, que colocou em cheque as bases de bases de legitimidade do regime iniciado em 1964, minando-a com o passar dos anos até se mostrarem incapazes de sustentar sua permanência.

Santos (1985) localiza os principais elementos propulsores do processo de modernização brasileiro em oito fatores que teriam contribuído para uma transformação

estrutural da sociedade brasileira entre as décadas de 40 e 80 do século XX. Neste período, a sociedade brasileira passou por um profundo processo de mudanças sociais e econômicas. Observa-se, sobretudo a partir da segunda metade do referido século, que o Brasil se industrializou, cresceu economicamente, transformou profundamente a sua estrutura ocupacional, aumentou significativamente os índices de escolaridade e passou de uma sociedade majoritariamente rural à urbana. Estes elementos apontam transformações radicais na organização social e econômica brasileira e foram responsáveis, em sua ação combinada, pela emergência de novos padrões associativos e também contribuíram para a queda do regime autoritário e a posterior emergência da democracia⁴⁹.

Em que pese o fato de haver uma variação entre as interpretações correntes sobre o processo de transição consideramos relevante analisar a democratização brasileira, a partir das relações entre o Estado e a sociedade, como uma via de mão dupla, ou seja, tanto o Estado interferindo no modo como a dinâmica interativa entre os atores se desenvolve, quanto os processos associativos e reivindicativos da sociedade interferindo no resultado das decisões políticas e, até mesmo, iniciando processos de alteração da própria estrutura institucional do Estado.

A qualidade desta relação é analisada de forma interessante por Dagnino, Panfichi e Olvera (2006), por meio da categoria “projetos políticos” através da qual se mostra que quando há concordâncias em relação aos projetos a “efetividade” da participação/representação torna-se mais possível. Dagnino *et al*(2006) mobiliza um conjunto de elementos para explicar a finalidade desta relação: o princípio da heterogeneidade da sociedade civil e do Estado; o conceito de projetos políticos; e a noção de trajetórias da sociedade civil-sociedade política.

A importância destes elementos reside no fato de que permitem ir além do modelo simplista e unificado da sociedade civil por meio do reconhecimento de sua heterogeneidade,

⁴⁹ As assim chamadas “teorias da transição para a democracia” interpretam essa passagem a partir de variáveis institucionais e dos acordos realizados entre as elites políticas. Avritzer critica os dois pressupostos centrais dessas teorias. O primeiro deles é o entendimento da democracia como a “ausência de constrangimentos (veto) sobre o sistema político”(1996, p. 128). O autor vai defender, em contraposição à essa ideia, uma concepção de democracia baseada no conceito de cultura política proposto por Charles Taylor. “De acordo com tal concepção, a democracia deve ser entendida como a interligação da livre operação do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais que predominam no interior desse mesmo sistema político”(AVRITZER, 1996, p.128). O segundo pressuposto das teorias da transição é o de que “a democracia constitui um fenômeno relacionado exclusivamente à operação das instituições e do sistema político” (AVRITZER, 1996, p.129). Nesse sentido, o modelo relega a um segundo plano as relações entre o Estado e a sociedade civil, portanto, não consegue explicar os impactos do autoritarismo nas referidas relações. Avritzer defende a tese de que a “democratização deve estar ligada às práticas dos atores sociais e sua luta contra a predominância de formas sistêmicas de ação no interior dos domínios societários” (1996, p.130).

isto é, a sua diferenciação interna na qual coexistem uma pluralidade de atores, diferentes tipos de práticas e projetos, assim como formas variadas de relação com o próprio Estado. Assim, o processo de construção democrática na América Latina pode ser interpretado como o resultado de um complexo processo de disputa entre os diversos atores diretamente envolvidos neste processo.

A segunda contribuição está relacionada à análise da sociedade civil em suas relações com a sociedade política. A retomada do conceito de sociedade civil na América Latina está associada ao processo histórico de (re)construção da democracia na região, fortemente marcado pela ação dos diversos atores da sociedade na luta contra Estados autoritários. Se, por um lado, é inegável a importância da ação dos diversos atores sociais no processo de democratização da região, por outro, há que se reconhecer, também, a idealização que se construiu em torno do conceito de sociedade civil como um ator unificado e virtuoso. A democracia seria, assim, o resultado da participação e do poder de influência desses atores sobre os partidos e o Estado. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) mostram, no entanto, a existência de diversos projetos no interior da própria sociedade civil, e indicam que a identificação cuidadosa de cada um deles aponta para uma visão mais complexa e realista do processo. Neste sentido, seria possível identificar, tanto no Estado quanto na sociedade civil, a presença de projetos democratizantes e outros de cunho autoritário. Como consequência dessa concepção, demonstra-se como o processo de construção democrática poderia ser considerado como o resultado de um intrincado jogo de forças em disputa que se travou em diversas arenas, com a presença de vários atores.

Por fim, a terceira característica, refere-se à noção de projeto político que denota um “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2004, p.98). Sustenta-se o argumento de que haveria uma “confluência perversa” entre um projeto político democratizante e participativo, e o projeto neoliberal, que marcam o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade latino-americana atual. O que há de perverso nesta confluência é o fato de que ambos os projetos políticos, que têm concepções diferentes do que seja a boa vida em sociedade, defendem a necessidade de uma *sociedade civil ativa e propositiva*. Por essa razão, mobilizam os mesmos conceitos, tais como o de participação e cidadania, mas com conteúdos e significados diferenciados.

Como o Brasil, em seu processo de democratização, ampliou os espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade, a noção de projetos políticos tem sido uma ferramenta interessante para analisar a prática destes múltiplos espaços. Ela nos permite

analisar as relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade nessas *instituições híbridas* e, principalmente, a trabalhar com a noção de complexidade e heterogeneidade que caracterizam os atores que participam destes espaços.

Assim, no caso brasileiro, paralelamente àquele movimento de massas que levou milhões de brasileiros às ruas em busca da democratização – Movimento das “Diretas Já” – inúmeros movimentos sociais se organizaram em torno de temáticas como a saúde, o meio ambiente, direitos das crianças e adolescentes, para demandar políticas públicas do Estado. Esses atores encontraram na assembléia nacional constituinte de 1987/1988 uma *janela de oportunidades* e conseguiram articular com os legisladores para incluir a emenda nº021: Participação popular. Esta foi oficialmente apresentada pelas seguintes entidades: Comissão Brasileira de Justiça e Paz, Rio de Janeiro; Associação Brasileira de Imprensa (ABI), com sede também no Rio; e Associação Brasileira de Apoio à Participação Popular na Constituinte, de São Paulo. Contou ainda com o apoio de outras cinco entidades (WHITAKER, 1989, p.202).

Segundo Whitaker *et al*(1989, p. 202) a referida emenda “traduz o cerne da luta de organizações informais, plenário e comitês, que surgiram para defender e promover a participação popular durante a Constituinte e introduzir no futuro texto constitucional mecanismo de democracia direta”. Resultaram de todo esse amplo processo os mecanismos de participação semi-direta da população (plebiscito, referendo e a iniciativa popular de lei) nas decisões políticas. Do ponto de vista da estruturação das políticas públicas e da possibilidade de participação da sociedade em sua formulação são relevantes os seguintes artigos da Constituição de 1988: Art. 194, inciso VI, que trata da Seguridade Social; Art. 198, inciso III relativo à política de Saúde; Art. 204, inciso II relativo à Assistência Social; Art. 227, § 1º, que dispõe sobre a política para a Criança e o Adolescente.

Todos os artigos mencionados apresentam relações diretas ou indiretas com a política da criança e do adolescente. Na política de seguridade social estão incluídos benefícios trabalhistas, dentre eles o auxílio maternidade. Nas políticas de saúde e de assistência social também existem inúmeras políticas destinadas ao atendimento às mães, às crianças e aos adolescentes. É fundamental o fato de essas políticas contarem, a partir dos referidos artigos constitucionais e das legislações ordinárias que os regulamentam, com a presença de organizações representativas da sociedade para a formulação e monitoramento das políticas públicas dessas áreas.

O referido artigo 227 da Constituição Federal de 1988 foi o resultado de um processo de articulação entre os legisladores da assembleia nacional constituinte com setores do poder

judiciário e da sociedade civil organizada, que estavam mobilizados em torno da defesa dos direitos da criança e do adolescente (SILVA, 2003)⁵⁰. Neste sentido, é um exemplo da confluência positiva entre a sociedade civil e a institucionalidade. Embora esses atores tenham reconhecido a vitória obtida com a inclusão, na Carta Magna, do princípio da prioridade absoluta às crianças e adolescentes, eles também tiveram a clareza de que uma transformação da política de atendimento dependeria da regulamentação do referido artigo em lei ordinária. Por essa razão, construíram articulações para pressionar o governo pela criação da legislação específica para a área. Como já mencionamos, a regulamentação desse artigo resultou no Estatuto da Criança do Adolescente, cujo artigo 86, estabelece que o atendimento às crianças e aos adolescentes se dará por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 2001).

Um dos fatores cruciais para a organização da sociedade civil mobilizada em torno dessa temática foi a constituição dos Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) em todo o país. Assim como ocorreu em outras áreas de políticas públicas, como o meio ambiente e a reforma urbana, os fóruns relacionados à temática infanto-juvenil desempenharam um papel muito relevante tanto no processo de coleta de assinaturas para a constituinte, quanto na posterior regulamentação do artigo constitucional e na luta pela implementação das novas instituições criadas pela lei, como os conselhos tutelares e de direitos. No caso do Estado de Minas Gerais, por exemplo, a criação da Frente de Defesa data de 1988. Desde então, ela tem acompanhado e participado de perto das ações da política, como veremos adiante.

Antes de passarmos à apresentação e discussão sobre os conselhos na área da criança e do adolescente, faz-se necessário retomar um breve histórico do processo de elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no intuito de destacar a importância e a centralidade assumidas pelos Fóruns de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes na conformação final da legislação.

a) O Estatuto da Criança e do Adolescente

⁵⁰ Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Antes mesmo da promulgação da constituição de 1988, o então ministro da Justiça, Paulo Brossard, convocou um reduzido grupo de juristas para cuidar da legislação complementar referente aos direitos da criança e do adolescente. Um dos resultados do trabalho do grupo foi a constatação de que havia uma incompatibilidade entre a legislação vigente, que se materializava no Código de Menores, e texto constitucional, uma vez que o primeiro estava embasado juridicamente na Doutrina da Situação Irregular, ao passo que o segundo, se fundamentava na Doutrina da Proteção Integral. Esta última é a mesma que fundamenta a Declaração Universal dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) (SILVA, 2003).

Foi aquele pequeno grupo reunido no Ministério da Justiça que começou a delinear o Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, mudanças no ministério culminaram na dissolução do grupo e a redação do Estatuto só foi retomada com a criação do Fórum Nacional de Entidades Não-Governamentais de Defesa das Crianças e Adolescentes (Fórum DCA) (SILVA, 2003).

Simultaneamente à constituição dos fóruns pelo Brasil, observou-se também uma atuação e papel muito relevante de três procuradores de justiça do Ministério Público de São Paulo, que atuavam na área da infância e estabeleceram relações com os movimentos e organizações pela defesa da criança na Constituinte. Eles foram os responsáveis pela elaboração de um documento intitulado “Normas Gerais de proteção à infância”, que foi apresentado ao Fórum DCA e continha as diretrizes principais para a elaboração de um novo código legal na área da infância. O documento foi o ponto de partida para o Estatuto e, apesar da discordância de alguns representantes do Fórum com alguns aspectos do documento, decidiram enviar o documento ao Congresso Nacional com a intenção de dar agilidade à aprovação da nova lei.

Enquanto o processo tramitou no Congresso foi constituída uma comissão de redação da nova lei, que se articulou à uma rede nacional para a discussão da proposta, que foi integrada por atores de peso na área, tais como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), a Pastoral do Menor, ligada à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Articulação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos, Coordenação dos Núcleos de Estudo das Universidades, a Sociedade Brasileira da Pediatria, a Associação Brasileira de Proteção à Infância e Adolescência (Abrapia) e a Ordem dos Advogados do Brasil(OAB) (SILVA, 2003, p.32).

A referida comissão de redação do Estatuto foi composta pelos seguintes atores:

membros do Ministério Público Paulista; um membro do Poder Judiciário; representantes do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR); da Pastoral do Menor e do Fórum DCA (SILVA, 2003, p. 32). Durante o processo de redação da lei foi organizado um amplo processo de submissão do texto às discussões e revisões com setores dos movimentos sociais, igreja católica e organizações sociais de todo o Brasil, que enviavam suas sugestões novamente à comissão de redação. Esta se reunia nas dependências do Ministério Público de São Paulo (SILVA, 2003, p. 32).

Quando o documento transformou-se em projeto de lei foi composta uma comissão designada pelo procurador-geral do Ministério Público paulista, integrada pelos procuradores da área da infância Jurandir Marçura, Munir Cury e Paulo Afonso Garrido – os responsáveis pela elaboração do documento inicialmente enviado ao Fórum DCA – para analisar o documento, que foi, em seguida, encaminhado para todos os Ministérios Públicos estaduais, em 1989, quando foi realizado um congresso nacional em São Paulo. O deputado Néelson Aguiar, que apresentou o projeto ao Congresso, a Deputada Rita Camata, redatora do projeto, e o Senador Ronan Tito, não fizeram nenhuma objeção ao documento e aceitaram integralmente o projeto de lei, que foi apresentado em versão única na Câmara e no Senado, com o intuito de dar agilidade à tramitação (SILVA, 2003).

Durante o processo de aprovação pelo Congresso Nacional, alguns apoios importantes se somaram aos demais atores já envolvidos com a causa. Um deles foi o Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Políticas Públicas para Crianças, composto por técnicos e gestores governamentais, que se empenhou na busca do apoio dos governadores, dos deputados estaduais e federais e dos senadores. O outro foi a Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança, composto por parlamentares de diversos partidos (SILVA, 2003, p.33).

Por fim, em 16 de julho de 1990, foi sancionado o estatuto (ECA), que foi aprovado por todos os líderes partidários da Câmara e do Senado e não recebeu nenhum veto do presidente Fernando Collor de Mello. Após a aprovação do ECA, os atores que se envolveram na sua elaboração continuaram mobilizados no intuito de pressionar o Estado para a sua implementação (SILVA, 2003, p.33).

Em 1991, foi fundado o Pacto pela Infância no intuito de promover ações junto à sociedade civil e ao Estado em defesa dos direitos das crianças. O movimento teve o apoio de organizações tão diferentes como a CNBB, Pastoral da Criança, Fórum DCA, OAB, Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e TV (Abert), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), Força Sindical, Sociedade Brasileira de Pediatria, Legião Brasileira de Assistência (LBA), Conselho Nacional de Propaganda, Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP) e Pensamento Nacional das Bases Empresariais. Em 1994, existiam

cerca de 300 Fóruns Municipais, 25 Fóruns Estaduais e um Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o Brasil...)(SILVA, 2003, p.34).

Os mecanismos de participação da sociedade na formulação das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes foram assegurados na legislação, portanto, porque resultaram de amplo processo de articulação entre atores sociais, membros do Ministério Público, dos poderes judiciário, legislativo e executivo, mobilizados em torno da causa da infância e que tiveram influência tanto na elaboração da Constituição de 1988 quanto do ECA. Resultaram desse processo os conselhos tutelares e os conselhos dos direitos das crianças e adolescentes, como já foi mencionado na introdução. Nossa atenção estará voltada para os conselhos de direitos, por serem instituições participativas. Segundo Avritzer, elas apresentam quatro características principais:

a) operam simultaneamente por meio dos princípios da participação e da representação; b) transformam características voluntárias da sociedade civil em formas permanentes de organização política, c) interação com partidos políticos e atores estatais, e d) relevância do desenho institucional para sua efetividade (2009, p.8, *tradução livre*).

Avritzer sustenta ainda que o sucesso das instituições participativas depende: 1) das relações entre a sociedade civil e a sociedade política; 2) do desenho institucional e; 3) da efetividade em distribuir bens públicos. Quanto ao primeiro elemento, o autor destaca que os modelos de associação política ou civil, isoladamente, não podem gerar o sucesso de IPs, pois ele deriva da combinação específica estabelecida entre ambos. No que concerne ao segundo elemento, o autor propõem uma gradação da importância da participação a partir de três diferentes desenhos: *bottom-up designs*, *power-sharing designs* e *ratification designs*. Cada um deles se aplica a diferentes contextos, o que significa dizer que o fato da participação ser mais intensa no primeiro do que no segundo e no terceiro desenhos, não implica necessariamente em maior sucesso das instituições. O terceiro elemento mostra que os desenhos menos participativos funcionam melhor em situações contenciosas (AVRITZER, 2009, p.17).

O nosso estudo de caso aborda um desenho do segundo tipo, pois deve haver um compartilhamento do poder decisório entre atores do estado e da sociedade, responsáveis pela formulação da política pública estadual dos direitos da criança e do adolescente. No próximo tópico, abordaremos as características da política, no concerne aos principais atores e as fontes de financiamento, antes de entrar nas especificidades do conselho estudado.

3.2) *A estruturação da política, seus atores e as fontes de financiamento*

A legislação brasileira instituiu como diretriz para a gestão da política pública de atendimento às crianças e adolescentes a existência obrigatória dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes nas três esferas de governo como requisito para que os Estados e municípios recebam recursos federais destinados à implementação dos programas e serviços da área (BRASIL, 2010, Art.261, §único). Foram criados Fundos específicos para a gestão da política, sendo os conselhos dos respectivos entes federados os responsáveis pelas deliberações dos recursos desses fundos. Esse desenho, assim como as demais diretrizes da política de atendimento, foi estabelecido pelos artigos 86 a 89 da Lei federal 8.069 de 13 de julho de 1990⁵¹ – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - que regulamentou o artigo 227 da constituição federal de 1988.

A Carta Magna definiu a política de atendimento como um direito das crianças e adolescentes e um dever do Estado, da sociedade e das famílias, que deveriam promover ações articuladas para a promoção dos direitos desse público⁵². Dado o número de atores envolvidos nesse processo, bem como as diferentes esferas de governo e as distintas organizações da sociedade, o propósito de se criar ações articuladas não é uma tarefa simples. Nesse sentido, é importante observar, mais detalhadamente, o número de atores envolvidos na gestão da política e o papel dos conselhos no processo de articulação dos mesmos. Antes de passar à análise dessa questão, no entanto, faz-se necessário apresentar uma breve caracterização da política pública instituída pela legislação pertinente.

Além da criação dos conselhos de direitos nas três esferas de governo como órgãos deliberativos e controladores da política, o artigo 88 do estatuto definiu outras seis diretrizes da política de atendimento às crianças e adolescentes:

I) a municipalização do atendimento; II) criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; III) manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos; IV) integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social; e, por fim, VI) a mobilização da opinião pública(BRASIL, 2010, Art.88, I a VII).

A análise da estrutura normativa da política, inclusive com a descrição das medidas previstas como aplicáveis aos adolescentes em conflito com a lei, é importante para se

⁵¹ A lei 12.010 de 2009 regulamentou a política de convivência social e comunitária promoveu algumas alterações significativas na legislação instituída em 1990.

⁵² Para uma descrição mais detalhada do histórico da consolidação da política destinada às crianças e adolescentes, no Brasil, ver FROTA, 2004.

caracterizar o escopo das atividades que devem ser ofertadas pelo Estado nesta área de política pública. É importante destacar a necessidade de integração prevista no item IV, uma vez que a oferta dos serviços ao público alvo depende da ação articulada de inúmeros atores. O fato de ser mencionada a política de Assistência Social, dentre esses atores, já indica uma atenção especial dos legisladores para a centralidade das ações dessa área na oferta de serviços destinados às crianças e adolescentes.

O ECA instituiu também, além das políticas de atendimento, por meios das quais os direitos assegurados às crianças e adolescentes podem ser efetivados, as *medidas protetivas*. No Art. 98, estas são consideradas como aplicáveis nas situações em que os direitos das crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados, em três situações específicas: “I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta” (BRASIL, 2010).

As referidas medidas protetivas incluem nove itens, conforme listado a seguir:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta (BRASIL, 2010, p.83).

Dentre os itens relacionados, destacam-se o III e o V, na medida em que buscam assegurar à esse público os direitos fundamentais à educação e à saúde. A implementação das ações relacionadas aos demais itens, em especial o IV e o VII, dependem dos serviços previstos na política de assistência social, uma vez que a manutenção da rede de abrigos e centros de passagem é, em geral, responsabilidade das secretarias municipais de assistência social. Por essa razão, é importante analisar, também, a estruturação normativa da política de Assistência Social, para uma melhor compreensão da interface existente entre estas duas áreas de políticas públicas, como faremos a seguir, a partir da análise desenvolvida por Menecucci (2010).

Além das *políticas de atendimento* e das *medidas protetivas* mencionadas, o ECA estabelece um conjunto de *medidas socioeducativas* aplicáveis aos adolescentes - aqueles com a idade entre 12 a 18 anos - e que tenham cometido algum ato infracional, definido como “uma conduta descrita como crime ou contravenção penal”(BRASIL, 2010, p.94). O art. 112 do estatuto relaciona as seguintes medidas sócioeducativas: “I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção

em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI⁵³. (BRASIL, 2010, p.96).

Percebe-se, portanto, três situações distintas, pois os quatro primeiros itens prevêm situações em que o adolescente cumpre as medidas em *regime de liberdade*, por isso são denominadas medidas em *meio aberto*. O item V apresenta um caráter híbrido, na medida em que existe uma privação de liberdade, mas há momentos em que o adolescente pode sair, por exemplo, para freqüentar a escola e/ou cursos profissionalizantes e também para passar o final de semana com a família. Por fim, na terceira situação, existe a *privação da liberdade*, pois o adolescente permanece todo o tempo nas unidades de internação, que devem ter, conforme estabelecido pela lei, caráter educacional.

A partir da análise da legislação estabelecida pelo ECA é possível apresentar uma breve descrição das competências e formas de aplicação de cada uma dessas medidas. No âmbito do poder judiciário, a *advertência* deve ser proferida pelo Juiz da Infância e da Juventude, por meio de uma admoestação verbal, a partir da qual se produz um termo a ser assinado pelas partes; a *obrigação de reparar o dano* constitui-se na sentença na qual o adolescente é responsabilizado pelo ato cometido por meio da obrigação de restituir à vítima o bem ou valor equivalente ao que lhe foi retirado; na *prestação de serviço à comunidade* é determinada ao adolescente a execução de algum serviço relevante para a comunidade, sendo importante destacar a exigência de que seja desenvolvida com caráter educativo. No âmbito do poder executivo, as atividades podem ser desempenhadas no âmbito de instituições diversas (hospitais, escolas, organizações beneficentes etc), em órgãos governamentais e instituições não-governamentais; a medida de *liberdade assistida* prevê o desenvolvimento de um trabalho de acompanhamento personalizado do adolescente em relação aos diversos âmbitos de sua vida social, seja na escola, na família, na comunidade e no trabalho. Os serviços de atendimento devem ser ofertados pelo poder público municipal; a *semiliberdade* pode ser aplicada judicialmente como uma primeira medida ao adolescente infrator ou como uma forma de transição para as medidas de meio aberto, no caso daqueles adolescentes que estavam cumprindo a medida de internação. Os serviços e equipamentos necessários à execução desta medida devem ser mantidos pelo poder público estadual, sendo obrigatórias a

⁵³ O Art. 101. relaciona oito medidas protetivas passíveis de serem aplicadas. Os itens mencionados, no item VI, do art. 112 referem-se às seguintes medidas: “I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e freqüência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos(...)”(BRASIL, 2010, p.36-37).

escolarização e a profissionalização; por fim, a *internação* se constitui no último recurso a ser aplicado pelo juiz, por se tratar da medida mais grave de todas, pois o adolescente deve permanecer em estabelecimento educacional, em regime de privação de liberdade, e sob a guarda de um sistema de segurança eficaz. Esta “sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (BRASIL, 2010, p.102). Assim como a *semiliberdade* sua implementação é da competência do poder público Estadual.

Segundo Menicucci (2010) a política de atendimento destinada às crianças e adolescentes, principalmente no que concerne às medidas em meio aberto (*Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade*), apresentam uma interface com a política de assistência social. Esta área temática de política pública foi instituída pelo artigo 204 da constituição de 1988 e prevê como diretrizes das ações governamentais “*a descentralização político-administrativa e a participação da população*”(MENICUCCI, 2010, p. 179, destaque no original). Dentre os objetivos da política está a proteção à infância e à adolescência (inciso I do art. 203). Embora a autora não mencione, a constituição define a política como não contributiva e extensiva a todos os cidadãos que dela necessitarem. Trata-se de um ponto importante, se observado o histórico das políticas sociais brasileiras, uma vez que elas começaram a ser formuladas apenas para aqueles cidadãos incluídos no mercado de trabalho formal, ou seja, que tinham carteira assinada (SANTOS, 1979).

Um passo importante para a regulamentação do referido artigo 204 foi a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei n. 8.742/2003), que estabeleceu o “arcabouço legal da política, inclusive definindo como usuários os ‘cidadãos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos’, entre esses os ‘ciclos de vida’, nos quais se incluem as crianças e adolescentes”(MENICUCCI, 2010, p.180).

Outro marco importante para a estruturação da política de assistência social foi a publicação da Norma Operacional Básica (Nob/Suas), proveniente da resolução n.24 do Conselho Nacional de Assistência Social, quando foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Seu objetivo principal foi regulamentar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que tinha sido aprovada em 2004, no intuito de tornar materialmente aplicadas as diretrizes da Loas (MENICUCCI, 2010, p. 181).

A PNAS estabeleceu, como diretriz da política de atendimento, dois diferentes níveis hierárquicos. A proteção social básica e a proteção social especial. A primeira é destinada às famílias e indivíduos cujos vínculos familiares encontrem-se fragilizados, razão pela qual devem ser fortalecidos pelas ações da política, que cumprem, portanto, o objetivo de prevenir

as situações de risco. A segunda é destinada àqueles indivíduos e famílias que já se encontram em situações de risco pessoal e social, “por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, *cumprimento de medidas socioeducativas*, situações de rua, situação de trabalho infantil, entre outras”(PNAS *apud* MENICUCCI, 2010, p. 180, destaque da autora). Percebe-se, em função do público alvo relacionado, que um número expressivo de técnicos dos diversos serviços da política de assistência social figura como *atores* da política destinada às crianças e adolescentes.

O atendimento da proteção social especial é subdividido em dois diferentes níveis: a média e a alta complexidade. Quando se avalia que os vínculos familiares e comunitários dos indivíduos e famílias não foram rompidos, são atendidos pelos serviços de média complexidade, que vão buscar dar uma “atenção especializada e mais individualizada e/ou acompanhamento sistemático e monitorado. Entre esses serviços, encontram-se as *medidas socioeducativas em meio aberto (PSC e LA)*, aplicadas a adolescentes infratores” (MENICUCCI, 2010, p. 180). Os adolescentes que cometem atos infracionais mais graves e àqueles que estão cumprindo medidas socioeducativas privativas de liberdade, são atendidos pelos serviços da proteção especial de alta complexidade, destinados também à garantia da proteção integral para as famílias e indivíduos cujos vínculos familiares e comunitários foram rompidos e/ou se encontram em situação de ameaça.

Uma última questão relativa à política de assistência social e que deve ser mencionada diz respeito aos três níveis de gestão – inicial, básica e plena - estabelecidos pela Nob/Suas para os municípios. Os critérios utilizados para tal distinção referem-se aos “requisitos necessários, as responsabilidades e incentivos recebidos do governo federal, expressando graus distintos de comprometimento quanto ao atendimento socioassistencial” (MENICUCCI, 2010, p. 181). As medidas socioeducativas estão incluídas nos serviços de proteção social especial, no âmbito da gestão plena que inclui o maior nível de responsabilidades.

É possível observar, portanto, que diversos atores desta política, seja no âmbito da proteção social básica quanto da proteção social especial, são fundamentais para um amplo conjunto de ações públicas destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes. Neste sentido, podemos relacionar como *atores* importantes para as políticas infanto-juvenis, os secretários de assistência social; os dirigentes e/ou gerentes de programas e todos os *técnicos* dos diversos serviços e equipamentos que prestam atendimento direto às crianças e adolescentes.

Em síntese, uma série de serviços destinados às crianças e adolescentes são ofertados nos equipamentos públicos de atendimento da política de assistência social. Nas unidades do

CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) são ofertados os seguintes serviços: Serviço de Convivência do Idoso e/ou Criança até 6 anos; ProJovem Adolescente; PAIF - Serviços de Proteção Social Básica à Família. Nos CREAS (Centros de Referências Especializadas de Assistência Social) existem os seguintes serviços: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Serviço Socioeducativo; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo; Serviço de Proteção Social ao Adolescente em Cumprimento de Medida SocioEducativa(MSE) de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço a Comunidade – outra MSE. (MDS, 2012).

Percebe-se, portanto, que estão previstas na política de assistência social uma série de serviços destinados ao atendimento do segmento infanto-juvenil. Por essa razão é importante observar tanto as diretrizes da política de assistência social quanto àquelas instituídas pelo ECA, assim como a diferença existente entre o público alvo de cada uma das políticas, pois o ECA considera o direito de todas as crianças e adolescentes, ao passo que àqueles potencialmente atendidos pela assistência social pertencem aos segmentos economicamente vulneráveis da população. Apesar dessa distinção, Menecucci (2012) destaca a possível sobreposição de competências que pode haver, principalmente no âmbito municipal, entre o papel dos conselhos das duas áreas, pois muitos conselhos da área da criança e do adolescente estão vinculados à pasta da assistência social.

Um passo importante para a regulamentação e gestão da política, em âmbito nacional, foi a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), instituído pela Lei federal 8.242/1991, promulgada, não casualmente, no dia 12 de outubro, feriado nacional em comemoração ao dia das crianças. Vinculado diretamente à Presidência da República, o conselho foi instituído como o órgão máximo deliberativo das políticas públicas destinadas ao segmento infanto-juvenil. Enquanto órgão colegiado, no ano de 1992, o conselho foi composto por 15 representantes do governo federal e 15 da sociedade civil, sendo os conselheiros governamentais indicados pelos ministérios que trabalhavam na promoção das políticas sociais básicas. Os conselheiros da sociedade civil foram escolhidos por meio de uma assembléia, realizada em abril de 1992, sob a coordenação da Procuradoria Geral da República.

Logo após esse processo de escolha e definição dos membros integrantes da primeira gestão do Conanda, que teve sua instalação definitiva em 16 de dezembro de 1992, enquanto um órgão ligado ao Ministério da Justiça. Naquele momento, foi firmado um convênio com o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), órgão federal vinculado ao extinto Ministério do Bem-Estar Social, para garantir o suporte técnico-administrativo e financeiro

necessário ao funcionamento do Conselho.

No ano de 1993, os conselheiros do CONANDA se dedicaram, prioritariamente, às deliberações relativas à organização das questões administrativas e de gestão do próprio conselho. Dentre as deliberações produzidas neste ano, merecem destaque a criação do primeiro Regimento Interno do órgão, por meio da resolução n.1/1993 publicada em 05 de julho e também a regulamentação, por meio da resolução n.12/1993, do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA). Posteriormente, as diretrizes nacionais para a regulamentação dos Fundos (FIA) da infância, nos três níveis da federação, foi realizada por meio de um amplo processo de consulta pública que culminou na publicação da resolução Conanda n.137 publicada em 04 de março de 2010. Como veremos adiante, na parte relativa ao financiamento, essa resolução gerou uma polêmica significativa, mas teve como resultado um fortalecimento do papel dos conselhos na gestão da política.

Embora não tenha sido previsto no ECA, por meio das normativas produzidas posteriormente pelo CONANDA, convencionou-se denominar o conjunto de ações destinadas à promoção dos direitos da criança e do adolescente por meio de criação e aprimoramento de dois sistemas na área: o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei.

O primeiro foi regulamentado pelas resoluções n.113/2006 e n.117/2006 do CONANDA, que o concebeu como uma forma de articulação das ações promovidas pelas instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, responsáveis pela aplicação de instrumentos normativos e pelo funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nas três esferas da União. Em outros termos, sua atribuição é ofertar um conjunto de medidas de atendimento e proteção sempre que os direitos previstos no ECA estiverem sendo ameaçados ou descumpridos, tais como: o direito à convivência familiar e comunitária (ECA, 1990, Art.19 ao Art.52); acesso à educação, ao lazer, à cultura e aos esportes (ECA, 1990, At.53 ao Art. 59); o acesso prioritário aos serviços do sistema único de saúde (ECA, 1990, Art. 8º ao Art. 14); o direito à profissionalização e à proteção no trabalho (ECA, Art. 60 ao Art. 69); às políticas sociais básicas(Art. 87, I) e às políticas e programas de assistência social (ECA, 1990, Art. 87, II).

O segundo sistema foi criado pela resolução n. 119 de 11 de dezembro de 2006 do Conanda, que em seu artigo 2º assim o define: “[o] Sinase é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas”(CONANDA, 2006). Trata-se, portanto, de uma política pública que

se destina ao atendimento do adolescente em conflito com a lei e que se correlaciona e demanda a atuação de diferentes campos de políticas públicas e sociais. No art. 4º está expressa pretensão de se criar um sistema realmente nacional, nos seguintes termos: “[o] Sinase inclui os sistemas nacional, estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção ao adolescente em conflito com a lei”. Após um longo período de seis anos, o SINASE foi finalmente regulamentado, pela lei federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Nesta lei, em seu artigo 1º, §º 1º, foram reunidos os conteúdos dos dois artigos mencionados acima, reiterando a concepção da resolução do Conanda de se criar um sistema regido pelos mesmos princípios e presente nos três níveis da federação⁵⁴.

A partir da publicação da lei que regulamenta o Sinase, foram estabelecidas as competências de cada um dos entes federados. Cabe à União a formulação e coordenação da política nacional de atendimento socioeducativo; a elaboração, em colaboração com os demais entes federados, de um plano nacional de atendimento, que deve ser submetido à deliberação pelo Conanda; prestar assistência técnica e financeira aos Estados e municípios para a implementação e desenvolvimento de seus sistemas; criar e manter um sistema nacional de informações da política; financiar juntamente com os demais entes as ações da política; dentre outras. É vedada à União o desenvolvimento e a oferta de programas próprios de atendimento.

Aos Estados compete, principalmente, criar, coordenar e manter um sistema estadual com a oferta de medidas de semiliberdade e de internação; formular plano estadual de atendimento em conformidade com o plano nacional, que deve ser submetido à deliberação pelo conselho estadual dos direitos da criança e do adolescente; estabelecer formas de cooperação com os municípios para a oferta de medidas em meio aberto (LA e PSC); prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos municípios para a oferta das medidas de meio aberto; dentre outras.

Aos municípios cabe criar os sistemas municipais de medidas em conformidade com as diretrizes nacional e estadual; elaborar um plano municipal de atendimento sócioeducativo, que deve ser submetido à deliberação pelo CMDCA; criar e manter os programas de atendimento em meio aberto (LA e PSC); cofinanciar juntamente com os demais entes federados, o atendimento inicial aos adolescentes autores de ato infracional.

⁵⁴ A redação do artigo é a seguinte: § 1º Entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei (BRASIL, 2012).

De acordo com a descrição apresentada, é possível constatar a complexidade envolvida e relacionada à implementação das ações desta área de política pública. Isto porque as medidas previstas só podem ser efetivadas a partir da ação coordenada de vários órgãos governamentais do poder executivo, do judiciário e do ministério público. Por essa razão, o próprio artigo 227 da constituição federal de 1988 já previa a necessidade de se criar ações articuladas dentre os diversos atores envolvidos. Alguns planos e programas desenvolvidos pelo governo federal, como é o caso do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, formulado em 2001, incorporam em seu conteúdo a temática da articulação de redes. A resolução n. 117 do Conanda, de 11 de julho de 2006, no seu artigo 5º, define que as organizações governamentais e não governamentais que integram o Sistema de Garantia de Direitos, devem agir em *rede*, para a promoção de suas ações.

A análise da legislação permite também destacar, como já mencionado, o caráter transversal da política, expresso nos conteúdos dos artigos relativos ao rol dos direitos assegurados às crianças e aos adolescentes. As políticas perpassam diversas políticas sociais, com destaque para: educação, saúde e assistência social. Dado esse caráter complexo da política pública, duas instituições colegiadas foram previstas para acionar o dever do Estado, da sociedade e das famílias na promoção dos direitos: Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos. Estes, em particular, contam com a presença de um número significativo de atores dos demais segmentos de políticas em sua composição, razão pela qual assumem um papel muito relevante de viabilizar a comunicação entre os diversos segmentos envolvidos na política. São os conselhos de direitos, também, os responsáveis pelo registro e fiscalização das Organizações da Sociedade Civil que podem prestar serviços no âmbito das políticas destinadas às crianças e adolescentes.

Os Conselhos Tutelares são compostos por meio de eleição, cujas regras são estabelecidas pelos CMDCA's de cada município. Os conselheiros, em geral, trabalham durante todo o dia e são remunerados para o exercício do mandato. Cabe a eles acionar as instancias cabíveis para dar início às medidas protetivas e as socioeducativas, assim como à possível demanda pelas políticas de atendimento à esse público.

De acordo com a discussão precedente, pode-se afirmar que cabe aos Estados ações similares à União em relação aos municípios e também a criação e manutenção das medidas sócioeducativas de semiliberdade e de liberdade assistida.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, é a Coordenadoria Especial da Política Pró Criança e Adolescente(CEPCAD) a responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas da área. Dentre suas competências, menciona-se o papel de integrar as instâncias colegiadas

deliberativas e consultivas no âmbito de sua atuação, como é o caso do CEDCA. Há também uma Subsecretaria de Atendimento às medidas Sócio-educativas (SUASE) que está vinculada à Secretaria de Defesa Social.

A CEPCAD é a responsável por promover, acompanhar e estimular o cumprimento do ECA no âmbito do Estado de Minas Gerais. Dentre suas competências constam ainda: acompanhar, orientar e avaliar a execução dos programas destinados às crianças e adolescentes; apoiar, acompanhar e propor a elaboração de planos, programas e projetos destinados à assegurar a defesa e a garantia dos direitos das crianças e adolescentes; contribuir na formulação da política de atendimento, promoção e proteção dos direitos das crianças e adolescentes; prestar apoio técnico aos municípios para a estruturação e gestão do FIA. Os serviços financiados pelo MDS e ofertados no CRAS e CREAS às crianças e adolescentes como parte do sistema de garantia de direitos são acompanhados pela CEPCAD. Em relação à sua estrutura, a CEPCAD é composta por dois núcleos: Núcleo de Articulação com Movimentos Sociais e Núcleo de Proposição e Acompanhamento de Políticas Setoriais (SEDESE, 2012).

A SUASE é o órgão do Estado responsável por elaborar e coordenar a política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, por meio da oferta das medidas de *semiliberdade* e *internação*. Atualmente, o sistema é composto por um total de 30 unidades de atendimento, que ofertam mais de 1100 vagas, distribuídas dentre as várias regiões do Estado. Até o ano de 2003, existiam 12 unidades deste tipo no Estado, o que indica uma ampliação significativa da oferta dos serviços, ao longo dos últimos nove anos. A SUASE atua também no fomento aos municípios, com apoio técnico e financeiro, para a criação dos serviços de *prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida*. O objetivo dessa medida é ofertar formas de responsabilização do adolescente diferentes da medida de internação, pois na ausência das medidas em meio aberto é possível que o judiciário determine a medida de internação para casos cuja a gravidade não demandaria tal medida (SEDS, 2012).

A subdivisão em duas secretarias estaduais advém da estrutura nacional da política pública, na medida em que foram criados, legalmente, os dois sistemas mencionados acima. No entanto, é necessário se fazer uma ressalva, pois a idéia de um sistema único, tal como o presente nas áreas da saúde e da assistência social, prevê a criação de um conjunto de equipamentos públicos regidos por meio de regras e procedimentos nacionalizados, com a indicação das devidas fontes de financiamento e formas de repasses regulares de recursos orçamentários para a manutenção dos serviços. Na área da criança e do adolescente os dois sistemas são previstos legalmente, mas a ausência de um ministério nacional com as

respectivas secretarias estaduais e municipais destinadas à implementação das políticas da área (como acontece na saúde e assistência social), faz com que as ações de implementação da política destinada às crianças e adolescentes não possa ser caracterizada, na prática, como um sistema, nos moldes das outras duas políticas.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, foi a Lei estadual 10.501 de 17 de outubro de 1991 que dispôs sobre a política estadual dos direitos da criança e do adolescente e criou o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. O CEDCA passou a ser o responsável “pela integração dos órgãos estaduais responsáveis pela execução da política estadual de direitos da criança e do adolescente e pela busca de cooperação de entidades não governamentais”(Art.3º, parágrafo único). Considerando-se a centralidade conferida ao CEDCA na articulação dos atores envolvidos no desenvolvimento das ações da política, identificamos e analisamos as resoluções publicadas pelo conselho no período de 2004 a 2012, no intuito de verificar quais são os principais temas discutidos e deliberados pelo conselho que buscaram influenciar as diretrizes das duas secretarias de Estado responsáveis pela política de atendimento às crianças e adolescentes. A pesquisa foi realizada por meio da análise de documentos, da observação participante, da aplicação de questionário e da realização de entrevistas. Os anos de referência da pesquisa foram equivalentes ao mandato da sociedade civil, a partir da eleição realizada em 2009 até o início de 2012.

A tabela 1, abaixo, apresenta uma síntese dos temas presentes nas normativas produzidas pelo CEDCA. As categorias foram retiradas do instrumental analítico utilizado por Faria (2010) para analisar as atas deste conselho (anexo 1).

Tabela 1 - Temas das resoluções do CEDCA 2004/2012

Temas	Total	%
Controle da Política (fiscalização)	-	-
Controle da Política (normatização/planejamento)	11	26,83
Controle da política geral	01	2,44
Controle de fundo e financiamento	13	31,7
Coordenação entre os Níveis da Política	01	2,44
Gestão atendimento	04	9,76
Gestão de serviços	02	4,88
Organização interna	09	21,95
Total	41 ⁵⁵	100

Fonte: elaboração própria.

⁵⁵ O CEDCA produziu 41 resoluções até o mês de janeiro de 2012, data na qual encerra-se a análise desenvolvida nesta tese. Tivemos acesso, no entanto, a 36 destas resoluções. O total é diferente porque algumas resoluções abordavam mais de um tema.

A análise da tabela permite afirmar que o conselho discute e delibera quatro temas prioritários: em primeiro lugar está o controle do fundo e financiamento na qual se distribuem 31,7% das resoluções; em segundo, o controle da política com 26,83%; em terceiro, a organização interna do conselho representa 21,95% dos casos e; por fim; em quarto lugar, a gestão de atendimento apareceu em 9,76 % dos casos. A partir dos dados é possível afirmar, portanto, que o CEDCA estaria desempenhando o seu papel enquanto instância que atua prioritariamente no controle desta política, no Estado de Minas Gerais, na medida em que aproximadamente 59% de suas resoluções versam sobre o controle da política e/ou do fundo⁵⁶.

Dentre resoluções incluídas no tema gestão da política (normatização e planejamento) encontram-se dois planos estaduais, sendo um relacionado à erradicação do trabalho infantil (resolução n.20) e outro relacionado ao enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil (resolução n. 23). Os planos apresentam diretrizes gerais para ação dos atores envolvidos com o tema, mas não estabelecem os instrumentos que serão utilizados pelo conselho para estimular a implementação das atividades a serem desempenhadas pelos demais parceiros. Também não fica claro como será o possível monitoramento das ações previstas nos documentos.

As resoluções de n.12, 14, 17, 33 e 37, versam sobre as prioridades das políticas e também sobre o planejamento do trabalho do CEDCA, ou seja, são documentos que expressam um plano de ações prioritárias para o conselho, por períodos determinados. A resolução 17 estabelece as prioridades ação do conselho no quadriênio 2008-2011. Já a resolução 37, sobre a mesma temática, refere-se ao quadriênio 2012-2015. Esta, em particular, estabelece ações prioritárias na área da saúde, da educação e da prevenção. Prevê, ainda, a realização de diagnósticos; o fomento à implementação do sistema de informação para a infância (SIPIA); o estímulo à criação de delegacias especializadas para infância e adolescência; questões relacionadas à gestão das políticas, dentre outras. Percebe-se, no documento, a intenção do CEDCA de ser, realmente, o órgão articulador das políticas destinadas ao segmento infanto-juvenil no Estado. Este dado pode ser reforçado por pesquisa realizada por Faria(2010) que, ao analisar as atas de 2004-2009 do referido conselho,

⁵⁶ Na pesquisa desenvolvida por Faria (2010) foram analisadas as atas de duas gestões do CEDCA (2004-2006 e 2007-2009). Na primeira o tema prioritário é organização interna com 37,9% dos casos. Em seguida, aparece o controle da política com 18,7% dos casos, seguido de coordenação entre os níveis da política que correspondem a 15,9% do temas mencionados na ata. No que concerne à gestão de 2007-2009, organização interna aparece em primeiro lugar com 37,9% falas analisadas; em segundo lugar figura o controle da política com 34% da falas; em terceiro lugar está informes/convites/manisfestações com 6,8 % dos casos (FARIA, 2010, p.153-154). Vale destacar o aumento expressivo de 18,70% para 34,00% que ocorreu no item controle da política de uma gestão para outra, o que pode indicar um aperfeiçoamento das práticas do conselho neste quesito.

constatou que o tema controle da política aparece como o segundo mais mencionado nas deliberações do CEDCA.

No que se refere às resoluções que tratam da gestão da política de atendimento, uma delas estabelece critérios para a instalação e o funcionamento dos conselhos tutelares no Estado e a outra versa sobre a ação de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil. As diretrizes para os conselhos tutelares referem-se a uma questão estrutural para a política de atendimento, pois os conselhos tutelares receberam da legislação a atribuição de acionar os órgãos competentes para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Merece destaque também a resolução n. 31 de 28 de abril de 2011, que versa sobre a medida de internação no Estado. O conteúdo da resolução permite ilustrar uma deficiência estrutural do sistema de medidas socioeducativas no Estado de Minas Gerais. Apesar das regras estabelecidas pela legislação pertinente, acerca das características específicas das unidades de internação, que devem ser exclusivamente destinadas aos adolescentes, levando-se em consideração a faixa etária, e principalmente, a necessidade de que possuam um caráter educacional, ainda há casos de adolescentes presos em cadeias públicas em algumas cidades mineiras. A resolução 31 foi formulada para proibir o acautelamento de adolescentes em unidades prisionais destinadas aos adultos, ou seja, uma situação que já fora proibida pelo próprio estatuto em 1990. Passados vinte e dois anos de sua vigência, o Estado de Minas Gerais ainda mantém adolescentes presos junto com adultos. A gravidade deste fato é comprovada ainda pela avaliação de um dos conselheiros entrevistados, membro de destaque da comissão de medidas socioeducativas, que afirmou que a implementação dessa resolução seria inviável. Afirmou, inclusive, o presidente do conselho teria dito a ele que sabia da impossibilidade de se acabar de imediato com esse problema, mas em função da exposição pública do caso na mídia o conselho deveria tomar uma posição de inadmissibilidade daquela situação (informação oral⁵⁷). Uma das causas da persistência dessa situação é a quantidade de recursos destinada às políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes. Vejamos em mais detalhes, portanto, como se dá o financiamento desta política, no Brasil.

a) Do financiamento da política

No que se refere ao financiamento da política, é importante observar a estrutura de financiamento nacional da política, a partir do relatório de avaliação da execução do PPA

⁵⁷ Entrevista realizada em 14/05/2012.

2008-2011, elaborado pela Secretaria-Especial de Direitos Humanos. No ano de 2008 foram previstos R\$ 18.127.660,00(dezoito milhões cento e vinte e sete mil e seiscentos e sessenta reais) para custear as ações do Sistema de Garantia de Direitos, tendo sido executados R\$14.889.121,00(quatorze milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, cento e vinte um reais), ou seja, 82,13% dos recursos previstos. Para o mesmo ano estava previsto R\$ 79.984.580,00(setenta e nove milhões, novecentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e oitenta reais) para o Sistema de Medidas Socioeducativas, tendo sido executados R\$ 57.024.105,00(cinquenta e sete milhões, vinte e quatro mil, cento e cinco reais), ou seja, 71,29% do valor inicialmente previsto (BRASIL, 2009, p.5-6). Além desses dois valores, destaca-se também o valor total de R\$ 88.359.282,00 (oitenta e oito milhões e trezentos e cinquenta e nove mil e duzentos e oitenta e dois reais) destinados ao financiamento do Programa de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil.

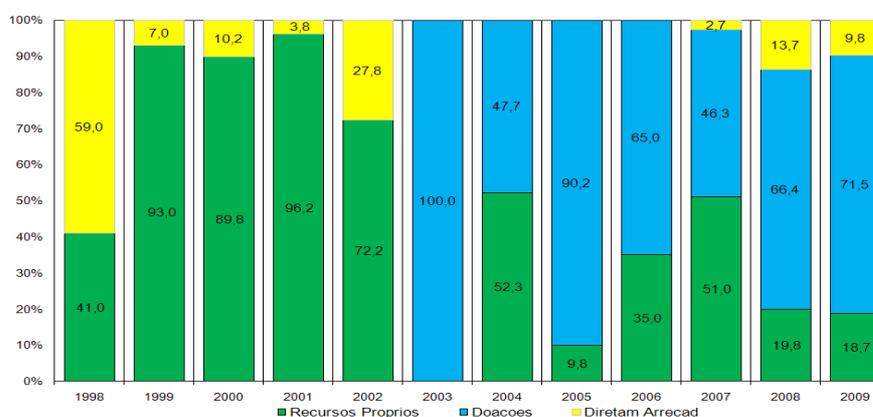
Para termos uma noção comparativa com o orçamento das demais políticas públicas, vejamos os valores previstos no PPA 2008-2011. O gasto total previsto para área social nesse período foi de R\$540,3 bilhões. Desse valor total, destacam-se os recursos destinados à Saúde no montante aproximado de R\$ 217.9 bilhões, à Assistência Social no valor de R\$ 134.0 bilhões, e à Educação, no valor de R\$ 141.1 bilhões. Se pegarmos os valores da saúde, por exemplo, observamos um gasto anual previsto da ordem de 54,2 bilhões, a assistência social da ordem de 33,5 bilhões e a educação por volta de 35,2 bilhões. Tendo em vista que o orçamento da criança e do adolescente foi apresentado para o ano de 2008, no valor total de R\$ 186.4 milhões, observa-se um valor muito inferior aos valores anuais previstos para as demais políticas. No entanto, é importante lembrar que parte significativa dos recursos daquelas outras áreas está destinada ao atendimento das crianças e adolescentes.

Deste modo, a área temática da criança e do adolescente, por se tratar de uma política transversal, envolve ações de outras áreas, como as mencionadas no parágrafo anterior, isso para mencionar apenas aquelas políticas estruturadas nacionalmente e com o maior percentual de recursos públicos destinados à consecução de suas ações. De acordo com o sistema *MDS em números*, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por exemplo, se analisarmos o conjunto de dez programas e projetos desenvolvidos, quatro deles são destinados exclusivamente às crianças e aos adolescentes, e outros quatro têm como público alvo as famílias em situação de vulnerabilidade, que geralmente inclui crianças e adolescentes. No Ministério da Saúde, se observarmos o total de atendimentos ambulatoriais por faixa etária, no mês de abril de 2011, podemos constatar que 10,71% do total de aproximadamente sete milhões de atendimentos realizados, em Minas Gerais, foram

destinados às crianças e adolescentes. Esse público, portanto, é o destinatário final de um conjunto de políticas públicas. Por essa razão, há representantes dessas secretarias estaduais no CEDCA-MG.

Os recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente se originam de três fontes principais: recursos próprios do governo federal oriundos de tributos, incluindo as contribuições sociais; recursos diretamente arrecadados, proveniente das destinações do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas, e; doações de pessoas físicas ou jurídicas. O gráfico abaixo descreve a composição dessas fontes no orçamento total do fundo nacional ao longo dos anos (1998-2009).

Gráfico 1–FNCA 1998-2009, por fonte de financiamento anual (%)



Fonte: Sadeck(2010, p.7)

É possível observar uma mudança no padrão de financiamento da política ao longo do tempo. Entre 1998 e 2002, o governo é o ator principal nas despesas da área. Em 2003, percebe-se uma situação atípica, pois a totalidade do financiamento das ações é proveniente de doações. A partir desse ano, as doações passam a ser mais importantes que os recursos próprios do governo, com a exceção de 2004 e 2007, nos quais as fontes do governo são ligeiramente superiores. Essa inversão no padrão de financiamento pode representar um problema no que concerne a regularidade da oferta dos serviços, pois a doação pode ou não chegar, dependendo de contexto favorável no mercado, por exemplo. Pelo contrário, os recursos do governo são teoricamente mais previsíveis, pois devem ser inseridos na lei orçamentária no ano anterior à execução do gasto. Portanto, por se tratar de uma política pública, com serviços regularmente ofertados, faz-se necessário ter fontes seguras de financiamento.

O fato dos recursos do Fundo serem provenientes de doações fazia com que as ações da política pudessem ser influenciadas por um amplo conjunto de atores do mercado e do

Estado. Tal situação derivava da conhecida “doação casada”, por meio da qual as empresas destinam os recursos de sua renúncia fiscal diretamente para o financiamento de projetos e programas por ela escolhidos. Assim, os recursos não eram destinados ao Fundo, portanto, não estavam submetidos às deliberações do conselho. Com o intuito de regulamentar essa questão e estabelecer diretrizes nacionais para a criação e funcionamento dos fundos das três esferas da federação, o Conanda realizou um processo de consulta pública que resultou na publicação da resolução n. 137, publicada no Diário Oficial da União em 04 de março de 2010.

Trata-se de uma questão fundamental e muito importante para o estudo em tela, pois a referida resolução fortaleceu o papel dos conselhos na definição da destinação dos recursos dos respectivos Fundos. No seu art. 12º, ficou estabelecido que a “definição quanto à utilização dos recursos dos Fundos (...) deve competir única e exclusivamente aos Conselhos de Direitos”. O parágrafo primeiro do mesmo artigo define o seguinte: “[d]entre as prioridades do plano de ação aprovado pelos Conselhos de Direitos, deve ser facultado ao doador/destinador indicar aquela ou aquelas de sua preferência para a aplicação dos recursos doados/destinados”(BRASIL, 2010, p.19). A resolução recomenda aos conselhos a formulação de editais específicos para seleção dos projetos que receberão os recursos do Fundo. No parágrafo 3º do mesmo artigo, ficou estabelecido que os “Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão fixar percentual de redenção dos recursos captados, em cada chancela, de no mínimo 20% ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente”(BRASIL, 2010, p.19). A resolução define ainda o que os fundos podem e não podem financiar.

As discussões acerca das alterações provocadas pela publicação da resolução n.137 do CONANDA ocuparam um espaço significativo nas reuniões do CEDCA, tanto das comissões, quanto das plenárias. A primeira vez que os conselheiros debateram sobre a referida resolução, muitos deles desconheciam o seu teor, como se pode observar na ata da reunião plenária realizada em 20 de maio de 2010. Na plenária realizada em 15 de julho de 2010 as discussões também envolveram as adequações necessárias nos procedimentos do CEDCA, a partir das diretrizes da resolução n.137. Mas foi na plenária do dia 17 de setembro de 2010 que os conselheiros realmente se debruçaram sobre a necessidade de um posicionamento do CEDCA, principalmente com relação à vigência dos CACs(Certificados de Autorização para Captação⁵⁸) já aprovados e também com relação à proibição de utilização dos recursos do FIA

⁵⁸ Certificado de Autorização para Captação foi criado pela resolução n.02/2004 e alterado pela resolução n.11/2006 e n.30/2010. Por meio desse certificado o CEDCA autoriza organizações governamentais e não

para a realização de reformas ou construções em unidades de atendimento às crianças e adolescentes. Muitos projetos já aprovados pelo CEDCA previam esse tipo de gasto. Foi decidido publicar uma resolução específica para normatizar a temática, prorrogando por seis meses a validade de todos os certificados já emitidos pelo CEDCA.

Na reunião plenária do CEDCA realizada no dia 17 de dezembro de 2009 foi apresentada a prestação de contas dos recursos do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) do Estado. No ano de 2007 foram utilizados R\$6.092.560,72. Em 2008, o total de recursos passou para R\$8.224.512,69. No ano de 2009, até a data da reunião, tinham sido gastos R\$6.927.786,98, incluído nesses valores também pagamento de projetos de CAC (CEDCA, 2009, p.6). Foi informado também que o saldo do FIA naquele momento era de R\$3.709.958,72, dos quais R\$1.357.808,47 estavam liquidados para pagar. Assim, os recursos que certamente seriam gastos em 2009 totalizavam R\$ 8.285.595,45. Percebe-se, portanto, que há um volume expressivo de recursos sendo deliberado anualmente pelo CEDCA. Se consideramos a valor total executado pelo Sistema Nacional de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no ano de 2008(R\$14.889.121,00) e o valor deliberado pelo CEDCA (R\$8.224.512,69) chegamos a um percentual de 55,23%. O PIB mineiro no ano de 2008 foi de R\$ 282.522 milhões, de acordo com a Fundação João Pinheiro. Portanto, o valor destinado ao FIA representa 2,91% do PIB Estadual daquele ano.

Tabela 2 - Relatório de Avaliação do PPAG 2008-2011 em Reais

Ano	2010			2011		
Orçamento	Programado	Executado	%	Programado	Executado	%
SGD*	8.260.000,00	3.262.458,00	39,50	8.760.000,00	8.385.307,21	95,72
SMSE**	77.345.107,00	33.471.891,82	43,28	32.711.362,00	21.346.411,13	65,26

Fonte: Adaptado de SEPLAG (2011,p.162; p.136); SEPLAG (2012, p.215; p.205).

Legenda:

*Sistema de Garantia de Direitos.

**Sistema de Medidas Socioeducativas

De acordo com o relatório de avaliação do PPAG 2008-2011, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG), é possível verificar os valores programados e executados, referentes aos anos de 2010 e 2011, tanto para o sistema de garantia de direitos, quanto para o sistema de medidas sócio-educativas. É

governamentais a buscar recursos oriundos de renúncia fiscal de pessoas físicas ou jurídicas para o desenvolvimento de projetos específicos. Do valor total captado pela instituição 80% é destinado ao desenvolvimento das ações do projeto e 20% vai para o FIA. Esse percentual foi estabelecido pelas resoluções n.11 e 30, pois a resolução 02 estabeleceu 70% e 30%. Uma instituição, por exemplo, que tenha solicitado um CAC de R\$ 100.000,00, pode gastar R\$ 80.000,00 no desenvolvimento das ações e o restante do valor R\$20.000,00 é destinado ao FIA.

importante destacar que os recursos do FIA referem-se exclusivamente aos valores do Sistema de Garantia de Direitos, ou seja, os valores executados foram integralmente deliberados pelos CEDCA. Os recursos dos sistemas de medidas sócioeducativas são integralmente executados pela Secretaria de Defesa Social. Infere-se, a partir disto, que a capacidade do CEDCA influenciar nas decisões do segundo sistema é bem reduzida. A Tabela 2, acima, apresenta uma síntese das informações do relatório.

Percebe-se, em primeiro lugar, uma lógica de financiamento da política bem semelhante à da política nacional, na qual os valores previstos e executados para o sistema de medidas socioeducativas são muito superiores aos recursos programados para o sistema de garantia de direitos. Isto quer dizer que as ações de prevenção têm sido preteridas em relação às medidas socioeducativas. Outro dado relevante refere-se ao reduzido percentual de recursos executados, principalmente, no ano de 2010. No que se refere ao sistema de garantia de direitos, uma possível explicação foi a intervenção do Ministério Público, no CEDCA, no primeiro semestre do ano. Naquele momento, foi eleito presidente um conselheiro da sociedade civil, que já era o presidente do CMDCA de Belo Horizonte. O Ministério Público julgou improcedente o acúmulo de funções e recomendou a escolha de outro presidente. No entanto, os membros da sociedade civil não aceitaram a sugestão e mantiveram o voto no presidente escolhido. Essa situação persistiu por alguns meses, até que o conselheiro decidiu abrir mão do cargo de presidente do conselho municipal. Só após esse fato, o conselho voltou a funcionar com regularidade. Quanto ao sistema de medidas sócioeducativas, é difícil explicar o baixo percentual executado, mas a nossa hipótese é de que a morosidade na execução das ações, no âmbito da secretaria, somados à capacidade técnica dos recursos humanos limitam a capacidade de execução orçamentária do órgão.

Os dados apresentados mostram que uma política central na área é a das medidas socioeducativas. Há uma comissão temática específica no CEDCA para discutir esta questão das medidas socioeducativas. Por essa razão, focalizamos a análise nos posicionamentos dos atores em relação à temática, no intuito de captar os possíveis impactos das deliberações do CEDCA na política, por meio da análise da entrevista com o conselheiro que representa a subsecretaria de medidas socioeducativas.

A Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente também se envolveu com a temática e, durante dois anos, realizou visitas aos centros de internação e fez um conjunto de reuniões com diretores e gestores da política. O “diagnóstico” da FDDCA a respeito foi apresentado em reunião ordinária do CEDCA. Chama atenção o acesso da FDDCA às informações oficiais, uma vez apresentaram os valores totais aprovados para as

Quadro 1 – Instituições e atores do sistema de garantia de direitos e das medidas socioeducativas

Instituição	Atores	Função	Ações Principais
Conselho Tutelar	Conselheiros Tutelares.	Guardião do ECA.	Encaminhamentos: medidas protetivas e sócioeducativas.
Conselhos de Políticas (União, Estados e Municípios)	Conselheiros Governamentais e da Sociedade Civil.	Formulação, acompanhamento da implementação e monitoramento da Política Pública.	Aprovação das contas anuais do executivo, fiscalização da implementação das políticas, formulação de planos.
Conferências	Cidadãos e segmentos organizados da sociedade.	Indicar as prioridades para a política.	Formular e sistematizar as ações prioritárias da sociedade sobre as políticas.
Parlamentos (Município, Estado e União) e Frentes Parlamentares dos Direitos das Crianças e adolescentes	Vereadores, Deputados estaduais, Deputados federais e senadores.	Produção e alteração da legislação pertinente.	Elaborar projetos de lei; demandar maior orçamento e aprová-lo; acompanhar discussões pertinentes à infância e juventude nos parlamentos.
Juizado da Infância e Juventude	Juizes e técnicos judiciários.	Julgamento das medidas protetivas e sócioeducativas.	Determinações judiciais aos responsáveis, crianças e adolescentes.
Ministério Público	Promotores e técnicos.	Defesa dos direitos difusos.	Ações de defesa aos grupos com direitos violados. Exigir do Estado o cumprimento de suas obrigações.
Defensoria Pública	Defensores públicos.	Defesa das crianças e adolescentes em conflito com lei ou daqueles submetidas às medidas protetivas.	Advogados de defesa das crianças e adolescentes em julgamento.
Serviços de Atendimento	Técnicos da Saúde, Assistência Social, Educação, Esporte, Cultura, Lazer etc.	Ofertar atendimentos gerais e especializados.	Atendimentos diversos.
Delegacia especializada	Delegados, detetives e técnicos.	Prisão e reunião de provas contra agressores.	Primeira investigação, acolhimento e depoimento das vítimas e agressores.
Secretarias (União, Estados e Municípios). Medidas protetivas e socioeducativas.	Gestores e técnicos	Financiamento, planejamento, implementação e avaliação da política.	Corpo técnico, infra-estrutura, Planos, Programas e Projetos.
Organizações da Sociedade Civil que atuam na área	Dirigentes e técnicos.	Oferta de serviços.	Oficinas, cursos, atendimentos etc.
Frente de Defesa dos Direitos da Criança e dos Adolescentes	Organizações da Sociedade Civil.	Pressão sobre o Estado em prol dos direitos das crianças e adolescentes.	Mobilização de atores e instituições.
FIA (Fundo da Infância e Juventude)	Conselhos deliberam o destino dos recursos e secretarias gerem o recurso.	Gestão da Política	Financiamento das ações dos projetos e ações da política.

Fonte: elaboração própria

despesas do ano de 2010, por rubrica. Além do percentual dos recursos executados até o

momento da reunião, todas foram retiradas do SIAF, que é o sistema utilizado pelo poder público para realizar as transações financeiras entre os órgãos⁵⁹. No quadro 1 acima, estão discriminados todos os atores e operadores dos dois sistemas previstos pela legislação.

O artigo 227 da Constituição de 1988 e o artigo 86 do ECA estabelecem que esses atores devem agir de forma articulada e coordenada no intuito de ofertar as diversas ações para as crianças e adolescentes. É possível notar que essa articulação não é simples, dado o número de setores e atores envolvidos. Os conselhos dos três níveis da federação, idealizados enquanto instituições responsáveis pela formulação das políticas públicas do setor seriam os órgãos responsáveis por fazer a aproximação e interlocução permanente entre esses diversos atores. Entretanto, se observarmos a composição do CEDCA podemos identificar a ausência de alguns atores relacionados no quadro acima. Embora exista uma comissão específica de Apoio aos Conselhos de direitos e tutelares no CEDCA, não há representantes dessas duas instituições. Além delas, a defensoria pública também não participa da composição do conselho.

É importante mencionar a alteração provocada na formulação das políticas a partir da incorporação de outros atores no processo. Se antes o desenho final da política estava confinado aos técnicos do executivo e à interação entre esse poder e o legislativo, atualmente outros atores da sociedade devem *participar*, em conjunto com o governo, da formulação das políticas. Isso torna o processo mais complexo e difícil de ser construído e implementado, mas o resultado final é possivelmente diferenciado, na medida em que a pluralização dos atores e vozes possibilita uma ampliação das perspectivas consideradas no processo de formulação e produção das decisões. Até o presente momento, se conhece muito pouco dos efeitos das instituições participativas para o sistema político brasileiro.

Assim como as instituições independentes abordadas por Rosanvallon, o CEDCA possui (1) um caráter colegiado, (2) seus membros têm mandato fixo e estabelecido em lei, (3) bem como funções determinadas como deliberar sobre as verbas do orçamento anual. Dado a importância empírica e funcional que tais instituições assumem no cenário político contemporâneo, justifica-se a pergunta acerca da legitimidade de sua atuação.

Um critério importante que poderia balizar a legitimidade dos conselheiros da sociedade civil no CEDCA seria o *reconhecimento* dos demais pares em relação à atuação das

⁵⁹ A participação da FDDCA-MG em outros fóruns da área da criança e do adolescente com a informação atualizada do percentual executado do orçamento até o momento da reunião possibilita se articular com os demais atores para cobrar dos gestores a execução dos recursos. Possivelmente, a fonte das informações da Frente é equipe do Deputado André Quintão (PT), que já foi presidente da Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e possuiu uma equipe técnica destinada à auxiliar as ações na área.

instituições de origem de cada um dos membros da sociedade. Esta categoria está sendo utilizada, portanto, enquanto uma atitude de *aceitação da legitimidade, da autenticidade e da qualidade* do trabalho desempenhado pelas organizações da sociedade civil e/ou por seus membros⁶⁰. Trata-se de uma avaliação que se constrói a partir da prática participativa. O conceito de reconhecimento tem sido mobilizado por teóricos da política contemporânea para descrever o processo de luta pelo reconhecimento dos direitos de grupos que se organizam em torno das questões de identidade, tais como os negros e as mulheres. Não estamos utilizando o termo nos moldes do conceito empregado na teoria política contemporânea, pois o sentido que se pretende atingir é o da linguagem cotidiana. Os conselheiros e as organizações da sociedade civil trabalham em defesa dos direitos das crianças e adolescentes e, enquanto sujeitos envolvidos e mobilizados em torno dessa causa, julgam a autenticidade do trabalho desenvolvido pelas demais organizações da área a partir de uma avaliação da trajetória construída na prática participativa dos atores. Em geral, as instituições da sociedade civil organizada estabelecem relações com outras da área e existe um reconhecimento recíproco entre elas, principalmente acerca do trabalho desenvolvido por cada uma. Quando elas estão atuando num mesmo conselho, é possível que tenham mais interação entre si. Além disto, por duas ou três vezes ao mês os conselheiros se reúnem para as atividades do conselho. É bem provável que cada um tenha uma “avaliação” do desempenho dos demais colegas.

As organizações da sociedade civil ocupam um papel relevante na política da criança e do adolescente. Essa centralidade advém da especificidade da política nacional brasileira, na qual o financiamento é também proveniente de renúncia fiscal. Pessoa física pode deduzir até 6 % do imposto devido e pessoa jurídica 1% do lucro líquido. Os recursos provenientes do imposto não pago destinam-se ao FIA (Fundo da Infância e Adolescência), que é gerido pelo CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes), bem como pelos conselhos estaduais e municipais. As ações financiadas pelos fundos são desenvolvidas, prioritariamente, por organizações da sociedade civil. Deste modo, as organizações da sociedade civil participam diretamente do desenvolvimento de algumas ações da política, pois eles enviam projetos aos conselhos para captar recursos e desenvolver atividades para o público beneficiário.

Quando nos questionamos sobre a legitimidade dos membros da sociedade civil no CEDCA não é possível esquecer, portanto, que se trata de agentes que participam diretamente das ações destinadas ao público da política. Neste sentido, os atores estão envolvidos com a

⁶⁰ Esta é uma das acepções oferecidas pelo dicionário Houaiss para o verbete reconhecimento.

política pública, na medida em que trabalham para o desenvolvimento de algumas atividades que são desempenhadas por suas instituições. Por esta razão, a nossa hipótese explicativa postula que os fundamentos da autoridade dos conselheiros se assentam na: a *autorização formal* concedida no momento eleitoral de seleção das organizações da sociedade civil; as ações desempenhadas pelos conselheiros que viabilizam algum grau de *publicidade* das ações do conselho; as atividades dos conselheiros que viabilizam mecanismos de *accountability* e; por fim, o *reconhecimento* do trabalho desempenhados pelas organizações de origem e pelos próprios conselheiros em prol das crianças e adolescentes.

Na próxima sessão será realizada uma análise das regras de funcionamento do CEDCA, com foco na análise das comissões, instâncias cujas dinâmicas são praticamente desconhecidas da literatura. Na sessão seguinte será realizada a análise da *representatividade* dos atores da sociedade civil que possuem assento no CEDCA, com o intuito de verificar a amplitude das organizações que compõem o conselho, o número de crianças e adolescentes atendidos mensalmente, o volume de recursos mobilizados nas ações etc. Essas características fornecem os elementos acerca dos fundamentos de legitimidade da representação dessas instituições no CEDCA.

3.3) O desenho institucional e a dinâmica política do CEDCA: participação, representação e legitimidade.

O CEDCA - MG foi criado pela Lei Estadual nº 10.501 de 17/10/1991, que o vinculou à estrutura orgânica da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETAS). Em 7 de janeiro de 1994 foi criado o Fundo para a Infância e Adolescência (FIA), que está submetido às deliberações do conselho estadual. Em 2003 foi alterada a estrutura orgânica da Administração Pública e o CEDCA-MG passou a ser vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE). Atualmente, está diretamente ligado à Coordenadoria Especial da Política Pró-Criança e Adolescente (CEPCAD), órgão componente da estrutura da SEDESE.

Quanto ao funcionamento o CEDCA-MG é composto por quatro instâncias: o Plenário, a Diretoria Executiva, a Secretaria Executiva e as Comissões. O Plenário é a reunião dos membros do conselho e se forma uma vez por mês. É a instância deliberativa máxima do conselho. A diretoria executiva é eleita pelos conselheiros e é composta pelo presidente, o vice-presidente e o secretário geral do conselho, que são responsáveis pela condução dos trabalhos nas reuniões plenárias. Está sob a responsabilidade do presidente a elaboração da

pauta. O governo e a sociedade civil se alternam nos cargos de presidente e vice. A Secretaria executiva desenvolve um conjunto de atividades administrativas que subsidiam o trabalho dos conselheiros. As comissões temáticas têm a função de discutir questões específicas e fazer proposições sobre o tema discutido. Até o ano de 2011 existiam quatro comissões no CEDCA: Orçamento e Finanças; Políticas Públicas; Medidas Socioeducativas; Apoio aos Conselhos Tutelares e de Direitos e aos Fundos da Infância e Adolescência (FARIA, 2010). A partir daquele ano, sob a gestão de um presidente da sociedade civil, foi criada também a Comissão de Legislação e Normas (CEDCA, 2011).

São vinte os conselheiros titulares no CEDCA, sendo 10 da sociedade civil e 10 do governo. Há também 20 suplentes, distribuídos segundo a mesma divisão anterior. Os representantes do Estado são nomeados pelo governador, dentre uma lista de secretarias e órgãos previamente elencadas no regimento interno do conselho⁶¹. É importante observar a presença do poder legislativo dentre os conselheiros governamentais, pois uma das vagas é destinada a um representante da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Neste sentido, no que se refere à legitimidade do mandato, seria possível supor a existência de uma vinculação, mesmo que indireta, entre a população geral que elegeu o governador e os deputados para agir/falar em seu nome e os conselheiros designados pelos políticos eleitos para representar o Estado no Conselho. No que diz respeito ao critério de seleção, os representantes da sociedade civil são escolhidos a cada três anos, por meio de um edital público que seleciona as entidades que podem participar enquanto candidatas e também àquelas que participarão como eleitoras. Existe *paridade* entre os dois segmentos representados no conselho, isto é, os conselheiros iniciam o processo deliberativo em condições de *igualdade numérica*.

Os conselheiros da sociedade civil são escolhidos por meio de eleição entre pares, para um mandato de três anos. O processo eleitoral é regulamentado por edital público que estabelece os critérios para a inscrição das entidades, composto por dois elementos principais: um trabalho já realizado e *reconhecido* na área e a *abrangência* de sua atuação no Estado. Em relação ao primeiro elemento, podem candidatar as Organizações da Sociedade Civil (OSC) que tiverem mais de dois anos de existência, que desenvolvam atividades de promoção, atendimento direto, defesa, garantia, estudos e pesquisas dos direitos das crianças e adolescentes. No que concerne ao segundo item, outro pré-requisito é o de que OSC devam

⁶¹ São elas: “a) a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes - SEDESE; b) a Sub-Secretaria de Direitos Humanos da SEDESE; c) a Secretaria de Estado da Educação; d) a Secretaria de Estado da Saúde; e) a Secretaria de Estado de Defesa Social; f) a Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão; g) a Secretaria de Estado da Fazenda; h) a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais; i) a Polícia Militar de Minas Gerais; j) a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais”(CEDCA, 2011)

ter atuação regional ou estadual. “Entende-se como atuação regional ou estadual a atuação da entidade em (03) três ou mais municípios do Estado, comprovada pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, ou em sua falta, pelos promotores de Justiça(...)(CEDCA, 2009,p.2)” As entidades podem participar do processo eleitoral se inscrevendo como candidatas ou como eleitoras. A diferença principal entre essas duas situação é que as eleitoras são, em geral, organizações que já desempenharam dois mandatos consecutivos no CEDCA e não podem mais concorrer ao cargo. Elas, então, participam do processo votando nas organizações que tiveram suas candidaturas homologadas como candidatas, ou seja, aquelas que realmente serão votadas para disputar a vaga como conselheiras. As 10 entidades mais votadas ocupam as vagas de conselheiros titulares. As vagas dos conselheiros suplentes são ocupadas pelas entidades classificadas entre o décimo primeiro e o vigésimo lugar no resultado do processo eleitoral.

No processo realizado para a escolha das entidades para o mandato de 2010-2012, se inscreveram como candidatas vinte e sete organizações da sociedade civil. Cinco delas foram consideradas inaptas e não puderam participar do processo. Portanto, concorreram vinte e duas OSC. Como eleitoras, se cadastraram nove entidades, dentre as quais duas foram consideradas inaptas. Portanto, sete OSC participaram como eleitoras no processo. A observação do processo eleitoral permitiu verificar um grau de interação significativo entre a maioria dos membros participantes. As conversas se realizam em grupos de três a quatro pessoas, de forma permanente. Observa-se, no entanto, um número relativamente pequeno de participantes (29, sendo 7 eleitoras e 22 candidatas), se for considerado a dimensão territorial e populacional do Estado de Minas Gerais. O processo de escolha seria muito mais aberto e democrático se fosse realizado nas conferências de política pública da área, uma vez que contam com ampla mobilização e publicidade.

A análise do desenho institucional dos conselhos tem sido realizada de acordo com um conjunto de variáveis importantes indicados pela literatura pertinente tais como:

- 1) a existência de câmaras/ comissões técnicas, que possibilitam o refinamento da deliberação; 2) a frequência das reuniões ordinárias; 3) o número de membros e a existência ou não de paridade entre eles; 4) o mandato e a possibilidade de reeleição dos membros; 5) como são escolhidos as entidades de origem dos conselheiros; 6) quem são e como se elegem os presidentes dos conselhos; 7) quem propõe a pauta das reuniões do Conselho e como se chegam às decisões (FARIA, 2007, p.115-6).

Além destes, incluímos outros pontos acerca das condições de deliberação e representação, quais sejam: 8) se há mecanismos que prevêm um conhecimento prévio da pauta por todos os participantes; 9) se é permitido o uso da palavra por ator externo ao

conselho, para aferir um princípio da democracia deliberativa de que todas aqueles diretamente afetados pela decisão política tenham a oportunidade de opinar; 10) se há algum requisito explícito no regimento para o uso da palavra, 11) se o *site* do conselho disponibiliza os resultados das deliberações para a sociedade.

É possível agrupar estes onze itens a partir de suas relações diretas ou indiretas com as quatro categorias utilizadas nesta tese para aferir a legitimidade da representação no CEDCA. Deste modo teríamos a seguinte distribuição: os itens 1 e 2 dizem respeito ao grau de institucionalização do conselho, mas relacionam-se indiretamente à categoria do *reconhecimento*, pois é no processo de realização das reuniões plenárias e das comissões que circulam as informações e avaliações dos conselheiros relacionadas às instituições e atores da política. Os itens 3, 4, 5 e 6 relacionam-se direta ou indiretamente ao *processo de seleção* que inicia a ação representativa no conselho. No que se refere às regras que facilitam ou constroem a possibilidade de *controle* da política e/ou da ação dos representantes podemos relacionar os itens 7, 8, 9 e 10. Quanto à *publicidade* é possível encontrar algumas relações com os itens 2, 9 e 10. Cada uma das variáveis está descrita, a seguir, a partir de sua ordem de importância e relação com as quatro categorias supracitadas.

Os itens 1 e 2 referem-se ao grau de institucionalização do conselho e sobre ele é possível observar dois elementos importantes. O primeiro diz respeito à realização mensal das reuniões, um indicativo de que o conselho se reúne periodicamente. Além disto, há também a presença de comissões especializadas, o que pode ser visto como um sinal de aprimoramento das discussões realizadas entre os conselheiros. Em relação ao segundo ponto, as observações das reuniões realmente comprovam essa qualificação e aprimoramento do processo deliberativo. Apesar de a plenária ser o *locus* do processo decisório final, contém poucos elementos deliberativos em sua acepção que remete ao debate e confronto de razões e opiniões. Pudemos presenciar debates intensos entre os conselheiros, principalmente na Comissão de Orçamento e Finanças (COF), na qual todos os projetos devem ser analisados. Por serem reuniões realizadas em pequenos grupos, todos os membros participam ativamente das discussões, existe confronto de idéias, contestação e também a formação de consensos. Presenciamos, também, na Comissão de Medidas Sócioeducativas, discussões acaloradas entre os conselheiros⁶². Foi durante o processo de observação destas reuniões que pudemos

⁶² Foram realizadas sete observações das reuniões da Comissão de Orçamento e Finanças (COF); três observações das seguintes comissões: Comissão de Políticas Públicas; Comissões de Medidas Sócioeducativas; Comissão de Apoio aos Conselhos Tutelares e de Direitos; e duas reuniões da Comissão de Normas. A última foi mais difícil de ser acompanhada, pois o horário de realização das reuniões é concomitante à de outras duas comissões. ⁶² Fonte das informações são os relatórios das observações realizadas na pesquisa de campo.

perceber a importância do *reconhecimento* do trabalho desempenhado pelas instituições proponentes de projetos como um critério informal importante, que se soma ao critério técnico, para a seleção das OSC a serem contempladas com recursos do FIA. Neste sentido, durante as atividades corriqueiras o *reconhecimento* público do trabalho desempenhado pelas OSC se apresenta como um elemento importante.

No que se refere ao processo de *seleção* dos conselheiros, a categoria do *reconhecimento* também desempenha uma influência significativa, uma vez que as OSC cadastradas como candidatas no processo eleitoral, dificilmente se elegem sem o apoio das entidades eleitoras, que geralmente são aquelas previamente incluídas no CEDCA. Em outros termos, há um processo de seleção aberto e público, mas o modo como está regulamentado confere a ele um caráter endógeno muito forte. Isto porque as OSC previamente selecionadas para exercer o mandato de conselheiro da sociedade civil têm uma influência muito expressiva na seleção das futuras OSC selecionadas. Além deste elemento, outra instância importante de *reconhecimento* das entidades vencedoras é Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que acompanha de perto todo o processo eleitoral e também mantém reuniões periódicas com as entidades da sociedade civil para atuar junto ao CEDCA⁶³.

Do processo de seleção deriva também o número de membros do CEDCA, que segue certo padrão encontrado nos demais conselhos e pode possibilitar a presença de certa heterogeneidade entre os conselheiros. Ao mesmo tempo, é um número razoável para propiciar condições adequadas para a realização de reuniões deliberativas. Parkinson (2006) aborda diretamente essa questão numérica ao afirmar que a qualidade do processo deliberativo exige a constituição de pequenos grupos. Tendo em vista o número médio de conselheiros presentes nas reuniões do CEDCA, 21 no ano de 2010 e 18 no ano 2011, é possível afirmar que o número de conselheiros presentes nas plenárias do CEDCA oferece condições razoáveis para o desenvolvimento das atividades deliberativas. O número médio de conselheiros presentes nas plenárias, se observado a partir do número total de conselheiros (40) é muito baixo. Tendo em vista a realização de uma única reunião mensal no conselho, uma ausência tão expressiva de conselheiros indica uma falta de comprometimento com as

⁶³ A FDDCA realizava encontros periódicos com entidades da sociedade civil no mesmo dia da reunião das comissões, que precede a reunião plenária. Nestas reuniões as OSC discutiam as questões gerais relacionadas a política da criança e a do adolescente e também buscam alinhar as questões da sociedade civil no conselho. No período compreendido entre 2009 e o segundo semestre de 2012, FDDCA passou por dificuldades financeiras e interrompeu a realização periódica das reuniões. Quando tomamos conhecimento da retomada das reuniões tentamos junto à Frente ser informado sobre o horário e local de realização das reuniões para participar e acompanhar as discussões, mas não obtivemos sucesso.

atividades a serem desempenhadas como conselheiros.

No que se refere às condições propícias para o desenvolvimento das atividades deliberativas, é importante destacar a existência de paridade entre os segmentos. Trata-se de um requisito mínimo necessário à igual consideração da opinião de todos os conselheiros durante o processo decisório. Este é um elemento importante se observado a partir da perspectiva da possibilidade real e efetiva de que a sociedade civil possa produzir conjuntamente com o governo as decisões produzidas no conselho.

As organizações da sociedade civil eleitas recebem um mandato de três anos para o exercício de suas atribuições, período razoável para o aprendizado e bom desempenho de suas funções. O mandato dos conselheiros governamentais possui um período indeterminado. Somando-se ao fato de que o processo de seleção destes membros é a indicação pelo governador do Estado, a indefinição do tempo do mandato pode ter consequências prejudiciais e comprometedoras da qualidade da atuação dos representantes do Estado no conselho. Principalmente porque a além da ausência de uma forma mais democrática de seleção capaz de conferir uma autorização para o início da atividade representativa, elimina-se também a possibilidade de que o mandato estivesse submetido ao controle daqueles que participassem do processo de autorização.

A presidência do conselho pode ser ocupada por qualquer conselheiro, desde que eleito pelos seus pares. Lembrando que há uma alternância entre o governo e sociedade civil nas funções de presidência e vice-presidência. É necessário destacar, aqui, a importância e a participação da Frente Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no processo de escolha do nome do presidente da sociedade civil. Acompanhamos esse processo por duas vezes e, em ambas, nas reuniões internas do CEDCA realizadas para a escolha do presidente da sociedade civil, menciona-se uma reunião anterior com a Frente na qual foi escolhido um nome consensual da sociedade civil. A importância da Frente será mencionada, adiante, nos depoimentos dos conselheiros entrevistados. Vale lembrar que o presidente detém a prerrogativa de elaborar a pauta, o que confere à ele um poder decisório importante.

Nos requisitos relacionados à representação e à deliberação é importante mencionar que os conselheiros governamentais são oriundos de secretarias previamente relacionadas no regimento interno do conselho. Dado o caráter transversal da política destinada às crianças e adolescentes, as principais secretarias relacionadas às ações da área estão presentes no conselho, tais como a educação, a saúde, defesa social, dentre outras. Além dos órgãos diretamente vinculados ao poder executivo, também a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) possui assento no conselho, sendo indicado um deputado titular e outro

suplente. Em geral, é indicado o presidente ou um membro da Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Uma questão importante relacionada à preocupação da teoria democrática deliberativa com a participação de que todos os afetados pelas decisões tenham oportunidade de participar de sua formulação pode ser cotejada com a participação de atores externos ao conselho no processo decisório. O regimento estabelece que eles podem participar das discussões, desde que façam uma inscrição prévia por escrito e que ela seja aprovada pelo plenário. Nas observações realizadas, durante a pesquisa de campo, foi possível notar que esse requisito não é exigido para que os atores presentes façam uso da palavra, frequentemente concedida aos membros da Frente, por exemplo. Isso confere ao conselho uma abertura importante, na medida em que pode conceder voz aos atores interessados em participar das reuniões do conselho. No caso da FDDCA, é o *reconhecimento* do trabalho desempenhado por ela que permite o acesso direto ao uso da palavra no conselho. Isso pode resultar em alguma capacidade de influência sobre as decisões, mesmo quando o ator não pode votar. No caso da Frente essa possibilidade torna-se particularmente importante dado que é um ator coletivo importante na articulação da política em questão.

Embora o regimento não faça menção ao envio prévio da pauta, em conversas com os conselheiros e também na entrevistas realizadas, a maioria menciona o recebimento desse documento com antecedência suficiente para que se preparem para a participação nas reuniões. Alguns conselheiros discutem a pauta com a diretoria de suas organizações. No que se refere aos mecanismos de publicidade adotados pelo conselho, existe uma rotina sistemática de disponibilizar as atas e resoluções no site do conselho. Há, portanto, um cuidado em tornar públicas as decisões do CEDCA.

De um modo geral, portanto, as regras do CEDCA propiciam/favorecem o desenvolvimento dos processos deliberativos pelos conselheiros, pois existe paridade entre os segmentos, que alternam no cargo de presidente do órgão, posição de destaque nas reuniões, não só por ser o responsável por introduzir os pontos de pauta, mas também por conduzir os trabalhos durante as reuniões.

A despeito destes fatos, observou-se nas reuniões do conselho que alguns conselheiros fazem uso da palavra com muito mais frequência que outros. As observações das reuniões nos permitem afirmar que enquanto alguns conselheiros da sociedade civil praticamente não se posicionam durante as reuniões⁶⁴ outros se mostram muito atuantes, fazendo uso constante da

⁶⁴ As reuniões acompanhadas por meio da *observação participante* são as seguintes: Nov/2009; Dez/2009; jul/2010; ago/2010; set/2010; out/2010; 2 reuniões Nov/2010; ago/2011; 2 reuniões out/2011; dez/2011;

palavra. Tais dados podem apontar para fenômenos como a exclusão interna tal qual trabalhado por Young (2000), sem, contudo, termos dados para afirmar.

Tanto a análise das atas quanto a observação *in loco* das reuniões plenárias permitem afirmar que alguns membros da Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais atuam como atores externos com grande poder de agenda, fazendo uso freqüente da palavra. Embora não tenham direito ao voto, interferem significativamente na dinâmica das reuniões, incluindo, por vezes, assuntos que não estavam na pauta. Nesse sentido, é possível afirmar que tanto membros internos quanto externos ao conselho, podem fazer *uso público da razão* durante o processo deliberativo do conselho. No caso da FDDCA, é o reconhecimento do seu trabalho que lhe confere a credencial para opinar na produção das decisões importantes na área. Em princípio, a dinâmica das reuniões viabiliza a *inclusão* de atores interessados em participar das mesmas. Dois fatos ilustram o poder de agenda dos atores desse fórum no CEDCA.

O primeiro deles está relacionado à Escola de Conselhos, que foi criada pela resolução CEDCA n.27 de 17 de dezembro de 2009, por meio de um convênio celebrado entre o Governo do Estado e a Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) para realizar cursos de capacitação para os conselheiros tutelares e de direitos em todo o Estado. A Frente criticou o modo como os cursos estavam sendo realizados e levou o assunto a diversas reuniões plenárias. O resultado foi a inclusão de um ponto de pauta específico para discutir a questão em uma plenária extraordinária realizada em 04/10/2010 quando a Subsecretária de Direitos Humanos do Estado de Minas esteve presente para prestar esclarecimentos sobre o convênio e apresentar os encaminhamentos futuros (CEDCA, 2010).

O segundo fato está relacionado às medidas socioeducativas. A Frente de Defesa reuniu-se com diversos gestores do Estado durante dois anos. No mesmo período, realizou visitas a diversas unidades de atendimento e internação dos adolescentes que estão cumprindo medidas socioeducativas. Na reunião plenária realizada no dia 15/06/2010, a Frente apresentou os dados desse conjunto de reuniões e visitas aos demais conselheiros (CEDCA,

jan/2012. Foram observadas, ainda, 6 reuniões da comissão de orçamento e finanças; 3 da medidas sócioeducativas; 3 da comissão de políticas públicas e 03 da comissão de normas. No primeiro semestre de 2010 o conselho realizou reuniões esporádicas, pois o Ministério Público fez uma intervenção por julgar se indevida a presidência do conselho estadual e do municipal de Belo Horizonte serem ocupados pelo mesmo indivíduo. Ele renunciou à presidência do municipal para resolver o problema. Neste período, não conseguimos ter acesso prévio às datas das reuniões, inviabilizando a participação. O intuito inicial era fazer observações *in loco* das atividades do conselho. A minha presença, no entanto, passou a ser considerada como alguém comprometido com área. Eles passaram a solicitar a minha ajuda para organizar e planejar eventos e até mesmo para proferir palestra durante uma viagem do conselho que acompanhei. Com o tempo, portanto, as observações *in loco* tornaram-se *observações participantes*. O olhar crítico e distante, no entanto, permaneceu exatamente o mesmo. A mudança, portanto, não interferiu no modo como a pesquisa continuou a ser desenvolvida.

2010, p.2). Os dados relativos ao orçamento público foram todos retirados do SIAF (Sistema Integrado de Administração Financeira), sistema oficial utilizado pelo governo de Minas. Foram detalhados os valores aprovados para o ano e percentual executado até o mês de realização da reunião. Um gestor, que é também conselheiro e estava presente na reunião, admitiu desconhecer os valores acerca de uma das rubricas apresentadas e disse que verificaria a possibilidade de otimizar o uso do recurso. Esse ponto mostra a capacidade da Frente de mobilizar informações orçamentárias mais que o próprio gestor do órgão desconhece.

Pelas razões apresentadas acima podemos inferir que a agenda do CEDCA-MG é pautada por atores mais amplos que somente os Conselheiros, ou seja, não basta focar nas atribuições previstas no regimento interno, pois um ator externo, como a FDDCA tem também a capacidade pautar a ação do Conselho. Nesse sentido, a perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social que tem influenciado uma “nova orientação” nos estudos sobre a definição da agenda teve um potencial analítico vigoroso para o entendimento do objeto desta pesquisa. Ela “desloca o foco de investigação da ‘condição objetiva’ dos assuntos públicos estudados para a dinâmica sociopolítica que envolve a mobilização da atenção e a compreensão pública desses assuntos” (FUKS, 2000, p.79). A Frente de Defesa, sendo um Fórum que congrega outros fóruns regionais do Estado, se apresenta como ator diferenciado na dinâmica do conselho, na medida em que permite elucidar quais seriam os temas principais que estariam na ordem do dia dos movimentos sociais e das OSC que participam da dinâmica sociopolítica relacionada às políticas públicas para as crianças e adolescentes.

Em certo sentido, é possível afirmar que existe participação também de outros atores na dinâmica do conselho. Durante a observação das reuniões da comissão de orçamento e finanças, os conselheiros definiram que os membros de organizações que apresentassem projetos solicitando recursos ao CEDCA não poderiam participar nas reuniões das comissões, quando os conselheiros estivessem discutindo a aprovação ou reprovação do projeto. Os conselheiros foram unânimes ao afirmar que a presença de um membro da entidade iria limitar a liberdade de julgamento dos mesmos. Os representantes das entidades poderiam participar das reuniões plenárias, quando se discute e se julga o relatório produzido pelas comissões.

Durante a observação das reuniões plenárias, também foi possível identificar a preocupação de alguns conselheiros com o desenho da *representação* política praticada pelo Conselho. Dentre as 20 organizações da sociedade civil com assento no CEDCA, no ano de 2010, 12 delas estão localizadas na capital do Estado, portanto, 08 são do interior. Os

conselheiros do interior, em geral, agem como porta-vozes de suas regiões de origem, sendo uma delas a que concentra os maiores índices de pobreza do estado. As falas desses conselheiros problematizam, em geral, a falta de ações da política estadual em prol das crianças e adolescentes de suas regiões. Descrevem as dificuldades enfrentadas no trabalho desenvolvido com escassez de recursos humanos e materiais. Os demais conselheiros foram sensíveis ao problema e realizaram a primeira reunião regionalizada do conselho numa dessas regiões⁶⁵.

Se retomarmos os três sentidos e usos do conceito de *representação*, tal como descrito por Parkinson (2006) - “1) [p]ara denotar um agente ou orador que age em nome do seu “principal”; 2) [p]ara indicar aquela pessoa que possui algumas características de uma classe de pessoas; 3) [p]ara indicar que uma pessoa simboliza a identidade ou qualidades de uma classe de pessoas” - observamos nas falas dos dois conselheiros mencionados o segundo dos sentidos da categoria da *representação*. Enquanto membros de uma determinada região, os conselheiros buscam chamar a atenção dos demais membros do conselho para as necessidades e dificuldades enfrentadas pelas organizações da sociedade civil que ofertam serviços às crianças e adolescentes em suas localidades. Eles falam enquanto membros de OSC que ofertam serviços a um público pouco assistido pelas políticas estaduais. Em outros termos, ao mostrar a desigualdade na oferta de serviços entre as diferentes regiões do Estado, os conselheiros estão chamando a atenção para a *representatividade* do conselho, isto é, em função de seu caráter estadual a instituição está realmente sendo representativa de todo o Estado?

Outro conselheiro, proveniente de uma instituição com sede na capital do Estado, apresentou uma proposta de alteração da representação no conselho, cujo princípio é bem próximo ao modelo da *representação descritiva* proposto por Pitkin ([1967]1985). A SEDESE formula as políticas com base numa divisão do Estado em 19 macroregiões. O conselheiro sugeriu um modelo de representação no qual todas as 19 diretorias regionais da

⁶⁵ O CEDCA realizou a plenária regionalizada na cidade de Paracatu no dia 18 de novembro de 2010. Acompanhamos a viagem da equipe do conselho até lá. No primeiro dia foram realizadas reuniões com os conselhos municipais das cidades do entorno para uma apresentação geral da estrutura do CEDCA e o esclarecimento de dúvidas. No segundo dia, foi realizada a plenária. A participação dos municípios foi bem reduzida, sobretudo no primeiro dia. No caminho para o almoço um conselheiro da sociedade civil disse dentro do carro: “essa viagem foi muito mal organizada, se eu soubesse que seria assim nem teria vindo”. Outro conselheiro da sociedade civil completou: “eu também só vim por respeito ao presidente, se não tinha ficado em minha casa”. Os comentários nos permitem afirmar que a distância aliada à falta de organização dificulta a participação dos conselheiros municipais no âmbito estadual. O conselheiro do CEDCA que mora na região enfatizou a extensão da dimensão territorial dos municípios como uma das dificuldades de participação dos conselheiros dos municípios vizinhos. As plenárias regionalizadas podem ser uma solução para o problema da escala desde que sejam bem organizadas e planejadas com a devida antecedência.

SEDESE enviassem um membro para participar das reuniões do conselho como suplentes dos conselheiros governamentais, pois poderiam atuar como representante daquela região. Ele justifica a sua proposta com base na necessidade de que todas as crianças e adolescentes do Estado, independente da localidade em que moram, pudessem ser representadas no conselho. Os demais conselheiros, no entanto, não endossaram a defesa desse modelo de representação proposto, que sequer foi incluída como ponto de pauta da reunião. Essa proposta surgiu após relatar a sua participação na conferência dos direitos da criança e do adolescente de um município da região, que contou com a participação de mais de 500 pessoas. Segundo ele, o sucesso de evento deveu-se ao trabalho de articulação desenvolvido pelo conselheiro do CEDCA que atua como *representante* da região.

O que pode ser depreendido da sugestão de reformulação da representação governamental no CEDCA, com base no problema da territorialidade, é insuficiência do modelo adotado atualmente pelo conselho para fazer com que os conselheiros sejam oriundos de todas as regiões do Estado. Trata-se de um problema tão significativo, que afeta e coloca em questão a própria legitimidade do conselho. O problema é agravado pela concentração das organizações da sociedade civil na região metropolitana de Belo Horizonte, local de origem de 60% dos representantes da sociedade civil. Nestes termos, a *representatividade* do conselho é muito limitada e pode influir no resultado final das decisões, na medida em que os problemas peculiares às regiões não representadas dificilmente chegarão ao conselho.

Os fatos selecionados como exemplos desse tópico, retirados da observação das reuniões do CEDCA, demonstram que o CEDCA opera com repertórios de ação diferentes e que a combinação de ambas amplia a possibilidade de que diferentes atores envolvidos com o desenvolvimento de ações destinadas ao público beneficiário da política possam interferir nas decisões do conselho. Nesse sentido, a despeito a ausência das crianças e adolescentes no processo deliberativo, atores ligados a oferta de serviços a esse público, alguns com o envolvimento histórico na luta pela defesa dos direitos nesse setor de política pública, agem como representantes daqueles ausentes e podem conferir legitimidade às decisões produzidas. As entrevistas realizadas e descritas adiante mostraram que a maioria das instituições trabalha na área da criança e do adolescente há muitos anos. A mais antiga das organizações do CEDCA desenvolve trabalhos na área da criança e do adolescente há mais de 200 anos e a mais jovem trabalha há cerca de oito anos na área. Mesmo as organizações mais jovens, desempenham atividades na área. Neste sentido, podemos afirmar que o fundamento da legitimidade da ação desses atores pode derivar também do seu envolvimento com as ações e serviços ofertados diretamente ao público beneficiário da política. Nessa condição, eles têm

condições de julgar as deficiências e potencialidades da política pública e propor ações de aperfeiçoamento e melhoria das políticas deliberadas pelo conselho.

A representação possui uma dupla natureza, segundo Urbinati (2011, p. 756-64), pois, de um lado, traz a ideia de alguém sendo autorizado a falar ou agir para alguém e, de outro lado, a ideia de formar uma vontade unitária que não existia antes. Nesse sentido, os conselheiros da sociedade civil do CEDCA receberam uma autorização, ainda que a escolha tenha sido realizada perante um *demos* restrito, para falar/agir em nome da sociedade na defesa dos interesses das crianças e adolescentes. Ao mesmo tempo, a representação possibilita ao conselho, enquanto instituição, se tornar o pólo centralizador da ação de diversos atores que trabalham em prol dos interesses das crianças e adolescentes do Estado, por isto a ideia de representação não de indivíduos e sim de coletividades, tal como proposto por Araújo e Lavallo (2008). Aos conselheiros, em particular, agir como representante possibilita a alguns se apresentarem como porta-vozes dos interesses de crianças e adolescentes de determinada região do Estado. Isto fica claro na ação de alguns membros do conselho e sua preocupação com o modo como a representação pode ser aperfeiçoada no interior da instituição. No próximo capítulo, o foco estará sobre a *representatividade* das organizações da sociedade civil que possuem assento no CEDCA.

CAPÍTULO 5 – AS DIMENSÕES DA REPRESENTAÇÃO NO CEDCA

O objetivo deste capítulo é apresentar um conjunto de características das organizações de origem e do perfil dos representantes que possuem assento no CEDCA. Ele está dividido em duas partes. A primeira delas analisa a categoria da *representatividade* no conselho em tela ao descrever as principais características das associações civis que receberam a atribuição de representar a sociedade no triênio 2010-2012.

Como enfatizado anteriormente, Rosavallon vê na representatividade um dos problemas estruturais da democracia. Segundo este autor, o *déficit de representatividade* tem suas origens na passagem da sociedade antiga (corporativa) para a moderna (individualista), quando se tornou mais difícil fazer uma correspondência entre o corpo de representantes e o dos representados (2006, p.42). Urbinati (2006) busca responder essa questão através da sua aceção de *representação justa*, que envolve questões de *advocacy* e representatividade, ou seja, “questões de presença significativa, não simplesmente presença solitária, no jogo de discordância e concordância que é a democracia” (2006, p.42, *tradução nossa*). Neste sentido, a representatividade pode ser definida como um atributo de partidos políticos, grupos ou organizações da sociedade civil, derivada dos seus vínculos e ligações com os segmentos sociais e membros da população geral, em nome dos quais os primeiros se apresentam como representantes. Nestes termos, a representação de coletividades, e não de indivíduos, como a que ocorre nos conselhos, pode elevar a possibilidade de correspondência entre as demandas e interesses dos representados e as ações dos representantes.⁶⁶ Isto ocorre porque o representante está imerso em uma coletividade em nome da qual busca atuar. Assim, o intuito do capítulo é aferir a *representatividade* desses atores por meio da análise das características organizacionais e por meio da análise da percepção dos conselheiros acerca da natureza e da qualidade dos vínculos por ele estabelecido com sua organização de origem e seus integrantes.

Na segunda parte será dada ênfase à percepção dos conselheiros acerca da representação política, da legitimidade democrática e dos fundamentos de sua autoridade enquanto conselheiros e do próprio conselho enquanto um ator estratégico da política pública estadual da área da criança e do adolescente.

Os dados foram coletados por meio de um questionário que foi encaminhado em meio

⁶⁶ Nos termos colocados por Urbinati(2006, p.50): “Representatividade sugere uma condição que se localiza entre a transcendência e a adesão, e define relações de controle(da parte do representado) e responsabilidade(da parte dos representantes) que são eminentemente políticas e morais, mas não jurídicas legais”(2006, p.50, *tradução livre*).

eletrônico a todos os 40 (quarenta) conselheiros, incluindo os titulares e os suplentes. Para captar as dimensões da representação este capítulo abordará as características organizacionais das instituições governamentais e não governamentais que possuem assento no CEDCA. Com base nestes dados, buscaremos fazer correlações com os elementos pertinentes aos critérios de legitimidade da ação destes atores. Mostramos na sessão anterior que as ações da política são desempenhadas por um conjunto heterogêneo de atores, que confere uma peculiaridade à esta área. A própria legislação preconiza a necessidade e o desafio de que tais atores possam agir de forma articulada, coordenada, o que não é tarefa simples. Antes disto, alguns dados sobre o perfil dos conselheiros serão apresentados com o objetivo de identificá-los.

Tabela 3 – Sexo dos conselheiros do CEDCA

	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual acumulado
Masculino	8	44,44	44,44	44,44
Feminino	10	55,56	55,56	100,00
Total	18	100	100	

Fonte: elaboração própria

Os dados do questionário aplicado mostram que os 18 (dezoito) conselheiros respondentes (12 da sociedade civil e 6 do governo), possuem renda e escolaridade alta, bem como idade que varia entre 31 e 65 anos. A maioria (10) é do sexo feminino e oito (08) do sexo masculino. Estes dados confirmam a regra, ou seja, aqueles que participam dos conselhos são de extratos mais altos da população⁶⁷. Se observarmos a composição governamental do conselho, encontramos treze mulheres (13) e sete homens (07). Dentre os conselheiros da sociedade, nove são mulheres (09) e onze são homens (11). Há, portanto, uma divisão relativamente equilibrada entre homens e mulheres no conselho.

Os dados apresentados na tabela 4 abaixo indicam uma média de idade dos conselheiros de 47,19 anos. Observa-se que a maioria dos conselhos tem mais de 40 anos de idade, pois apenas três conselheiros têm idade na casa dos trinta anos. Todos os demais possuem mais de quarenta anos, o que indica uma maturidade dos conselheiros, que já

⁶⁷ Este perfil pode mudar dependendo do contexto, como nos mostra Coelho (2009) ao apresentar os resultados de uma pesquisa realizada na cidade de São Paulo, no qual “um percentual significativo daqueles que participam dos Conselhos de Saúde têm baixo nível de educação e renda; em outras palavras, os pobres estão participando” (p.59). Ela apresenta este dado ao analisar a possível influência do associativismo local na inclusão de segmentos sociais menos favorecidos e na sua possível influência nas políticas públicas. Assim, pelo fato de estarem associados e de se constituírem em atores coletivos, possuem “recursos organizacionais que diminuem seus custos de participação”(HOUTZAGER, LAVALLE e ACHARYA *apud* COELHO, 2009, p.59).

Tabela 4 - Idade dos conselheiros

	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual acumulado
31 a 35	2	12,50	12,50	12,50
36 a 40	1	5,56	6,25	18,75
41 a 45	4	25,00	25,00	43,75
46 a 50	4	25,00	25,00	68,75
51 a 55	2	12,50	12,50	81,25
56 a 60	2	12,50	12,50	93,75
61 a 65	0	0	0	93,75
65 a 70	1	5,56	6,25	100
Total	16	88,89	100	
Erro	2	11,11		
Total	18	100		

Fonte: elaboração própria

vivenciaram muitas experiências pessoais e profissionais antes de chegar ao conselho. Este pode ser um elemento importante, se for considerado que a experiência de vida pode contribuir para a manifestação de cada conselheiro no processo deliberativo.

Tabela 5 – Renda dos conselheiros

		Mais de 01 até 02 salários	Mais de 02 até 04 salários	Mais de 04 até 07 salários	Mais de 07 até 11 salários	Mais de 11 salários	NR	Total	%
Representa Estado ou Sociedade Civil	Estado	0	0	1	3	1	1	6	33,33%
	Sociedade Civil	1	2	2	2	5	0	12	66,67%
Total		1	2	3	5	6	1	18	100

Fonte: elaboração própria

É possível observar que a renda dos conselheiros é elevada, pois onze dos dezoito conselheiros possuem renda superior à sete salários mínimos, ou seja, mais de R\$ 4.354,00(quatro mil e trezentos e cinquenta e quatro reais). Dentre estes, seis disseram receber mais de onze salários mínimos, o que corresponde a uma renda mensal superior à R\$6.842,00 (seis mil e oitocentos e quarenta e dois reais). No outro extremo, apenas três conselheiros disseram receber até quatro salários mínimos. Se observarmos os dados por segmento representado, constatamos que a renda dos conselheiros da sociedade civil é mais bem distribuída em todas as faixas, incluindo o intervalo entre 1 e 4 salários. No governo, os membros se localizam a partir de quatro (4) salários.

Tabela 6– Escolaridade dos conselheiros

	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual acumulado
Segundo grau completo	1	5,56	5,56	5,56
Superior incompleto	1	5,56	5,56	11,11
Superior completo	6	33,33	33,33	44,44
Pós-graduação	10	55,56	55,56	100,00
Total	18	100	100	

Fonte: elaboração própria

É possível observar uma elevada escolaridade entre os conselheiros, pois apenas um deles disse ter segundo grau completo, e outro disse ter superior incompleto. Seis declararam ter superior completo e dez disseram ter finalizado alguma pós-graduação, ou seja, 55,56% dos conselheiros possuem pós-graduação. Trata-se, portanto, de um segmento muito escolarizado da população.

4.1) A legitimidade da representação no CEDCA: autorização, publicidade, controle e reconhecimento

O processo de escolha dos membros da sociedade civil que compõem o CEDCA contou com a participação de um número relativamente reduzido de instituições. No último processo, realizado no final de 2009 para o mandato de 2010-2012, se inscreveram 27 instituições⁶⁸. Destas, 22 tiveram sua candidatura deferida e concorreram às eleições. O principal motivo de indeferimento foi o critério regionalizado, ou seja, para ter assento eles precisam representar/ ser reconhecidas em mais de 1 município do Estado. A maioria delas não tinha. É importante lembrar que o mesmo edital selecionou também as instituições que participariam como eleitoras no processo, que será descrito com mais detalhes adiante. Se considerarmos o tamanho do Estado de Minas, bem como o contingente populacional ali residente, é possível observar que dificilmente parte da heterogeneidade dos municípios mineiros estaria contemplada no universo de 22 entidades⁶⁹.

O critério regionalização, ou seja, a presença da associação em pelo menos três municípios mineiros, permite inferir uma intenção do conselho em selecionar entidades minimamente representativas de algumas regiões do Estado. Há 853 municípios em Minas, e as diversas regiões do Estado são muito heterogêneas. Dificilmente essa diversidade poderia ser expressa na escolha das instituições responsáveis por falar/agir em nome da sociedade no

⁶⁸ Embora não tenhamos dados sobre o número total de associações civis existentes no Estado, apenas em Belo Horizonte, no período de 1981-1990, foram criadas 1597 associações (AVRITZER, 2002).

⁶⁹ O Estado de Minas Gerais tem um território de 586 528,293 [km²](#) e uma população de 19 595 309 hab.

conselho, mas o fato de existir um critério no edital buscando a seleção de instituições com caráter regional/estadual já representa alguma coisa.

Se por um lado o número de participantes é reduzido, a observação do processo eleitoral deixou explícita a participação de um ator muito influente no conselho: a Frente Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Representantes dessa instituição estavam presentes no momento de realização da eleição⁷⁰. Tal participação é importante porque a FDDCA pode ser o elo para conectar as diferentes instituições da área.

Quando foi perguntado aos conselheiros sobre o processo de escolha de suas entidades para o CEDCA, a maioria mencionou ou descreveu o processo eleitoral realizado pelo conselho. Alguns pensam que esse processo deveria ser ampliado para dar chance a um número maior de entidades. A maioria dos entrevistados considera justo esse processo de seleção realizado pelo CEDCA. Alguns mencionaram a eleição da própria entidade como um exemplo de que seria um procedimento justo, pois teria sido a primeira vez que participaram e conseguiram se eleger. Nestes termos, o primeiro dos fundamentos que relacionamos para sustentar a legitimidade dos conselheiros – a autorização formal – é vista pelos entrevistados como um elemento muito importante do processo de escolha das entidades.

Alguns elementos do processo de eleição dos conselheiros do CEDCA podem ser destacados a respeito do princípio da *publicidade*, que será analisada nesta tese em dois diferentes níveis, sendo uma relacionada aos procedimentos adotados na seleção dos conselheiros e a outra à ação dos representantes e do próprio conselho. Em relação à primeira dimensão, que nos interessa neste momento, foi disponibilizado um edital público de escolha das entidades que se candidatariam às vagas de conselheiro do CEDCA. Além de ter sido publicado no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais de 03 de outubro de 2009, o edital ficou disponível no site do conselho e da SEDESE, durante um mês. A realização do processo, em si, também foi aberta à participação dos interessados. A comissão eleitoral divulgou, no site do conselho, o resultado com a lista das entidades aptas a participar do processo como candidatas e também aquelas que participariam como eleitoras. Foi previsto no edital a possibilidade de interposição de recurso, por qualquer indivíduo interessado, acerca deste resultado, ou seja, qualquer cidadão poderia entrar com pedido devidamente justificado de impugnação das entidades eleitoras e candidatas aptas. Um membro do Ministério Público foi designado para acompanhar o processo. Embora o público participante do processo tenha

⁷⁰ Eles observaram todo o processo e, ao final, no momento da contagem dos votos, tomaram nota de todos os resultados que estavam sendo divulgados num quadro branco, na presença de todos os participantes. Em um determinado momento, houve um erro na contabilidade dos votos de uma organização, e um dos integrantes da Frente levantou a mão e solicitou esclarecimentos sobre o processo, que foi corrigido imediatamente no quadro.

sido muito restrito, houve um processo eleitoral para seleção das entidades do CEDCA.

No que se refere à segunda dimensão da *publicidade*, ou seja, àquela relacionada às ações desempenhadas pelos conselheiros e pelo conselho enquanto uma instituição com funcionamento regular, foi possível identificar um procedimento rotineiro de disponibilizar, no site do CEDCA, todas as atas das reuniões plenárias realizadas entre os anos de 2008 e 2012. Também estão disponíveis para consulta as resoluções produzidas no período compreendido entre os anos de 2004 e 2012. No que se refere aos relatórios das conferências de políticas públicas da área, o site não disponibiliza informações. É possível encontrar apenas informes e chamadas para a participação nas atividades das conferências, o que pode ser visto como indício de que o conselho se compromete em realizar estes processos com regularidade. Esta segunda dimensão da *publicidade* é importante porque o modo como a instituição se apresenta publicamente perante a sociedade pode favorecer o exercício do controle de suas ações, por parte dos cidadãos e organizações. Partindo do princípio de que o governo e a sociedade estão igualmente representados na composição do conselho, e que as reuniões nas quais são produzidas as decisões também são abertas à participação dos cidadãos interessados, a disponibilização dos resultados deste processo para a sociedade se coloca como mais um elemento favorável ao controle da sociedade sobre o CEDCA. Isto porque a participação do cidadão comum nas atividades cotidianas do conselho é praticamente inexistente, mas se o resultado do processo torna-se público pode propiciar outros momentos de interação dos cidadãos com a instituição. Em outros termos, favorece o exercício dos mecanismos de *accountability*, entendido como um “conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos” (FILGUEIRAS, 2011, p. 84).

Uma questão formulada para aos entrevistados diz respeito ao processo de divulgação das decisões do CEDCA por parte dos conselheiros. Apenas cinco responderam a essa questão e disseram divulgar as ações praticamente no âmbito de sua própria instituição, por meio de boletim informativo, site, blog e e-mail. Uma respondente disse ter um programa semanal de rádio no qual ela sempre divulga as ações realizadas pelo CEDCA. Outro conselheiro disse procurar a mídia local quando os assuntos são importantes, disse já ter sido entrevistado no MGTV local para divulgar ações do conselho. Os respondentes, portanto, adotam algum mecanismo para tornar *públicas* as decisões do CEDCA, embora utilizem estratégias variadas para fazer isso.

No que diz respeito ao caminho inverso, ou seja, da sociedade e do público interessado na política se dirigindo ao conselheiro para solicitar informação, sete dos entrevistados disse

receber com frequência esses pedidos de informação sobre os assuntos deliberados pelo CEDCA. Alguns conselheiros disseram receber muitas demandas de informação por e-mail, principalmente esclarecimentos em relação aos processos de financiamento de projetos, ou seja, são dúvidas encaminhadas por entidades que pretendem solicitar recursos do CEDCA.

Quanto aos mecanismos de *accountability*, no conselho, parecem não ter sido utilizados pelos conselheiros nas práticas cotidianas do conselho. Há um processo por meio do qual as entidades que encaminharam os projetos para a instituição recebem um retorno sobre o resultado. Alguns conselheiros conversam com os representantes das organizações para explicar os motivos da reprovação dos projetos, em que é possível melhorar para os próximos editais. Mas no que diz respeito aos assuntos discutidos cotidianamente nas reuniões plenárias e das comissões, não foi observado nenhum procedimento específico de publicar isso aos possíveis representados.

No questionário aplicado aos representantes das instituições no CEDCA-MG foi solicitado informações das características organizacionais de suas instituições de origem.

Tabela 7 - Presença média dos conselheiros do CEDCA em reuniões plenárias nos anos de 2010 e 2011

Plenárias 2010	222 ^a	223 ^a	224 ^a	225 ^a	226 ^a	227 ^a	228 ^a	229 ^a	230 ^a	231 ^a	232 ^a	233 ^a	234 ^a	Media
Conselheiros presentes	23	26	27	27	19	20	20	24	18	18	15	16	20	21
Plenárias 2011	235 ^a	236 ^a	237 ^a	238 ^a	239 ^a	240 ^a	241 ^a	242 ^a	243 ^a	244 ^a	245 ^a	246 ^a	247 ^a	
Conselheiros Presentes	14	17	13	13	18	18	20	17	22	18	24	19	20	18

Fonte: elaboração própria.

Considerando os dados da tabela 7 acima é possível dizer que nem todos os conselheiros frequentam as reuniões do CEDCA e daqueles que o fazem o número de respondentes é representativo. Isto porque tivemos 18 respondentes dentre uma presença média de 21 e 18 conselheiros, nos anos de 2010 e 2011, respectivamente. As ausências do governo e da sociedade civil possuem frequências diferenciadas, sendo mais expressiva no âmbito da representação governamental. Em parte, isto é estimulado pela própria regra estipulada no conselho, pois os conselheiros governamentais possuem suplentes nominais, isto é, cada órgão governamental indica um titular e um suplente. Assim, alguns deles conversam antes das atividades do conselho e dificilmente participam simultaneamente das reuniões plenárias. No âmbito da representação da sociedade civil não existem suplentes nominais, pois as dez entidades mais votadas são titulares e as dez seguintes são suplentes. Isto gera incentivos diferenciados à participação, pois os suplentes da sociedade civil são, em geral, convocados a tomar assento e participar das plenárias, seja pela ausência dos

representantes das OSC titulares, mas também porque os titulares iniciam a reunião, mas saem antes do seu término. Um conselheiro de uma OSC suplente muito assíduo nas reuniões do conselho chegou nos dizer, durante a entrevista, que se sente titular, por ser sempre convocado a participar das reuniões. Apesar do regimento interno ser explícito ao afirmar que três ausências consecutivas e injustificadas implicariam na substituição dos representantes, a regra não parece surtir efeitos no sentido de tornar os conselheiros mais assíduos nas reuniões.

A literatura indica a *expertise* como um dos elementos centrais para o desempenho dos atores no interior das instituições políticas como o legislativo. É possível afirmar que o tempo de exercício da função também qualifica o trabalho e o desempenho das atividades como conselheiro. Por esta razão, investigamos o tempo em que os atores participam como conselheiros no CEDCA-MG. Observamos que 15 dos 18 conselheiros está exercendo o seu primeiro mandato, ou seja, a grande maioria está ocupando o cargo pela primeira vez. Dentre os três restantes, dois deles participaram de três gestões, sendo um deles conselheiro governamental e o outro da sociedade civil. O terceiro foi conselheiro por dois mandatos.

No intuito de verificar a possível representatividade das organizações que compõem o conselho, foram incluídas no questionário aplicado algumas questões para que os conselheiros indicassem o âmbito principal de atuação de suas organizações de origem. O conceito é entendido nos termos colocados por Urbinati (2006, p.50), enquanto uma qualificação dos representantes políticos em relação aos segmentos sociais supostamente existentes que “define relações de controle (da parte do representado) e responsabilidade (da parte dos representantes) que são eminentemente políticas e morais, e não jurídicas legais”. No intuito de localizar geograficamente os supostos segmentos sociais em nome dos quais as organizações presentes no CEDCA-MG podem atuar, solicitamos aos conselheiros que indicassem o número de municípios nos quais essas organizações/instituições atuam. Vejamos o que nos dizem os dados.

É possível observar uma dispersão muito grande das organizações em relação ao número total de municípios em que atuam. Cada uma delas está presente no seguinte número de municípios: 3, 4, 9, 12, 24, 28, 50, 99, 120. Apesar de grande dispersão, o número de instituições presente em mais de 10 municípios é bem mais expressivo. Além disto, sete das instituições estão presentes em todos os municípios do Estado. Dentre elas, quatro são secretarias de Estado e devem ser excluídas da análise por questões óbvias, pois possuem responsabilidades de atuação em todos os municípios e outras três são da sociedade civil.

Tabela 08: Frequência do número de municípios de atuação das organizações do CEDCA

Número de municípios	Frequência	Percentual	Percentual Válido	Percentual acumulado
3	1	5,56	6,25	6,25
4	1	5,56	6,25	12,5
9	1	5,56	6,25	18,75
12	1	5,56	6,25	25
24	1	5,56	6,25	31,25
28	1	5,56	6,25	37,5
50	1	5,56	6,25	43,75
99	1	5,56	6,25	50
120	1	5,56	6,25	56,25
853	7	38,89	43,75	100
Total	16	88,89	100	
NR	2	11,11		
Total	18	100		

Fonte: elaboração própria

Dentre as últimas organizações, duas disseram desenvolver atividades em outros estados, sendo que uma delas está presente em outros 4 estados brasileiros e a outra em 14 Estados da federação. A terceira organização, embora não tenha indicado o número de estados, também atua em âmbito nacional como está expresso no próprio nome da organização.

Considerando-se o conceito de representatividade apresentado acima, é possível afirmar que existe a possibilidade de que essas organizações mantenham vínculos com amplos segmentos sociais da população do Estado de Minas, dado o número de municípios no qual estão presentes, que potencialmente podem reconhecê-las como seus supostos representantes. Neste sentido, pode ser possível que se estabeleçam relações de responsabilidades dessas organizações em relação à estes segmentos da população. Estes, por sua vez, podem exercer algum tipo de controle sobre as primeiras. Para verificar se esta situação realmente acontece perguntamos aos conselheiros qual seria o público para qual trabalham suas organizações de origem. Dentre as respostas dos conselheiros, oito mencionaram diretamente as crianças e adolescentes, cinco responderam atender também a outros segmentos da população além das crianças e adolescentes e dois tem como público prioritário os trabalhadores e as instituições que atendem as crianças e adolescentes. Foi questionado também aos conselheiros se suas organizações de origem se sentem representativas desse grupo de pessoas. Na tabela 09, abaixo, é possível verificar a frequência das respostas.

Tabela 09 – Percepção dos conselheiros sobre a representatividade das suas organizações de origem

	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual acumulado
Sim	15	83,33	83,33	83,33
Não	1	5,55	5,55	88,88
Nr	2	11,11	-	100
Total	18	100	100	

Fonte: elaboração própria.

Os dados da tabela permitem afirmar que 15 conselheiros (83,33%) responderam afirmativamente a esta questão e apenas um respondeu negativamente. Portanto, na percepção dos conselheiros, suas organizações de origem são representativas dos segmentos em nome dos quais elas atuam no CEDCA. Trata-se de uma consideração importante, se observamos o conceito de representatividade apresentado por Urbinati (2006), no qual os representantes possuem determinadas responsabilidades em relação aos representados. Como estamos lidando com organizações que não foram eleitas ou escolhidas pelos próprios representados, uma dimensão crucial para a existência de uma relação de representação entre as partes é a consideração, por parte do representante, de que se sente realmente representativo daquele público em nome do qual atua. Neste sentido, para verificar se esta consideração por parte dos conselheiros se desdobra em atividades junto a este segmento da população, foi inserida uma questão no questionário para aferir se existe e quando ocorre essa interação. Os dados encontram-se na tabela 10 abaixo.

A análise dos dados sugere a possibilidade de que as organizações de origem dos conselheiros exerçam uma atuação no CEDCA passível de ser classificada pelo atributo da *representatividade*, nos termos colocados acima, na medida em que os segmentos sociais atendidos nestas organizações têm a possibilidade de manter interação freqüente com o conselheiro. Percebe-se que a maior parte dos conselheiros mantém contato com o público atendido pelas suas organizações de origem, no total de treze respondentes. Dentre esses, três deles disseram estabelecer essa relação antes de ir para as reuniões do CEDCA e dez disseram manter interação tanto antes quanto depois de participar das reuniões do CEDCA. Dois disseram não manter interação com o público em nenhum momento e outros dois não responderam à questão. Nestes termos, é possível inferir que existe a possibilidade de que os assuntos discutidos pelos conselheiros com o público atendido pelas suas organizações possam orientar a atuação do conselheiro nas reuniões do CEDCA, pois treze conselheiros (74,47%) disseram manter interação antes da realização das reuniões. Pensando na

possibilidade de exercício de controle desse público sobre a atuação do conselheiro, existe a chance de que isto ocorra em dez das organizações, pois este é o número de conselheiros que disse manter interação com o público atendido após a realização das reuniões.

Tabela 10: Frequência de interação entre o conselheiro e o público atendido pela organização em relação à data de realização das reuniões do CEDCA

	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual Acumulado
Sim, depois	3	16,67	17,66	17,66
Sim, antes e depois	10	55,56	58,83	76,49
Não	2	11,11	11,71	88,29
NR	2	11,11	-	100
Total	17	94,44	100	
Erro	1	5,56		
Total	18	100		

Fonte: elaboração própria.

Parkinson (2006) destaca a importância de que os representantes que atuam em instituições deliberativas estejam sujeitos aos princípios de publicidade e *accountability*. Os momentos de interação mencionados no parágrafo anterior podem ser vistos como possíveis canais de interação entre representante e representado. No intuito de verificar a possibilidade de que as organizações de origem dos conselheiros possam tornar públicas as ações desempenhadas por ela, incluindo as ações relacionadas ao CEDCA, buscamos aferir se as organizações têm site ou blog e qual a frequência de utilização destes mecanismos.

Tabela 11 – Presença de site ou blog da organização por frequência de postagem

		Diária	Semanal	Mensal	Não Especificada	Sem postagem	NR	Total
Representa o estado ou a Sociedade Civil	Estado	2	0	0	1	2	1	6
	Sociedade Civil	4	2	1	1	3	0	11
Total		6	2	1	2	5	1	17

Fonte: elaboração própria.

A observação da tabela indica que, no total, onze das organizações possuem site ou blog. Dentre elas, oito organizações possuem e fazem uma utilização frequente deste instrumento, sendo que seis delas postam diariamente e duas semanalmente, o que indica uma periodicidade significativa de postagem. Uma organização mencionou a existência do instrumento de comunicação e indicou uma frequência mensal de postagem. Outras duas

mencionaram possuir site ou blog, mas não indicaram a periodicidade de utilização. Cinco organizações não possuem esse instrumento e duas não responderam. Seria importante, para qualificar essa informação, ter uma pergunta que especificasse o conteúdo postado. Perguntamos ainda aos conselheiros, por meio da realização de entrevistas que serão analisadas adiante, se utilizavam outras ‘mídias’, e quais seriam, para divulgar as ações por eles desempenhadas no CEDCA-MG para o segmento atendido por suas organizações de origem. Muitos disseram utilizar esses instrumentos para divulgar os assuntos relacionados ao conselho. Este ponto é importante pois pode ajudar na questão da escala, ou seja, a diminuir a distância entre Belo Horizonte e outros municípios.

Uma questão importante de ser analisada, em relação às características das organizações que têm assento no CEDCA é a área principal de atuação. Como já mencionamos acima, um dos critérios utilizados pelos próprios conselheiros para conferir legitimidade às organizações da área é reconhecimento da qualidade do trabalho desempenhado em prol das crianças e adolescentes. As respostas encontram-se distribuídas na tabela 12 abaixo.

Tabela 12: Área de atuação da organização

	Sociedade		Estado	
	Sim	Não	Sim	Não
Formulação de políticas públicas	5	7	4	2
Gestão de políticas públicas	3	9	6	0
Controle de políticas públicas	7	5	3	3
Protestos e campanhas	5	7	1	5
Assessoria à movimentos sociais e populações específicas	8	4	1	5
Consultoria técnica	6	6	3	3
Prestação de serviços	4	8	4	2
Trabalho de conscientização e promoção de idéias	6	6	2	4
Capacitação/formação de lideranças	7	5	2	4
Advocacia/defesa dos direitos	6	6	1	5
Pesquisa	2	10	3	3
Manifestações artísticas	2	10	0	6

Fonte: elaboração própria.

É possível observar um envolvimento significativo das organizações sociedade civil com as ações de assessoria aos movimentos sociais e populações específicas, o pode indicar uma relação estreita com os segmentos sociais com os quais as organizações dizem manter interação frequente, incluindo o segmento das crianças e adolescentes mencionado por uma grande parte das organizações como o público prioritário. As duas áreas de atuação mais

mencionadas, a seguir, são: controle de políticas públicas; capacitação/formação de lideranças e ações de defesa de direitos. Com relação ao exercício do controle de políticas é interessante observar o reconhecimento das próprias organizações nesta função, que parece remeter ao papel desempenhado no próprio conselho. No âmbito do Estado, como esperado, a maior parte das respostas indica a gestão de políticas públicas como atividade prioritária.

No intuito de verificar a capacidade e autonomia das organizações para o desempenho de atividades e oferta de serviços na área da criança e do adolescente perguntamos aos conselheiros qual é o valor orçamentário anual do qual dispõe as organizações para o desenvolvimento do seu trabalho. As respostas estão sistematizadas tabela 13 abaixo.

Tabela 13: Frequência da faixa orçamentária anual das organizações em reais.

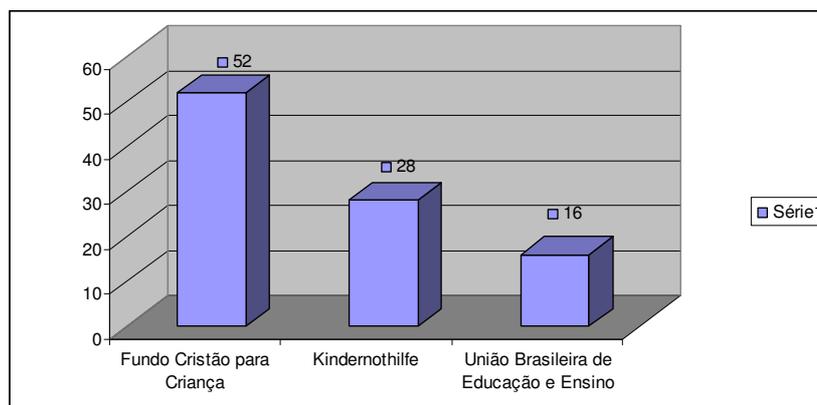
	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual acumulado
NR	8	44,44	44,44	44,44
R\$ 300,00	1	5,56	5,56	50,00
R\$ 5.000,00	1	5,56	5,56	55,56
R\$ 9.000,00	1	5,56	5,56	61,11
R\$ 32.000,00	1	5,56	5,56	66,67
R\$ 100.000,00	1	5,56	5,56	72,22
R\$ 1.250.000,00	1	5,56	5,56	77,78
R\$ 1.500.000,00	1	5,56	5,56	83,33
R\$ 3.900.000,00	1	5,56	5,56	88,89
R\$ 5.000.000,00	2	11,11	11,11	100,00
Total	18	100	100	

Fonte: elaboração própria.

Um número percentual muito elevado de organizações não respondeu a essa questão (8), o que compromete parte da análise, mas deve se reconhecer que se trata de uma informação de difícil acesso, independentemente do meio utilizado para se obtê-la. As demais respostas estão bem distribuídas num espectro de alta variação, pois a renda média anual varia de R\$300,00(trezentos reais) a R\$5.000.000,00(cinco milhões de reais). Neste sentido, as organizações variam entre aquelas que desenvolvem atividades em parcerias com outras instituições responsáveis pelo financiamento e outras que possuem uma renda financeira bem expressiva, capaz de dar uma autonomia significativa para as atividades ofertadas ao público infanto-juvenil. Quando comparamos as organizações que possuem o maior orçamento, observamos que ele é bem expressivo e próximo do valor gasto no FIA estadual, da ordem de oito milhões por ano.

A capacidade financeira expressiva destas grandes organizações só pode ser bem compreendida se analisarmos historicamente estes dados. A literatura sobre os movimentos sociais e organizações da sociedade civil que investigou a atuação desses atores, no Brasil, após a década de 1970 indicou uma forte presença de organizações internacionais, que estabeleciam relações e parcerias, principalmente no financiamento das ações com as organizações locais na luta contra a ditadura e em defesa dos direitos humanos. Apesar de essa situação ter se alterado ao longo dos anos, buscou-se de investigar se havia, no CEDCA, alguma organização com abrangência internacional de atuação. Este dado é importante por dois motivos: 1) a capacidade e autonomia para o desenvolvimento de suas atividades; 2) a inserção destas organizações de grande porte em redes mundiais de sociabilidade possivelmente ligadas à defesa dos direitos das crianças e adolescentes, o que pode ser um indício da legitimidade de sua atuação no conselho. As informações derivadas das respostas dos conselheiros presentes no gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 – Número de países em que a organização está presente.



Fonte: elaboração própria.

Como se pode observar, no gráfico 2, foram identificadas três organizações com âmbito de atuação internacional, no CEDCA-MG. O Fundo Cristão para Crianças está presente em 52 países; a Kindemothilfe atua em 28 países e, por fim, União Brasileira de Educação e Ensino desenvolve trabalhos em 16 países. Trata-se, portanto, de instituições de grande porte e possivelmente também desenvolvem atividades voltadas para as crianças e adolescentes em todos esses locais. É possível, portanto, que tenham o seu trabalho reconhecido internacionalmente, na área da criança e do adolescente.

Considerando-se a resposta dos conselheiros, mencionada acima, de que as suas organizações se sentem representativas dos grupos para os quais eles trabalham, buscamos

investigar como elas classificariam as atividades por elas desempenhadas. Replicamos um conjunto de perguntas anteriormente formuladas por Lavallo, Houtzager e Castelo(2006a), no desenvolvimento de uma ampla pesquisa realizada, inicialmente, na cidade de São Paulo e, posteriormente, na cidade do México (LAVALLE; CASTELO, 2008) acerca das ações representativas desempenhadas por organizações civis⁷¹. As respostas estão dispostas na tabela 14, abaixo.

Tabela 14: Ações representativas exercidas pelos conselheiros do CEDCA

	Sociedade	Estado	Total
Ajuda indivíduos a formular demandas para o governo.	5	2	7
Fornece informação ou documentos que facilitam o acesso ao governo	9	4	13
“Abre portas” para que os indivíduos possam ser vistos pelos agentes governamentais	5	1	6
Desenvolve outra atividade que ajuda os indivíduos a ter acesso às instituições governamentais	9	2	11
Produz reclamações ou demandas às agências ou programas governamentais	5	0	5
Representa o interesse de uma comunidade ou grupo nas instituições governamentais	9	1	10
Organiza ou ajuda a organizar atos públicos (exemplo: campanhas de protesto, passeatas etc.)	7	3	10
Outras atividades representativas	8	3	11

Fonte: elaboração própria

Sete deles disseram auxiliar os indivíduos a formular suas demandas para os governos. Treze conselheiros disseram fornecer informações e documentos que facilitam o acesso ao governo. Seis responderam que abrem portas para que os indivíduos possam chegar mais facilmente ao governo. Onze disseram fazer outras atividades por meio das quais os indivíduos conseguem ter acesso mais rápido e direto ao governo. Dez disseram representar o interesse de indivíduos ou grupos no governo. Onze afirmaram desenvolver outros tipos de atividades representativas. Esses dados mostram que a maior parte das respostas interpela a noção de *representação presuntiva* utilizada por Lavallo, Houtzager e Castelo (2006a). Os dados relativos à cidade de São Paulo, na pesquisa realizada por Lavallo, Houtzager e Castelo(2006a), mostram que 37% das organizações civis indicaram a intermediação de interesses como a principal atividade representativa desempenhada por elas.

Vale retomar os dados relativos referentes à representatividade, mencionados acima, em que quinze dos conselheiros disseram que os membros de sua organização se consideram

⁷¹ Os autores trabalham com o conceito de *representação presuntiva*, entendidas enquanto “práticas unilaterais por parte daqueles que as exercem e não autorizadas pelos beneficiários em nome dos quais são exercidas”(LAVALLE; CASTELO, 2008, p.70).

representativos do grupo para o qual eles trabalham. Assim, os conselheiros avaliam estar agindo no melhor interesse dos grupos atendidos por suas organizações de origem. Dez conselheiros dizem manter interação com os grupos atendidos por suas organizações antes e depois da realização das reuniões do CEDCA, ou seja, eles dizem exercer algum tipo de *accountability* relativo às ações desempenhadas no conselho. É importante destacar que este tipo de resposta, em geral, obtém elevados índices, o que compromete a análise. Esse dado é muito importante, pois as crianças e adolescentes não podem estar presentes para decidir sobre os assuntos discutidos no CEDCA e que afetam diretamente às suas vidas. Se os conselheiros estiverem tomando as decisões orientados pelos princípios da *transparência* e do *accountability*, podem atenuar as distancias entre representantes e representados e conferir mais legitimidade aos processo decisório do CEDCA, mesmo na ausência de amplas eleições para escolha dos conselheiros.

Outras dimensões importantes de análise da legitimidade nos conselhos foram tratadas por Young (2000). A autora demonstra a necessidade de se pensar nas formas internas e externas da exclusão política. Dadas as condições estruturais da sociedade brasileira, na qual um enorme contingente da população vive em condições de pobreza extrema, mesmo as instituições participativas, em princípio abertas à participação de todos os cidadãos, não conseguem incluir esse público. Mesmo considerando àqueles incluídos nessas instituições, eles possuem um perfil socioeconômico não homogêneo. Razão pela qual é importante observar a dinâmica interna de funcionamento das instituições participativas, para se averiguar até que ponto os seus membros possuem condições de deliberar em condições de igualdade. As observações das reuniões das comissões do CEDCA mostram uma participação bem ativa da quase totalidade dos seus integrantes presentes. Nas plenárias, no entanto, é possível observar alguns atores da sociedade civil, que nunca fazem uso da palavra durante as reuniões e poderiam ser considerados “excluídos” internos, nos termos de Young (2000). Talvez isto se explica pelo tempo de exercício do mandato.

Young (2000) apresenta outra consideração importante para a pesquisa em tela, qual seja, a centralidade conferida à sociedade civil na tematização da exclusão no interior dos fóruns deliberativos. Segundo a autora, a presença da sociedade civil nesses espaços e sua atitude de abordar o tema da exclusão podem representar uma forma de se alterar a legitimidade da própria instituição participativa, pois passa a se ocupar desse problema. Isso fica bem claro na atuação de organizações oriundas de regiões com elevados índices de pobreza do Estado de Minas. Em geral, seus membros vocalizam em nome de suas regiões de origem e da desigualdade de recebimento de recursos e políticas. Foi em razão da atuação

ativa de um dos conselheiros de uma região do interior, que o CEDCA realizou sua primeira plenária regionalizada na cidade de Paracatu. Na reunião plenária em que a região foi escolhida, outros conselheiros sugeriram regiões diferentes para a realização da atividade, mas os argumentos proferidos pelo conselheiro da região de Paracatu sensibilizaram os demais conselheiros. O tópico seguinte visa analisar a percepção dos conselheiros acerca dos fundamentos de sua autoridade e do conselho. Serão analisadas as entrevistas realizadas com os conselheiros.

4.2) A percepção do conselheiro acerca dos fundamentos de sua autoridade.

O objetivo deste tópico é apresentar uma análise da percepção dos conselheiros acerca dos fundamentos da legitimidade de sua própria autoridade e também do conselho do qual fazem parte. Após realizarmos a análise das entrevistas, retomaremos alguns elementos da discussão teórica realizada nos capítulos anteriores, com o intuito de resgatar as proposições teóricas mais afeitas à análise do *conteúdo das entrevistas*. A seguir, apresentamos uma proposta com alguns elementos considerados fundamentais para a análise da legitimidade dos representantes do CEDCA.

No total, foram entrevistados doze conselheiros que responderam à um roteiro de entrevistas semiestruturado (anexo 2). A opção por este formato visou assegurar que todos os entrevistados pudessem responder às mesmas questões, mas, ao mesmo tempo, tivessem a liberdade de discorrer com mais profundidade sobre os pontos específicos que o pesquisador julgasse como importantes. Os conselheiros discorreram sobre as relações com a sua instituição de origem, com o CEDCA e com o público supostamente representado por eles. As respostas dos entrevistados foram sistematizadas em uma planilha de excel para permitir a comparação entre as diferentes opiniões dos respondentes sobre uma mesma questão. Serão exploradas, principalmente, as posições relativas à representação política e à legitimidade democrática.

Um problema metodológico encontrado foi a dificuldade de obter a resposta dos conselheiros aos instrumentos que formulamos. Com já foi mencionado no tópico anterior, enviamos por e-mail o questionário autoaplicável cujos dados foram descritos acima, para a totalidade dos conselheiros do CEDCA, ou seja, os seus 40 membros⁷². Foi feito um controle

⁷² A opção por esta modalidade de aplicação do questionário levou em consideração três elementos principais: 1) a falta de tempo dos conselheiros; 2) o possível desinteresse em contribuir com a pesquisa; 3) a ausência dos conselheiros das reuniões plenárias e das comissões. Para possibilitar seu envio eletrônico, a forma mais rápida e direta de chegarmos a todos os conselheiros titulares e suplentes, foi elaborado um questionário com apenas duas

das respostas dos conselheiros enviadas por meio eletrônico. Os não respondentes receberam outro e-mail remetendo ao anterior e solicitando novamente a resposta. A partir daí, entramos em contato com os conselheiros que não responderam nos intervalos das reuniões plenárias e das comissões. Ao final, conseguimos a resposta de 18 conselheiros o que representa 45% do total, sendo 6 representantes governamentais e 12 da sociedade civil. Com relação às entrevistas analisadas adiante, conseguimos agendar e realizar 12 entrevistas, sendo 11 conselheiros oriundos da sociedade civil e apenas um governamental. O número baixo de respondentes corresponde também à uma ausência muito expressiva dos conselheiros titulares e, principalmente, dos suplentes governamentais nas atividades do conselho.

Por meio da combinação dos elementos teóricos e empíricos utilizados na tese, propomos uma análise da legitimidade dos conselheiros enquanto representantes a partir da combinação de quatro elementos: a existência de algum procedimento de *autorização* para o exercício do mandato; a identificação na fala dos conselheiros acerca de sua prática de possíveis mecanismos por meio dos quais eles confirmam alguma *publicidade* às decisões produzidas pelo conselho; os processos de interação com a sociedade, identificados nas falas dos conselheiros acerca de suas práticas, que permitem o estabelecimento de algum mecanismo de *accountability* adotados pelos mesmos durante o exercício de suas atribuições enquanto membro do CEDCA e; por fim, o *reconhecimento entre pares* da qualidade do trabalho desempenhado pelas organizações e por seus membros no interior do conselho. Combinados, estes elementos são potencialmente capazes de conferir legitimidade à autoridade dos conselheiros da sociedade civil no CEDCA. A análise dos questionários e da entrevistas permite mostrar que os conselheiros adotam algumas práticas relacionadas aos princípios da *publicidade* de suas ações desempenhadas no interior do conselho, assim como realizam algumas atividades que possibilitam o exercício de ações de *accountability* em relação ao público para o qual eles se sentem representativos.

Durante o processo de observação do processo eleitoral para a escolha dos membros da sociedade civil, que exerceriam o mandato 2009-2012, foi possível identificar um papel ativo da FDDCA. Nas entrevistas, esse papel foi confirmado, pois alguns conselheiros chegaram a mencionar a importância da Frente no processo de legitimação das candidaturas. Um dos entrevistados disse, inclusive, que a candidatura das organizações da sociedade civil são precedidas pela assinatura de um termo de responsabilidades com a FDDCA, que é assinado em cartório. Existe, portanto, um processo realizado entre as organizações da

sociedade civil que tornam legítimas as candidaturas das OSC.

Assim, os fundamentos da autoridade dos conselheiros da sociedade civil, no CEDCA, podem ser encontrados em quatro distintos elementos já mencionados. Estes podem ser elencados como os principais critérios de legitimidade dos representantes da sociedade civil no CEDCA. É importante destacar os limites, principalmente, do primeiro critério, pois o número de eleitores é muito baixo. Os instrumentos de *publicidade* e *accountability* são realizados, principalmente, perante os demais membros da própria instituição, o que limita o alcance destes instrumentos. O último elemento, em particular, merece um esclarecimento mais detalhado.

Quadro 2 - Quando lhe faltam informações para decidir sobre questões no CEDCA a quem você recorre em primeiro, segundo e terceiro lugar?

Primeira pessoa	Segunda pessoa	Terceira pessoa
As coordenações afins	Superintendentes	Ao gabinete/ secretário de saúde.
Poder Público	Conselheiros e Ex-conselheiros	NR
Geraldo	Ananias Ferreira	Elaine
Secretário de Estado	Secretário de Estado Adjunto	Coordenadora da CEPCAD
Fabio Feitosa (Ex-CEDCA e CONANDA)	Claudia Laureth (UBEE)	Mariluce Filogônio (EX-CEDCA)
NR	NR	NR
Ananias Ferreira	Frente de defesa	NR
Secretária Executiva	Ananias Ferreira	Eliane Quaresma
Ananias Ferreira	Lindomar	Professor Gaio
Grupo Gestor do Vicariato Episcopal para a Ação Social e política da Arquidiocese	NR	NR
Ananias Ferreira	CarlaValériaVita (PingodeLuz)	NR
Eliane Quaresma	Ananias Ferreira	Ricardo Zadra
Ananias Ferreira	NR	NR
NR	NR	NR
Promotoria	Universidades	NR
Eliane Quaresma	Ananias Ferreira	Ricardo Zadra
Ninguém	NR	NR
Eliane Quaresma	Ricardo Zadra	Ananias Ferreira

Fonte: elaboração própria.

Obs.: os nomes foram mencionados livremente pelos respondentes. Portanto, há conselheiros e também outros indivíduos relacionados à política.

Por outro lado, durante a observação das reuniões, tanto das comissões temáticas quanto nas plenárias, foi possível identificar uma busca de informações acerca das instituições proponentes de projetos. Existem critérios técnicos de avaliação dos projetos que são explicitados na divulgação dos editais que regem os processos de escolha. Em geral, esses critérios são utilizados por todos os conselheiros no processo de julgamento dos projetos. Eles

procuram, no entanto, conjugar o critério técnico proveniente da análise dos documentos, com as informações dos demais conselheiros acerca do trabalho desempenhado pelas instituições proponentes. Uma pergunta muito comum entre os conselheiros é: alguém conhece essa instituição? É muito frequente a resposta afirmativa de algum dos conselheiros, que, em geral, tece alguns comentários acerca das pessoas envolvidas no trabalho e das qualidades da instituição. Quando existe, portanto, o respaldo do trabalho desempenhado por algum dos conselheiros, as chances de aprovação dos projetos são mais expressivas.

Entre os conselheiros o mesmo princípio se aplica e diz respeito ao modo como o trabalho desempenhado no interior do conselho é percebido. Essa questão se mostrou muito importante no momento em que perguntamos aos conselheiros se consideram legítima a sua atuação no conselho. Para justificar a resposta positiva, muitos deles recorrem à qualidade e ao reconhecimento do trabalho pelos pares. Para buscar aferir se esse reconhecimento de desdobra em atitudes dos conselheiros, em relação aos pares, formulamos uma questão específica para averiguar a quem eles recorrem quando, diante de situações complicadas no CEDCA, lhe faltam informações suficientes para decidir sobre alguma questão. Excluindo-se as respostas gerais, tais como poder público, promotoria, secretaria executiva, frente de defesa, grupo gestor da organização, universidades etc, e considerando-se apenas as respostas nominais, chegamos ao seguinte resultado. Apenas três conselheiros tiveram o seu nome mencionado pelos colegas. O nome mais mencionado foi citado nove vezes, ou seja, por cinquenta por cento dos respondentes; o segundo nome mais mencionado apareceu cinco vezes; e o terceiro foi mencionado três vezes. Dentre os três, um está exercendo o terceiro mandato como conselheiro do CEDCA e o outro está exercendo o segundo mandato. O terceiro nome, apesar de estar no primeiro mandato, já ocupou a presidência do conselho e faz parte de um importante órgão gestor do Estado. O que há de comum entre os três é a longa trajetória exercida na área da criança e do adolescente e também a presença assídua nas reuniões do CEDCA. O conselheiro que teve o nome mais mencionado pelos colegas participou de todas as reuniões do conselho nos anos de 2010 e 2011 e os outros dois são conselheiros governamentais e também estiveram presentes na maioria das reuniões realizada no período.

Uma das formas que utilizamos para aferir o reconhecimento do trabalho de uma instituição foi o seu tempo de fundação. Há instituição no CEDCA que trabalha na área da criança e do adolescente há mais de 200 anos, tempo significativo para a construção de procedimentos e rotinas de atendimento ao público. O tempo longo de atuação, no entanto, pode ter como consequência a persistência de práticas contrárias aos princípios estabelecidos

pelo ECA. Outras organizações são mais recentes, com cerca de onze anos de existência. Apesar da diferença, as organizações mais jovens também já possuem um tempo de trabalho significativo na área. Trata-se de um tempo razoável para ter o trabalho desenvolvido reconhecido pelas demais organizações e atores da área. Além disto, o tempo de existência é um bom indicador da institucionalização da organização, tal como nos mostra a literatura que tem analisado o desenho institucional dos conselhos (FARIA; COELHO, 2011). A tabela abaixo contém as informações do tempo de atuação das OSC.

Tabela 15 - Trabalha há quantos anos na área da criança e do adolescente

Nome da OSC	Total
Associação do Movimento Cultural Negro de Manhuaçu	14
Associação Mineira de Reabilitação	48
Associação Pingo de Luz Pirapora	18
Axé Criança	13
Centro de Voluntariado de Apoio ao Menor	30
Fundação Benjamim Guimarães	68
Fundo Cristão para Criança	48
Providência Nossa Senhora da Conceição	60
SINDICATO	13
Sindicato das Instituições Benéficas Religiosas e Filantrópicas MG	11
União Brasileira de Educação e Ensino	200
Média	47,54545

Fonte: elaboração própria

No que se refere às relações estabelecidas pelas organizações com Fóruns e redes na área da política, a maior parte das organizações participa dos fóruns dos direitos das crianças e adolescentes, sejam eles municipais ou o Estadual. Essa informação é importante para verificar a inserção desses atores na área, ou seja, quais relações estabelecem com outros atores da política. Os fóruns dos direitos das crianças e adolescentes floresceram durante o período constituinte e permaneceram, posteriormente, para exigir a oferta das políticas ao segmento atendido. Eles expressam uma importante estratégia de articulação das organizações da área.

A Frente Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais é mencionada pela maioria dos entrevistados, no total de onze. Eles reconhecem a centralidade deste fórum no processo de escolha das organizações da sociedade civil, que irão fazer parte do CEDCA. Outros conselheiros afirmaram que o processo de legitimação das candidaturas é realizado pela Frente, que reconhece a autenticidade das organizações que estão se candidatando. Durante a observação do processo eleitoral, realmente pudemos constatar um

papel muito importante desempenhado pela, então, secretária executiva da Frente. Nas reuniões plenárias, também é muito comum a presença e a participação dos atores da Frente. Houve um período em que a sociedade civil se reunia nas dependências da Frente, no dia anterior às plenárias, para decidir qual seria o voto em cada um dos itens da pauta. Essas reuniões foram interrompidas durante os anos de 2010 e 2011, período realização da pesquisa de campo no conselho, mas foram mencionadas por mais de um entrevistado. Outra reunião importante realizada na Frente refere-se à definição do nome que será indicado para ser o presidente da sociedade civil.

Perguntamos também se as organizações participam de outros conselhos de políticas públicas. Os conselhos mais mencionados foram os CMDCA's, seguidos pelos conselhos municipais de Assistência Social. Também foram mencionados os conselhos de economia solidária, de juventude, de igualdade racial; de educação e de pessoas com deficiência. Algumas organizações têm presença em vários conselhos, simultaneamente, o que indica certa amplitude de áreas nas quais a organização desenvolve atividades. Vale lembrar aqui, uma informação mencionada no tópico anterior, de que três dessas organizações são internacionais e estão presentes em: 54; 28 e 16 países. Enfim, são organizações muito grandes, com elevada capacidade de ação. O representante da maior delas, que é gerente de projetos da organização, disse que ela está desenvolvendo 132 projetos no Estado de Minas Gerais, no presente momento. É um número muito elevado de ações (informação oral)⁷³. A entrevista foi realizada nas dependências da organização e as condições de infraestrutura lembram muito uma empresa multinacional. Existem, portanto, organizações de peso atuando em prol das crianças e adolescentes.

Em relação às atividades desempenhadas pelas organizações existe uma variedade muito grande. Algumas desempenham atividades formativas, dentre as quais se mencionam: ensino regular; aula de informática; jornada ampliada. Outras ofertam vagas em abrigos e centros de passagens; trabalham com programa de liberdade assistida e desempenham ações com as famílias; desenvolvem ações de reabilitação para portadores de necessidades especiais. Há aquelas que prestam serviços de assessoria e assistência jurídica às organizações membros, desenvolvem seminários e palestras sobre temas específicos. Trata-se, portanto, de organizações de natureza muito distintas, apesar de todas desenvolverem alguma atividade ligada à política da criança e do adolescente. As organizações desenvolvem, também, ações em outras áreas de políticas públicas. Elas mencionaram a assistência social, a economia

⁷³ Entrevista realizada em 16 de fevereiro de 2012

solidária, a saúde, a educação, o esporte, o lazer, a cultura, o meio ambiente, os direitos humanos, a segurança alimentar, os idosos e as mulheres.

Para a realização dessas atividades, as organizações mencionam uma série de parcerias, sendo maior parte delas secretarias de governo e prefeituras municipais. Em menor número são mencionadas também algumas empresas privadas. Nos pareceu estranha a pequena menção às empresas, pois o próprio conselho possuiu uma forma de financiamento de projetos que pressupõem o processo de captação de recursos no mercado, são os projetos de CAC(Certificação de autorização para captação). As organizações que têm os seus projetos aprovados podem procurar as empresas no mercado para conseguir os recursos de renúncia fiscal para financiar as ações do projeto. Do montante total captado, 80% destina-se ao financiamento das ações do projeto e os 20% restantes são destinados ao FIA para financiar outros editais.

A maioria dos conselheiros é funcionário das organizações que representam no CEDCA. Dentre os onze entrevistados, quatro trabalham como voluntários e todos os demais membros da organização são também voluntários. Trata-se de um tipo de vínculo que pressupõe uma dedicação a uma causa, e isso é mencionado por alguns deles. Mas o fato de não ser a ocupação principal dessas pessoas pode fazer com que as atividades profissionais, por exemplo, devam ser priorizadas no cotidiano dessas pessoas em detrimento das atividades desenvolvidas na organização.

No que se refere especificamente à atividade representativa desempenhada pelos conselheiros, perguntamos a eles se suas organizações acompanham as atividades por eles desempenhadas no CEDCA. A maioria diz informar sobre os acontecimentos do CEDCA para os demais membros da organização informalmente ou em reuniões periódicas do cotidiano das entidades. Quando questionados se essas atividades aconteciam antes ou depois da ida ao CEDCA, praticamente todos disseram acontecer depois da ida ao conselho. Apenas um conselheiro afirmou realizar reuniões com a diretoria da entidade antes de ir ao CEDCA e aos demais três conselhos nos quais ele representa sua organização. A quase totalidade dos conselheiros disse que essas reuniões contribuem muito para a sua participação nas plenárias e comissões, pois se sentem mais qualificados para o debate. Um deles, inclusive disse o seguinte: “ajuda sim, pois a representação não é individual, tenho que pegar a opinião dela[organização]”(Informação oral⁷⁴). Há, portanto, alguma interação entre os demais membros e o conselheiro atuante no CEDCA.

⁷⁴ Entrevista realizada em 16 de fevereiro de 2012.

Há que se destacar, no entanto, que o processo de interação dos conselheiros se restringe aos demais membros de sua organização de origem. Não existe um procedimento por meio do qual a sociedade é informada sobre as ações do conselho, ou seja, os conselheiros prestam contas para os demais membros de suas organizações, mas não para o público infantojuvenil ou para a sociedade.

Para complementar a questão anterior, perguntamos quem participativa dessas reuniões. A maioria mencionou os membros da diretoria ou conselho diretor, coordenadores de projeto, profissionais de diversas áreas da organização. Um das organizações realiza essas reuniões com o público externo que está participando da reunião mensal organizada pela diretoria, que conta com aproximadamente 40 membros. Nesse sentido, é possível dizer que existe uma preocupação com os mecanismos de *accountability* e também de *publicidade* na ação do conselheiro dessa entidade.

Quando perguntados sobre os motivos de terem sido escolhidos por suas organizações para serem conselheiros, as respostas foram bem variadas. Alguns disseram terem sido escolhidos porque tinham a maior afinidade com a temática na sua organização, embora não fosse do seu interesse tornar-se conselheiro naquele momento. Um conselheiro mencionou a independência financeira como fator crucial para a sua escolha e outro disse ter sido o cargo que ocupa na instituição, de gerente de projetos, o fator principal, pois devia ser alguém com capacidade e autonomia decisória. Três mencionaram o seu envolvimento direto no processo de criação de conselhos, sendo que um deles teve participação direta na criação do CEDCA, como fator preponderante de sua escolha. Uma entrevistada disse ter sido designada para a função e mesmo não querendo teve que assumir. De um modo geral, portanto, é possível afirmar que os membros escolhidos desempenham atividades importantes nas suas organizações de origem, que de alguma forma os credenciaram para serem escolhidos. A maioria disse que não havia outros interessados no exercício da função de conselheiro em suas instituições no momento em que foram escolhidos, embora não existe nenhum critério ou requisito na organização para que um de seus membros seja escolhido como conselheiro, ou seja, qualquer membro pode ser designado para a função.

No que se refere ao mecanismo de escolha adotado, nenhuma organização adotou um processo de escolha formal. A maioria foi designada pela diretoria mesmo, que escolheu de acordo com critérios pessoais ou técnicos. Nenhum entrevistado mencionou processo de eleição ou algo similar, o que nos leva a afirmar que o único processo de autorização existente para a escolha dos conselheiros da sociedade civil, no CEDCA, acontece no processo realizado pelo conselho.

Perguntamos aos conselheiros se suas organizações de origem apóiam e de que forma a sua participação no CEDCA. A maioria respondeu afirmativamente à questão e entende o apoio como disponibilidade de tempo e liberação das atividades corriqueiras da instituição para participar das reuniões do conselho. Um conselheiro menciona também o apoio da Frente de Defesa Estadual. Alguns conselheiros, no entanto, fizeram questão de mencionar um problema com o recebimento de diárias e passagens para participar das reuniões do conselho, pois o Estado é muito lento e, principalmente, algumas vezes, não disponibiliza esses itens para os conselheiros do interior. Durante um período, a participação dos conselheiros do interior só foi possível porque um dos conselheiros da sociedade civil, que tem uma condição financeira boa, custeou a vinda de todos seus colegas do interior. Essa situação teria durado alguns meses, de acordo com os entrevistados. Percebe-se, na prática, os constrangimentos à participação derivados do problema da *escala*.

A questão central do roteiro de entrevista busca uma avaliação do conselheiro acerca da legitimidade de sua atuação no desempenho de sua função no conselho. A quase totalidade dos respondentes disse sim e justificou por meios diversos: a legalidade do mandato foi mencionada por mais de uma pessoa; o fato de representar a sociedade civil também foi lembrado; a dedicação no desempenho das suas atribuições. Dois respondentes questionaram a legitimidade por identificar um problema na representatividade da instituição, uma vez que o processo eleitoral é muito restrito. É interessante destacar uma distinção realizada por um entrevistado, que considera a legitimidade sob o aspecto da legalidade, que não é problemático no CEDCA e também sob o aspecto da legitimação, a partir do qual seria semilegítima a atuação dos conselheiros, pois as crianças e adolescentes não participam do processo de escolha dos representantes da sociedade civil.

Alguns respondentes, portanto, adotam a perspectiva weberiana e consideram que a legitimidade tem início e término no processo de autorização conferido pela legislação pertinente aos conselheiros, o argumento da legalidade. Outros, no entanto, entendem ser necessário recorrer ao critério da representatividade para verificar a legitimidade dos conselheiros. Existem razões para se utilizar critérios não puramente descritivos para se entender os fundamentos da autoridade dos conselheiros. Por essa razão defendemos a combinação de quatro elementos, como mencionado acima, como requisito da legitimidade da autoridade dos conselheiros, pois considera um leque mais ampliado de dimensões da questão.

Uma questão extremamente importante para se avaliar os fundamentos da legitimidade de representantes é saber se eles assim se consideram. Perguntamos aos entrevistados se eles

se consideram como representantes. Todos os respondentes disseram se considerar um representante, embora as justificativas mobilizadas tenham sido as mais diversas. Eles se consideram representantes de suas organizações, o que é visto por uma entrevistada como um problema, em função do desconhecimento de sua instituição. Dois lamentaram o fato de não poderem se considerar um representante de toda a sociedade civil. Outros dois disseram que gostariam de responder que representam as crianças e adolescentes do Estado, mas não teriam condições de afirmar isso. Nas palavras de um deles: “Não é um representante real do representado”⁷⁵(Informação oral). Um dos entrevistados disse se considerar um representante da sua região de origem, o que faz lembrar o princípio da *representação descritiva* proposta por Pitkin[1967]1985). Um dos respondentes disse se considerar um representante da sociedade civil e dos usuários da política, mas foi apenas um. Percebe-se, portanto, uma ausência significativa do público usuário da política enquanto representado nos discursos proferidos pelos conselheiros, ou seja, *o ausente não está se tornando presente* no CEDCA.

Quando pedimos aos conselheiros para definir o que entendem por representação política observamos respostas bem diversas. A maioria das respostas considera como necessária a existência de uma relação entre os representantes e o grupo dos representados. É marcante a ideia de agir no lugar de outro, seja a instituição, os usuários ou as crianças e adolescentes. Um dos respondentes disse o seguinte: “alguém que se posiciona em nome de”(Informação oral⁷⁶). Outro entrevistado disse: “eu não falo em meu nome e sim da instituição”(Informação oral⁷⁷). Percebe-se ao analisar as respostas, que a categoria da representação não é polêmica entre os conselheiros, da mesma forma como foi observado por Parkinson (2006) ao verificar as respostas de seus entrevistados. Em outros termos, a polêmica em torno do conceito de representação política é uma questão acadêmica. Basta se observar, na legislação pertinente, o modo como os legisladores utilizam o termo *representante* para se referir aos membros da sociedade e do Estado que deveriam compor os conselhos de políticas, ou seja, nos termos da lei, os conselheiros são representantes.

Uma pergunta dirigida aos entrevistados buscou avaliar se eles consideram o conselho a instituição mais adequada para formular e monitorar as políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes. Dez dos respondentes disseram que sim, que seria o local mais adequado, mas cinco ponderaram que ele ainda não conseguiu exercer esse papel, pois não dispõe de condições práticas e de infra-estrutura para esse exercício. Um dos entrevistados

⁷⁵ Entrevista realizada em 01 de abril de 2012.

⁷⁶ Entrevista realizada em 16 de fevereiro de 2012.

⁷⁷ Entrevista realizada em 16 de fevereiro de 2012.

afirma que o conselho só conseguiria cumprir esse papel se as instituições de origem dos conselheiros permitissem que eles trabalhassem 15 dias por mês exclusivamente para o conselho. Um dos respondentes, conselheiro governamental, foi enfaticamente contrário e disse faltar uma qualificação técnica mínima para o conselho conseguir ser um proponente de política. Afirmou sentir um desconforto muito grande com o modo como as decisões são produzidas pelo conselho, com base apenas no senso comum, sem acesso à pesquisa e informação técnica necessária para qualificar o processo decisório. Apesar disso, ele considera o conselho como um local muito importante para o processo de legitimação das políticas. Disse que as decisões mais importantes da política são tomadas a revelia do conselho (posição reiterada por outros três entrevistados), mas é importante que os programas e projetos governamentais sejam legitimados pelo conselho, principalmente para se conseguir ter uma boa relação com a sociedade civil.

Uma questão que complementa a anterior refere-se ao possível reconhecimento da autoridade do conselho por parte dos gestores e da sociedade. Sete disseram não existir esse reconhecimento por parte dos gestores e nem da sociedade. Três afirmaram que o conselho tem sim a sua autoridade reconhecida tanto pelos gestores quanto pela sociedade.

Quando questionados se as decisões do CEDCA corresponderiam às necessidades das crianças e adolescentes de todo o Estado de Minas Gerais, a maioria dos conselheiros respondeu afirmativamente a essa questão. Apontaram limites para que as decisões consigam chegar a todos os municípios, mas disseram que os conselheiros, em geral, orientam suas decisões para se alcançar todas as crianças e adolescentes. Enfim, não haveria regiões privilegiadas ou preteridas pelo conselho no processo decisório, pois buscam alcançar resultados gerais, que possam atingir todas as crianças e adolescentes. Alguns mencionaram os limites estruturais do conselho para conseguir produzir políticas mais adequadas para a realidade dos diversos municípios, mas afirmaram haver uma intenção do conselho em produzir decisões que cheguem a todos.

No que diz respeito à ação particular de cada conselheiro, se buscariam priorizar ações para suas regiões de origem, quatro disseram que buscam, sim, tomar decisões que busquem dar atenção às crianças e aos adolescentes de suas regiões. No entanto, as decisões do conselho são mais gerais e não produzidas para beneficiar partes específicas do Estado. Nos termos colocados pela literatura, seria possível identificar o princípio da *representação virtual burkeana*, pois os atores balizariam suas ações para uma ou outra parte e, sim, para todo o Estado.

Neste momento é importante finalizar retomando alguns pontos importantes

destacados pela literatura pertinente acerca dos dois conceitos abordados nos capítulos iniciais do trabalho. Durante o processo de análise do conteúdo das entrevistas, algumas concepções apresentadas no capítulo primeiro se mostraram relacionadas com as falas emitidas pelos entrevistados. Dentre as proposições teóricas contemporâneas apresentadas, algumas se mostraram fortemente relacionadas com o conteúdo das falas dos conselheiros expressos nas entrevistas, com destaque para: os conceitos de *representação virtual* e *representação presuntiva* destacada por Lavallo, Houtzager e Castelo (2006a; 2006b); o conceito de *representação por afinidade* proposto por Avritzer (2007) e a ideia de *representação da diversidade* sustentada por Abers e Keck (2007).

O conceito de Saward (2006) se mostrou presente no discurso dos entrevistados no momento em que se referiam ao seu envolvimento e de suas organizações com defesa (causa) dos direitos das crianças e adolescentes. Isso ficou muito evidente nas entrevistas no momento que eram estimulados a falar da história de suas organizações de origem, que tem esse público como prioritário e, mais do que isto, conta com a atuação de atores realmente envolvidos com a defesa dos direitos desse público há muitos anos. Alguns entrevistados chegaram a mencionar a sua participação no processo de criação dos conselhos de direitos como o resultado de uma atuação em defesa dos direitos das crianças e adolescentes, ou seja, se vêem como atores que *reivindicam representar* um segmento da população que não fala e atua por si próprio no espaço público. É importante mencionar, no entanto, que o conceito de Saward é um pouco mais amplo, na medida em que considera algumas situações nas quais o próprio representado não existe.

O conceito de *representação virtual* tomado de Burke por Lavallo, Houtzager e Castelo (2006) destaca a existência da “comunhão de interesses e empatia de sentimentos e desejos entre aqueles que atuam em nome de quaisquer pessoas e as pessoas em nome das quais elas atuam – embora os primeiros (fiduciários) não tenham sido de fato escolhidos pelos segundos” (BURKE *apud* LAVALLE; HOUTZAGER; CASTALO, 2006a, p. 89). A maioria dos entrevistados afirma que a atuação dos conselheiros no processo decisório do CEDCA busca defender o interesse de todas as crianças e adolescentes mineiras, sem privilegiar aquelas localizadas nas suas regiões de origem. Partindo do princípio que as crianças e adolescentes não participam do processo de escolha daqueles que atuarão como os representantes de seus interesses no interior do conselho, é possível afirmar que a atuação dos conselheiros pode ser orientada pelo princípio expresso na definição de *representação virtual*.

A definição proposta por Avritzer (2007) de *representação por afinidade* é aquela em que há escolha entre pares por meio de relações de confiança e afinidade. Esta tem como

principal critério de legitimidade “uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente”, ou seja, o fundamento da legitimidade dos atores está em outros atores que atuam da mesma forma que ele, portanto, a legitimação se dá pela relação com o tema. Se observarmos o processo de escolha dos conselheiros da sociedade civil no CEDCA, é possível destacar exatamente os elementos enfatizados por Avrtizer (2007), principalmente porque o processo “eleitoral” é realizado por meio da escolha entre pares. O edital que seleciona as organizações da sociedade civil abre inscrição para aquelas que participam do processo como candidatas e também como eleitoras. Estas em geral são organizações que já desempenharam dois mandatos consecutivos no CEDCA e não podem mais se candidatar. Alguns entrevistados mostraram também o papel marcante desempenhado pela Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDDCA) na legitimação dos atores que podem participar do processo eleitoral no CEDCA. A própria Frente é uma entidade que congrega um conjunto amplo e heterogêneo de atores que atuam em torno de um mesmo tema, a defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Abers e Keck (2007) fazem a defesa de uma proposta na qual os conselheiros governamentais orientariam suas ações prioritariamente para as questões relacionadas ao princípio da igualdade, por estarem localizados no âmbito do Estado, que deve assegurar as condições de igualdade entre os cidadãos. Por outro lado, os conselheiros da sociedade civil seriam os responsáveis pela expressão do princípio da *diversidade* no interior dos conselhos, oriundos da pluralidade de organizações da sociedade civil no qual se filiam. Além disso, as autoras afirmam que os conselheiros da sociedade civil apresentam atitudes e pensamentos muito mais afeitos aos demais dirigentes de suas instituições de origem e à defesa dos interesses das suas instituições do que do público beneficiário das políticas. Essa questão será retomada, adiante, na análise das concepções de representação dos entrevistados.

No que se refere ao conceito de legitimidade é importante retomar o argumento de Rehfeld (2009) segundo o qual a legitimidade das decisões de uma instituição está estritamente relacionada à legitimidade dos seus membros. Nesse sentido, é crucial se questionar sobre os fundamentos da legitimidade dos conselheiros da sociedade civil atuantes no CEDCA. Em outros termos, de onde provêm os fundamentos da autoridade dos conselheiros? Ela se restringe à autorização a eles conferida pela legislação brasileira atual, expresso na Lei 8.069 de 1990? Outros elementos complementares são necessários para se considerar as origens da legitimidade dos conselheiros da sociedade civil e do Estado?

Com base nesses questionamos buscamos na literatura pertinente respostas possíveis para a questão. Foi possível observar uma tensão entre proposições puramente descritivas do

conceito de legitimidade, tais como as formuladas por Weber (2002) e Lipset (1972), e as concepções que advogam um conteúdo normativo para o conceito, tal como defendido por Buchanan (2002), Simmons(1999); Rehfeld(2009) e Parkinson (2006). O último, em particular, busca na representação política uma saída possível para os problemas da escala e da motivação. Alguns critérios, no entanto, seriam necessários para se avaliar a legitimidade desses representantes que atuariam nos fóruns deliberativos: que eles sejam escolhidos preferencialmente por meio de eleições, para que possam engendrar a possibilidade de eles operem a partir dos princípios da *publicidade* e da *accountability*.

Além dos elementos propostos por Parkinson (2006) como importantes fundamentos da legitimidade dos representantes em instituições participativas, a observação das atividades do CEDCA nos permite acrescentar um quarto elemento, como fundamental para considerar legítima a autoridade dos conselheiros da sociedade civil. Trata-se do *reconhecimento* conferido pelos pares ao trabalho desenvolvido pelas instituições da área. Ter a qualidade do trabalho desenvolvido reconhecido entre os demais conselheiros do CEDCA é um dos principais elementos necessários para que uma organização da sociedade civil consiga ser escolhida entre as demais organizações da área para o exercício de um mandato no conselho. As reflexões em torno do tema do reconhecimento têm sido um importante campo de pesquisas para os autores que trabalham com a discussão sobre os grupos subalternizados da sociedade. Não estamos utilizando o termo neste sentido conceitual, pois fazemos um uso bem mais pontual e específico, mais próximo da acepção cotidiana do termo, para expressar um lugar digno de respeito perante o outro. Um trabalho *reconhecido* entre os demais atores da área é aquele sobre o qual se atribui uma qualidade digna do respeito entre os pares. Esse mesmo princípio se estende, na prática cotidiana do CEDCA, ao processo de aprovação de projetos a serem financiados pelo conselho, pois os conselheiros, em geral, buscam referências entre os pares sobre o trabalho desempenhado pelos proponentes e essa informação tem um peso na aprovação dos projetos.

4.3) *Considerações finais*

Buscamos demonstrar nesse capítulo o modo como as categorias da *participação*, *representação* e *legitimidade* são importantes e contribuem para a análise das instituições participativas. Estas foram criadas, no Brasil, a partir das legislações ordinárias responsáveis pela regulamentação de artigos específicos da Constituição de 1988, relativos às políticas públicas setoriais. O primeiro tópico do texto realizou uma abordagem da categoria da

participação, enquanto *prática* de determinados atores sociais e também em sua dimensão *institucional*, para mostrar a influência exercida por esses atores no processo que antecedeu a criação das instituições participativas e, posteriormente, no interior da dinâmica de funcionamento de uma instituição participativa pesquisada no período aproximado de dois anos (Nov/2009 a Jan/2012).

A pesquisa documental, a aplicação de questionário, a realização de entrevistas e a *observação participante* foram os procedimentos metodológicos adotados na presente pesquisa para buscar trilhar a reconstrução dos caminhos pelos quais a representação no conselho foi iniciada, formulada e estabelecida. Assim, buscou-se focalizar os vínculos organizacionais dos conselheiros, suas interações em redes sociais a sua trajetória participativa em outros conselhos. Tais elementos nos permitiriam enumerar as relações estabelecidas entre os conselheiros e os possíveis beneficiários da política pública deliberada no CEDCA. Também, quanto à dinâmica decisória interna ao próprio CEDCA, o foco esteve no processo de tomada de decisões com vistas à apreensão do desempenho dos “representantes da sociedade civil”⁷⁸. A análise da ação do conselheiro nas reuniões combinada com o levantamento das relações por ele estabelecidas com pessoas, grupos ou organizações possivelmente afetados pelas políticas nos permitiria verificar se existe um público que potencialmente denominaria o conselheiro como o seu representante legítimo. Foi possível perceber que os próprios conselheiros, durante o processo deliberativo de aprovação de projetos, buscam informações sobre o trabalho desempenhado pelas instituições proponentes. Isto mostra que um dos critérios utilizados para a concessão de recursos às entidades que encaminham projetos ao CEDCA é o reconhecimento do trabalho da instituição perante os demais atores da área. Por essa razão afirmamos, no tópico anterior, que um dos principais fundamentos da legitimidade dos diversos atores da sociedade civil, com ou sem assento no CEDCA, está localizado no reconhecimento do trabalho desenvolvido em prol das crianças e adolescentes.

A segunda parte do capítulo aborda as categorias da representação e da legitimidade, na visão de dois autores da teoria democrática deliberativa. Parkinson (2006) apresenta um problema estrutural da teoria democrática deliberativa que pode ser expresso em duas perguntas: “como os indivíduos ausentes do processo deliberativo podem conferir

⁷⁸ Na primeira reunião da comissão de orçamento e finanças em que estive presente expliquei aos membros que estava fazendo uma pesquisa sobre a representação em conselhos gestores. Um dos integrantes da comissão chegou atrasado à reunião e sua colega também proveniente da sociedade civil assim me apresentou a ele: “ele faz doutorado em sociologia e está pesquisando a representação da sociedade civil no conselho então, agora estamos sendo monitorados”(informação oral. Dados da pesquisa de campo realizada em 16 de dezembro de 2009)

legitimidade às decisões produzidas por um fórum que tem impacto direto sobre suas vidas?"; e "como lidar com a possibilidade de que muitos afetados pelas decisões de um fórum não queiram nunca participar do processo deliberativo desse fórum?". Ambas as perguntas se originam do postulado principal da teoria democrática deliberativa. Parkinson (2006) recorre à representação política como saída viável para esse impasse da teoria democrática deliberativa. Para que os representantes possam conferir legitimidade às decisões de um fórum deliberativo, ao agir e falar em nome daqueles que estão ausentes do processo decisório, é necessário que exerçam um mandato proveniente de um processo de autorização, capaz de estabelecer critérios mínimos de *publicidade* e de *accountability*.

Young (2000) aborda os problemas derivados da exclusão de determinados segmentos da população dos processos decisórios no interior de instituições democráticas. A autora trabalha prioritariamente com as formas de se problematizar e buscar soluções frente à exclusão de determinados grupos e indivíduos dos processos decisórios das instituições democráticas. A autora demonstra como a ação da sociedade civil no interior dos fóruns deliberativos cumpre um papel de alterar a legitimidade das regras e das decisões quando ela problematiza a exclusão dos grupos subalternos dos processos decisórios do fórum. Mostramos como a ação de alguns conselheiros no conselho corroboram essa colocação de Young(2000).

Com base nas contribuições teóricas de Parkinson (2006) e Young (2000) selecionamos alguns fatos provenientes da *observação participante* das reuniões das comissões e da plenária do CEDCA, objeto do terceiro tópico do capítulo. Os pontos selecionados e descritos no tópico anterior demonstram a possibilidade de combinação entre práticas participativas e representativas no interior do conselho. Embora as regras dispostas no regimento interno do conselho estabeleçam como critério de participação de atores externos a inscrição prévia por escrito e a aprovação do plenário, na prática esse procedimento não é seguido. Durante as observações realizadas os atores externos puderam *fazer uso público da razão*, com um simples gesto de levantar a mão durante a reunião. Diante desse gesto o presidente do conselho conferiu a palavra a esses atores. Assim, existe um procedimento informal capaz de viabilizar a *inclusão política* dos atores interessados em participar das reuniões do conselho. Nesse sentido, as reuniões operam também sobre o princípio da *publicidade*, pois as reuniões plenárias são abertas à participação dos interessados. Há um site do conselho para disponibilizar as atas das reuniões realizadas entre os anos de 2008 e 2012 e também todas as resoluções publicadas pelo CEDCA até hoje.

Foi possível observar, ao se analisar o desenho institucional, que as regras que regem

a dinâmica de interação entre os conselheiros do CEDCA são propícias à inclusão política dos atores participantes das atividades do conselho. Existe um número razoável de cadeiras destinadas ao Estado e à sociedade civil, num total de 40 se considerados os titulares e os suplentes, número razoável para se assegurar uma heterogeneidade de vozes, perspectivas e opiniões no interior do conselho. A deliberação acontece, no máximo, com vinte participantes, um número também razoável para o desenvolvimento de atividades deliberativas. Existe um processo eleitoral para escolha dos representantes da sociedade civil, regido por um edital público que fica disponível por cerca de um mês no site do conselho e da secretaria de Estado a qual o conselho está vinculado. Trata-se, portanto, de uma eleição tornada pública, com um período significativo para que instituições interessadas possam se organizar para participar do processo.

No que se refere à institucionalização do CEDCA foi possível observar tanto a realização de reuniões periódicas quanto a presença e o funcionamento de comissões temáticas. Nestas comissões os processos deliberativos são mais intensos e qualificados, se comparados à dinâmica das plenárias, principalmente porque o número reduzido de membros propicia condições adequadas para o confronto de idéias, debates, discussões e formação de acordos e consensos. A *observação participante* do processo possibilitou presenciar intensos debates e discussões entre os conselheiros, incluindo alguns nos quais o pesquisador foi convocado a emitir a sua opinião para tentar solucionar algumas polêmicas.

Alguns conselheiros oriundos da sociedade civil expressaram suas avaliações acerca da forma como a representação política ocorre no CEDCA. Apesar de não ser uma preocupação de todo o conselho, um dos conselheiros proponentes de uma reforma da representação na instituição ocupava a presidência do conselho quando expressou sua opinião. Assim, não é possível saber até que ponto estava vocalizando uma opinião pessoal ou se refletia também a sua interação com os demais membros da mesa diretora. De toda forma, a fala proferida referia-se tanto ao formato da representação quanto à legitimidade do próprio conselho, pois visava conferir maior representatividade a todas as regiões do Estado por meio da presença dos funcionários públicos das 19 regiões administrativas da SEDESE.

Segundo o argumento de Abers e Keck(2007) haveria uma grande afinidade de atitudes entre os dirigentes de organizações que tem assento no conselho, o que os tornaria muito mais próximos entre si, do que dos seus supostos representados ou destinatários finais das políticas. Essa proximidade se mostrou muito presente nos discursos dos entrevistados, que reiteram enfaticamente serem representantes de suas organizações e não do público beneficiário ou das demais organizações da sociedade civil. Essa situação foi expressa na fala

de uma das entrevistadas que gostaria de poder ser uma representantes das crianças e adolescentes ou da sociedade civil como um todo, mas reconhece as limitações que possui para se considerar dessa forma, pois se vê apenas como uma representante da sua organização.

A análise das entrevistas permitiu conhecer um pouco mais a atuação dos conselheiros enquanto representante da sociedade civil no conselho. Foram consideradas as seguintes dimensões de análise: história da organização que possui assento no CEDCA; relação do conselheiro com sua organização a qual representa no conselho e com o possível público beneficiário da política; constituição do conselho; percepções sobre a representação política; relações entre o conselheiro e o conselho/atores externos ao conselho; percepções do conselho sobre o CEDCA.

Os conteúdos das entrevistas mostram que as organizações que participam do CEDCA são muito variadas e heterogêneas. O tamanho dessas organizações expressa bem as suas diferenças. Foi possível observar, num extremo, uma organização composta oficialmente por três membros voluntários responsáveis pela maioria das atividades desenvolvidas em quatro pequenos municípios mineiros. No outro extremo, uma organização internacional, que desenvolve atualmente, em diversos municípios mineiros, 132 projetos e está presente em outros 51 países do globo além do Brasil. Seria possível e adequado comparar, com os mesmos parâmetros, a legitimidade da representação no CEDCA de organizações com estruturas tão díspares? A despeito dessa desigualdade estrutural, cada um dos representantes dessas organizações no CEDCA possui as mesmas prerrogativas e podem vocalizar em condições de “igualdade” nas reuniões do conselho, pois suas regras – leia-se o desenho institucional – promovem a inclusão política de seus membros de forma equânime. Os fundamentos da autoridade dos conselheiros, os representantes da sociedade civil no CEDCA, podem ser balizados pelos mesmos critérios de legitimidade.

O mandato de três anos dos conselheiros da sociedade civil no CEDCA se inicia com um processo eleitoral, que se apresenta, portanto, como o primeiro fundamento da legitimidade desses representantes. Um dos limites desse processo é o número reduzido de participantes, no total de 27 instituições disputando as 20 vagas. No que se refere ao desempenho das atividades representativas, é possível verificar se ela contém alguns elementos de *publicidade* e *accountability* elementos centrais para fazer com que os representantes possam ser responsivos em relação aos cidadãos. Vale ressaltar, no entanto, que os representados principais são as instituições de origem dos conselheiros e não as crianças e adolescentes. Um quarto elemento se mostrou importante para avaliar a

legitimidade da autoridade dos conselheiros da sociedade civil, qual seja, o *reconhecimento* do trabalho desempenhado pelas organizações e por seus membros em prol das crianças e adolescentes. A observação das reuniões do conselho permitiu observar como critério compartilhado entre os pares a busca de informações sobre a qualidade do trabalho desenvolvido pelas organizações. Essa atitude se expressa tanto no processo eleitoral quanto na dinâmica interna de funcionamento do conselho, principalmente, quando estão sendo avaliadas as organizações que poderão receber recursos do FIA. Assim, é possível sustentar a plausibilidade da hipótese aventada por esta tese de que haveria quatro fundamentos principais da legitimidade dos conselheiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho realiza uma discussão acerca dos fundamentos da legitimidade dos representantes da sociedade civil em conselhos gestores. O contexto de análise do problema é a realidade institucional brasileira recente, na qual estão presentes diversos instrumentos de participação da sociedade na formulação das decisões políticas. As Instituições Participativas (IPs) transformaram, em certo sentido, a forma tradicional de exercício da soberania, que antes se restringia à participação do cidadão no momento eleitoral. Com a criação de canais permanentes de interação entre o Estado e a sociedade, governantes e governados estabelecem relações em momentos compreendidos nos intervalos das eleições. Assim, podem preencher uma lacuna estrutural dos regimes democráticos contemporâneos, a saber, a possibilidade de exercício de algum tipo de *controle* dos cidadãos sobre a ação dos governantes nos interstícios eleitorais.

A caracterização do problema de pesquisa partiu, inicialmente, da metodologia da história dos conceitos. Com base nos pressupostos deste campo, buscou-se identificar e analisar o conceito de representação política e de legitimidade. Um dos elementos importantes deste tipo de abordagem é a consideração dos sentidos assumidos pelos conceitos no contexto histórico no qual estão sendo analisados. Assim, é preciso considerar as possíveis transformações pelas quais passaram os conceitos para compreendê-los em sua caracterização contemporânea.

Em síntese, nos dois primeiros capítulos, mostramos que a compreensão da representação política, por exemplo, requer uma análise do modo como a política se desenvolvia antes da emergência desta prática característica da era moderna. É possível identificar a existência de uma indistinção entre as esferas política e social durante a Idade Média. No contexto em que estas esferas se apresentam como indiferenciadas, as fontes de exercício do poder econômico e político também se concentram nas mãos dos senhores proprietários de terras, que controlam amplos territórios.

Mostramos também que, com o passar do tempo, foi se afirmando outra forma de exercício do poder econômico e político. A ampliação das relações comerciais entre os povos criou a necessidade de um ambiente de segurança para a circulação de mercadorias e bens valiosos. Os reinos passaram a constituir exércitos permanentes e a criar formas de arrecadação de taxas e tributos para custear as atividades do Estado emergente. Com a anuência dos moradores, esse poder de arrecadação de taxas e tributos foi sendo progressivamente transferido dos senhores proprietários para o príncipe, que passa a assumir a

função de oferecer segurança nos limites de seu território. Para tanto, foi fundamental a construção de um aparato administrativo e burocrático – o Estado - capaz de gerenciar os recursos provenientes da sociedade.

Em paralelo, grandes transformações da ordem social e econômica tiveram como consequência um processo de diferenciação das esferas social e política. Surge, assim, a necessidade de criação de mecanismos capazes de colocar em permanente comunicação estas esferas que se interagiam por outros meios anteriormente. A representação política será, portanto, uma criação típica do mundo moderno que oferece as condições de manter em comunicação permanente e duradoura as esferas social e política.

Com a emergência dos parlamentos, que no início cumpriam a função de auxiliar o Rei na produção das decisões importantes para o reino, passa a ser criada a necessidade de que alguns indivíduos provenientes das diversas localidades circunscritas àquele território estivessem presentes para participar das reuniões realizadas entre o parlamento e o rei. Neste início, a presença de membros das localidades buscava conseguir o consentimento dos demais moradores para a cobrança de taxas e tributos. Com o passar do tempo, estes indivíduos das comunidades passaram a ser, também, um canal de expressão das demandas dos cidadãos para o Rei. Surge, assim, a partir das necessidades práticas e administrativas da coroa britânica, a representação política tal como a conhecemos. Um elemento novo nesse processo advém da emergência de uma categoria que não existia no momento histórico anterior: o indivíduo. A representação moderna opera com lógica de que alguns indivíduos podem agir e falar em nome de outros, com a sua autorização.

Com a emergência deste tipo peculiar de ação em nome de outros surge também o problema da legitimidade dos representantes. No momento em que alguns indivíduos recebem a atribuição de *falar e agir* em nome de outros com o intuito de exercer a soberania popular, emerge também o problema dos fundamentos da legitimidade destes representantes. Quais são os critérios passíveis de serem adotados para considerar legítima a ação em nome de outros? A pressuposição da constituição de representantes, desta natureza, é a de que a soberania dos indivíduos pode ser delegada a outros.

Com base nestes princípios foi se afirmando a ideia de que os membros do parlamento poderiam ser eleitos pelos demais integrantes da comunidade. Estes realizariam um processo de escolha por meio do qual autorizam alguns integrantes da comunidade a falar e agir em nome de todos os demais. A regularidade das eleições seria uma forma de fazer com que os eleitos buscassem orientar suas ações para atingir os interesses dos seus eleitores, pois sabem

que estarão sob a avaliação em breve. Os candidatos poderiam, assim, punir ou recompensar os representantes com o voto.

As eleições funcionariam, deste modo, como um processo por meio do qual se conseguiria produzir decisões atinentes ao coletivo e, também, uma forma de compor e controlar os governos, com certa periodicidade. Esse seria o principal mecanismo para que os eleitos pudessem agir com base nos princípios da *responsividade e accountability*.

Endossamos o diagnóstico apresentado por Rosanvallon (2009) acerca dos regimes democráticos, delineado como se segue. No início do século XX, observaram-se falhas na tendência depositada sobre os governos eleitos de que pudessem agir com o intuito de alcançar o princípio da *generalidade social*, ou seja, de que as ações produzidas pelo governo teriam o intuito de beneficiar ao conjunto dos cidadãos. Ao contrário, foi possível observar uma tendência do sistema ao particularismo e ao benefício de grupos ligados aos governantes, ou seja, a reprodução de práticas *clientelistas*. Com o intuito de superar esses problemas surge a concepção de que o poder administrativo, composto pelo princípio da meritocracia dos concursos públicos, poderia agir com base nos princípios estabelecidos pela lei, portanto, com vistas à produção de decisões orientadas pelo princípio da *generalidade social*. Estes foram, então, os dois princípios sobre os quais se ergueram os regimes democráticos até 1980, quando ambos entraram em crise. Transformações sociais e no âmbito dos valores possibilitaram a emergência de novos princípios: *imparcialidade, reflexividade e proximidade*.

Com a emergência de novos princípios e aspirações, surgiram também algumas instituições cujos principais fundamentos da legitimidade correspondem à um dos três propostos por Rosanvallon (2009) acima. As instituições participativas, por exemplo, possibilitam aos governados se aproximarem dos governantes durante a produção das decisões originárias daqueles órgãos. O processo de composição dos membros destas instituições é bem variado, o que indica a existência de vários critérios orientadores. Como as eleições nem sempre estão presentes, buscamos investigar os possíveis fundamentos da legitimidade dos membros integrantes destes órgãos. Antes disso, no entanto, faremos algumas considerações sobre os possíveis resultados provenientes da presença das instituições participativas no sistema político.

Nos últimos anos, muitas pesquisas foram realizadas sobre os conselhos de políticas públicas e a ampla disseminação dos mesmos – presentes na União, nos Estados e nos municípios – no sistema político brasileiro. Apesar do crescimento do número de pesquisas, poucos estudos conseguiram indicar uma correlação precisa entre a presença das

IPs e os seus efeitos sobre os resultados das políticas. A criação de instrumentos e modelos de análise capazes de indicar a *efetividade* das instituições participativas tem recebido o esforço de um amplo conjunto de pesquisadores (PIRES, 2011), mas há ainda um longo caminho a ser percorrido para se alcançar resultados daquela natureza.

Um ano antes da promulgação da constituição brasileira de 1988, Sartori ([1987]1988) analisa os *comitês* e alerta para os benefícios da presença de tais instituições nos regimes democráticos⁷⁹. Nestes, como já mencionamos nos dois capítulos iniciais da tese, a regra da maioria foi adotada como o princípio decisório estrutural, que tende a gerar resultados de *soma zero*, isto é, aqueles nos quais as maiorias vencedoras são integralmente beneficiadas, ao passo que, os perdedores são inteiramente prejudicados. Os parlamentos eleitos se configuram como contextos decisórios contínuos e, por operarem com aquela regra, também tendem a gerar resultados de *soma zero*. Quando se acrescenta o problema da *intensidade das preferências*, a análise dos resultados torna-se mais complexa, uma vez que ele pode funcionar como um obstáculo para a regra da maioria, dificultando a formação de acordos, ou seja, aquela situação na qual as partes menos intensas cedem aos membros que sentem o problema com maior intensidade.

Os *comitês* são instituições que possibilitam complementar as deficiências dos regimes democráticos expostos no parágrafo anterior. Isto porque o número reduzido de membros propicia o estabelecimento de uma dinâmica de interação marcada pelo debate e o confronto de ideias. A maior parte das decisões produzidas no interior dos *comitês* resulta de uma unanimidade, ou seja, poucas decisões são baseadas na regra da maioria e por isto tendem a produzir resultados de *soma positiva*, isto é, aqueles nos quais toda a população pode ser beneficiada. Isto não decorre de uma adoção explícita do princípio da unanimidade, e sim, porque os membros com poder de veto tendem a não utilizá-lo, tanto pelo fato dos custos serem significativos, quanto por ser mais atrativo adotar estratégias de barganha. Por esta razão, o procedimento de votação tende a assumir uma posição apenas *pro forma*, pois as decisões podem ser construídas ao longo do processo de interação entre os membros. Dentre os principais benefícios dos comitês é possível mencionar a ampliação dos processos deliberativos e decisórios e a produção de decisões orientadas pelo princípio geral da

⁷⁹ O autor elenca cinco características positivas dos comitês: 1) podem ser uma unidade ótima para a formação das decisões; 2) além de resolverem o problema da intensidade das preferências, o utiliza de forma eficaz; 3) permitem uma redução expressiva dos riscos externos (opressão), sem que isto implique em um crescimento ou elevação dos custos internos da decisão; 4) constroem resultados de soma positiva para a coletividade em geral; 5) as minorias substantivas (étnicas, religiosas ou de outro tipo) - inexoravelmente derrotadas quando as decisões são submetidas ao voto majoritário - encontram nos comitês um lugar no qual suas reivindicações preferidas com maior intensidade podem chegar a ser aprovadas (SARTORI, [1987]1988, p. 292, *tradução nossa*).

cidadania, na medida em que produzir resultados pertinentes as diferentes políticas públicas (SARTORI, [1987]1988, p. 281-283). A despeito de ser uma análise anterior à própria emergência dos conselhos de políticas, no Brasil, muitos elementos destacados pelo autor são pertinentes ao estudo deste tipo particular de IP. Enfatizamos as possibilidades inclusivas, expressa na ampliação do número de atores participantes das decisões e os benefícios advindos dos processos deliberativos adotados por estes órgãos.

No que se refere às atividades representativas desempenhadas por atores cívicos, a literatura indica diferentes respostas ao problema dos possíveis fundamentos ou critérios capazes de conferir legitimidade à estes ação destes atores. Isto porque os processos de seleção destes atores são variados e podem ocorrer sem o princípio de autorização, tal como as eleições. Nas ciências sociais, como vimos no capítulo segundo, a proposição descritiva weberiana é influente e apresenta três diferentes formas de se considerar legítimo um representante: a tradicional, a carismática e a racional legal. Lipset aprimorou a definição weberiana e propôs uma concepção que permite uma avaliação da legitimidade do regime. Na filosofia política, encontram-se proposições mais ampliadas de compreensão de legitimidade definida como uma forma de acessar a autoridade moral para governar. Alguns autores a compreendem como o direito do Estado de impor as leis. Outros sustentam que além deste direito, há também o dever dos cidadãos de obedecer como parte integrante do conceito.

Os teóricos da democracia deliberativa também vão propor reflexões importantes sobre a legitimidade. Em princípio, vão defender a necessidade de que todos os afetados pelas decisões possam participar do processo de sua produção. Este será o postulado primordial desta teoria. Outros vão buscar soluções para a inviabilidade prática deste princípio, uma vez que o processo deliberativo requer a composição de pequenos grupos como situação ideal. Há, ainda, aqueles que vão destacar a necessidade de se avaliar as condições de igualdade que marcam o processo deliberativo, pois existem mecanismos de exclusão interna que podem comprometer a legitimidade das decisões produzidas.

Os capítulos três e quatro abordam a política pública destinada às crianças e adolescentes, seus principais atores e o papel desempenhado pelo CEDCA-MG e seus conselheiros, neste contexto. No *estudo de caso* realizado, trabalhamos com quatro critérios capazes de avaliar a legitimidade do mandato dos conselheiros: *autorização*; *publicidade*; *accountability*; e, por fim, o *reconhecimento*. Ao avaliarmos a legitimidade do mandato dos conselheiros com base nestes critérios encontramos limites substantivos, principalmente, em relação aos mecanismos de *accountability* e *publicidade*. Embora seja possível identificar características do desenho institucional do CEDCA propícios à realização de ações deste tipo

e também algumas atividades desempenhadas por alguns conselheiros que podem ser enquadradas nestas duas categorias, uma análise criteriosa indica mais limites e questionamentos do que propriamente qualidades. Estas ações são desempenhadas apenas de forma pontual no comportamento de alguns atores, portanto, não se constituem em práticas corriqueiras e instituídas na dinâmica de funcionamento e atuação da instituição e de seus membros.

Algumas considerações acerca do critério do *reconhecimento* são necessárias. Neste quesito, que emergiu da *observação participante* das atividades do conselho, foi possível distinguir também diferentes componentes. O reconhecimento do trabalho pode derivar da capacidade e qualidade técnica; do envolvimento histórico com os movimentos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes; da expertise em lidar com a temática no âmbito do Estado e suas secretarias.

Há também duas diferentes formas de inserção dos atores nas ações da política, com possíveis impactos na sua forma de atuação. De um lado, é possível encontrar aqueles atores envolvidos com a implementação dos diversos serviços ofertados pela política destinada às crianças e adolescentes. Eles apresentam um envolvimento prático com a política e conhecem os limites e possibilidades dos serviços ofertados. Neste sentido, podem se empenhar pela manutenção e ou aprimoramento dos serviços ofertados, mas são essencialmente técnicos ligados à execução da política. De outro lado, atores historicamente envolvidos com a defesa dos direitos deste público, continuam atuantes e presentes nas reuniões do conselho de direitos, como se pôde observar na atuação da Frente Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais. Eles se mostram preocupados e atuantes em questões substantivas da política, tais como a qualidade dos serviços ofertados e o respeito aos direitos do público. Neste sentido, são os autênticos defensores dos direitos, da cidadania das crianças e adolescentes. Trata-se de uma atuação diferente do primeiro grupo, que a despeito do envolvimento direto com as ações da política, pode não ter um envolvimento histórico com luta em defesa dos direitos infantojuvenis.

Investigamos as ligações das organizações presentes no CEDCA com os movimentos sociais relacionados aos direitos das crianças e adolescentes. Dentre as onze organizações entrevistadas, apenas duas não mencionaram algum tipo de envolvimento com a FDDCA. Isto mostra a centralidade da Frente no processo de legitimação dos atores que concorrem às vagas de conselheiro no CEDCA. Pode indicar também um possível envolvimento dos atores com a luta em defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Neste sentido, apesar da análise baseada nos quatro critérios utilizados nesta tese para avaliar a representação dos conselheiros

indicar a fragilidade e o questionamento da legitimidade destes atores, é importante realizar estudos mais aprofundados sobre os vínculos e inserções destes atores na defesa dos direitos do público. Há que se considerar também os possíveis efeitos da pressão da FDDCA sobre os conselheiros e o conselho.

As organizações que apresentam vínculos com os movimentos sociais tendem a ter um envolvimento histórico com a defesa dos direitos do público. Neste sentido, mesmo que sua participação no conselho derive do fato de ser um prestador de serviços da política, seus laços com os movimentos organizados da sociedade podem fazer deles defensores dos direitos das crianças e adolescentes, e não apenas agentes interessados na continuidade do financiamento público das ações desempenhadas por suas organizações de origem. Trata-se, portanto, de uma questão em aberto que merece aprofundamentos em pesquisas futuras.

No que se refere à ação de atores externos ao conselho, mobilizados em torno da defesa dos direitos das crianças e adolescentes, ela pode produzir uma pressão sobre o CEDCA para que assuma determinadas posições. No capítulo terceiro, mostramos a publicação de uma resolução do CEDCA, derivada da pressão da mídia e de outros atores, na qual o conselho exige providências do Estado para a retirada das crianças e adolescentes que estão presas em cadeia públicas em diversas localidades do Estado, juntamente com os adultos. Isto mostra a importância dos atores que lutam pela defesa dos direitos do público, mesmo não estando formalmente incluídos no CEDCA, pois pode ter um efeito positivo sobre as ações do conselho. Sabe-se, no entanto, que a produção de atos normativos podem não resultar em ações práticas. Este é exatamente o caso, pois o problema da falta de vagas nas unidades de internação propícias ao atendimento das crianças e adolescentes persiste. Isto, juntamente com outros dados aqui apresentados, confirma os resultados da pesquisa realizada por Faria (2010), referente às duas gestões anteriores à analisada nesta tese, de que a principal atividade desempenhada pelo CEDCA é o controle da política.

Uma ação desempenhada pelo CEDCA que possui impactos diretos sobre os serviços ofertados às crianças e adolescentes relaciona-se às deliberações sobre os recursos do Fundo Estadual (FIA). Anualmente, o conselho publica os editais e seleciona as OSC que serão contempladas com os recursos. No entanto, o teor dos editais é sempre muito amplo e o conselho não consegue articulá-los com um processo de planejamento prévio, que fosse capaz de estabelecer as diretrizes da política e as ações prioritárias a serem selecionadas. O resultado é a seleção de um conjunto de OSC que irão desempenhar suas ações de acordo com suas áreas próprias de atuação.

A análise da atuação da FDDCA no CEDCA permite afirmar que ela defende as questões estruturais da dinâmica de funcionamento da política. No período analisado, foi possível identificar a ação da FDDCA nos seguintes itens: 1) a melhoria dos serviços dos centros de cumprimento das medidas sócioeducativas, processo no qual foram realizadas visitas em diversos centros da rede de atendimento (uma atribuição do CEDCA não desempenhada por ele); 2) a realização de críticas para o aperfeiçoamento e melhoria do curso de formação e qualificação dos conselheiros tutelares e de direitos ofertado pela UEMG; 3) a denúncia de violação do ECA, por parte do Estado, que mantém crianças e adolescentes infratores presos em cadeias públicas, juntamente com adultos; 4) a defesa da continuidade do financiamento das ações da política no ano eleitoral, pois há uma vedação de que sejam transferidos recursos do Estado para ONGs neste período; dentre outras. Todas estas demandas foram apresentadas diretamente pela FDDCA durante as reuniões plenárias do CEDCA⁸⁰. Conclui-se, portanto, que a sociedade pode estar presente no interior do conselho para além da atuação daqueles que possuem um mandato para representar a sociedade civil. Se isto pode ou se reproduzir em conselhos estaduais de outras áreas de políticas, trata-se de uma questão que merece ser objeto de investigações futuras. Para tanto, pretendemos desenvolver estudos comparativos, com outras áreas de políticas públicas, como a saúde e assistência social, para verificar como se desenvolvem as ações representativas nestas áreas.

⁸⁰ Em alguns momentos, como é o caso da vedação do financiamento público às ONGs no ano eleitoral, a secretária executiva da FDDCA entrou em embate direto com o presidente do conselho para solicitar que ele expressasse a posição do CEDCA em relação à esta questão tão complicada para as ONGs e para a manutenção da oferta dos serviços ao pública da política. Em uma das reuniões, após a terceira tentativa da representante da FDDCA de intervir na reunião no intuito de que o presidente expressasse publicamente a posição do conselho sobre o assunto, uma surpresa. O presidente, uma pessoa sempre calma e serena, bateu na mesa e disse em tom ríspido: “já te disse que não existe ainda uma posição do conselho sobre isto, vamos produzi-la no momento oportuno”. Este fato expressa bem a capacidade de influência e de controle da FDDCA sobre o conselho.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca e KECK, Margaret. “Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores”. In: II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais: Movimentos Sociais, participação e democracia. Florianópolis, abril de 2007.

ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon. “Montesquieu: sociedade e poder” In: WEFFORT, Francisco (orgs). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2002. p.111-121.

ALMEIDA, Débora C. Rezende. “Representação Política e deliberação no Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte”. **Pensar BH/Política Social**, ano VIII, n. 24, p. 38-42, nov 2009.

ALMEIDA, Débora C. Rezende. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade**. Universidade Federal de Minas Gerais (Tese doutorado). 371p.

ALONSO, Sonia; KEANE, John; MERKEL, Wolfgang. “Editor’s indrotuction: Rethinking the future of representative democracy”. In: ALONSO, Sonia; KEANE, John; MERKEL, Wolfgang (orgs). **The Future of Representative Democracy**. New York: Cambrigde University Press, 2011. *e-book*.

ANDERSON, Chistopher J. *et al.* “Wining Isn’t Everything: Loser’s Consent and democratic legitimacy”. In: ANDERSON, Chistopher J. *et ali.* **Loser’s Consent: elections and democratic legitimacy**. New York: Oxford University Press, 2005, cap 1. *e-book*.

ARATO, Andrew. “Representação, soberania popular e *accountability*”. **Lua Nova**. Nº 55-56, 2002.

ARAÚJO, Cícero. “Representação, soberania e a questão democrática”. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 1, jan./jun.2009.

AVRITZER, Leonardo. “Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia”. In: AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: UFMG, Perspectiva, 1996. Cap. 6, p.125-151.

AVRITZER, Leonardo e WAMPLER, Brian. **Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático**. In: COELHO, V.S.; NOBRE, M.(orgs). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p.210-238.

AVRITZER, L. ; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela . Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade** (UFMG), Belo Horizonte, p. 16-41, 2005

AVRITZER, Leonardo. “Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático”. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 29-56.

AVRITZER, Leonardo (Org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo. “Teoria democrática e deliberação pública”. **Revista Lua Nova**. São Paulo, nº 50, 2000.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Whashington: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: The John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. “Civil society in Brazil: from state autonomy to political interdependency”. In: Forum of Latin American Studies Association, XXIV, 2008.

AZEVEDO, Sergio de. e ANASTASIA, Fátima. “Governança, “Accountability” e Responsividade”. **Revista de Economia e Política**. Vol 22, n.1, janeiro de 2002.

AVRITZER, Leonardo. “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à legitimidade da ação”. **DADOS**. Vol. 50, n.3, 2007, pp.443 a 464.

BALL, Terence. **Reprasing Political Theory**. Oxford University Press, 1995, 1ª parte, cap.1 e 2.

BARRETO, Daniela Santos. “Pesquisa de Informações Básicas Municipais(MUNIC): instrumento para avaliação de instituições participativas locais” In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p.211-225.

BENDIX, Reinhard. “A ampliação da cidadania”. In: CARDOSO, F.H. e MARTINS, C.E.(orgs). **Sociedade e política**. Rio de Janeiro: Cia Editora Nacional, 1983, Vol. 1, p.392-398

BENHABIB, Seyla. “Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática”. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro(organização e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p.109-142.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOBBIO, Norberto. “Ideologias”. In: BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p.320-342.

BOBBIO, Norberto. “Marx, o Estado e os clássicos”. In: BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p.113-130.

BOBBIO, Norberto. “O conceito de política”. In: BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p.159-177.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOHMAN, James. “O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica”. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro(organização e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p.31-84.

BRASIL. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 out. 1991.

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução n.137, de 21 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 mar. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de jan. 2012.

BRASIL. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – ECA (1990). Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, 2010.

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. Presidência da República. **Relatório de Avaliação PPA 2008-2011**. Brasília, 2009.

BRITO VIEIRA, Monica e RUNCIMAN, David. **Representation**. Cambridge: Polity Press, 2008.

BUCHANAN, Allen. “Political legitimacy and democracy”. **Ethics**. n.112, julho 2002, p.689-719

BURKE, Edmund. “Carta a los electores de Bristol”. In: BURKE, Edmund. **Textos Políticos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1942.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTIGLIONE, Dario e WARREN, Mark E. “Rethinking Democratic Representation: eight theoretical issues”. **Rethinking Representation: a fourth-soul dialogue**. Bellagio, September-october 2008.

CHILCOTE, Ronald. **Teorias de Política comparativa**. Petrópolis: Vozes, 1992. p. 165-284.

COELHO, Vera Schattan P. “Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está

faltando?” In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p.255-269

COELHO, Vera Schattan P. “Conselhos de Saúde no Brasil: incluindo os excluídos?”. In: COELHO, Vera Schattan P. e CORNWALL, Andrea (orgs). **Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais**. São Paulo; Esfera Pública, 2009. p.55-76.

COHEN, Joshua. “Deliberação e legitimidade democrática”. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro(organização e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p.85-108.

CONSTANT, Benjamin. “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”. In: **Revista de Filosofia Política**, n.2, 1985.

COPP, David. “The Idea of a Legitimate State”. In: **Philosophy and Public Affairs**, Vol. 28, No. 1, p. 3-45, inverno, 1999.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. “Foros Participativos y gobernabilidad: una sistematización de las contribuciones de la literatura”. In: LUBAMBO, Catia Wanderley; COELHO, Denílson Bandeira e MELO, Marcos André(orgs). **Diseño institucional y participación política: experiencias en el brasil contemporâneo**.Buenos Aires: CLACSO, Fundação Joaquim Nabuco, 2006

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. “Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde”. **Sociologias**, jan/jun 2002, ano 4, nº 7 , p. 18-49.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas(org). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. “As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros”. In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p.137-150.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE MINAS GERAIS. Resolução CEDCA n. 20/2009. Dispõe sobre o plano estadual de erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente trabalhador e dá outras providências. Belo Horizonte, 02 de fevereiro de 2009.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE MINAS GERAIS. Resolução CEDCA n. 23/2009. Dispõe sobre o plano estadual de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 30 de julho de 2009.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE MINAS GERAIS. Resolução CEDCA n. 27/2009. Dispõe sobre a criação e manutenção da Escola de Conselhos do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 17 de dezembro de 2009.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITO DA CRIANAÇA E DO ADOLESCENTE DE MINAS GERAIS. Resolução CEDCA n. 31/2011. Dispõe sobre os parâmetros para a execução da medida socioeducativa de internação do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 28 de abril de 2011.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITO DA CRIANAÇA E DO ADOLESCENTE DE MINAS GERAIS. Ata da reunião plenária de maio de 2010. Belo Horizonte, 20 de maio de 2010.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITO DA CRIANAÇA E DO ADOLESCENTE DE MINAS GERAIS. Ata da reunião plenária de julho de 2010. Belo Horizonte, 15 de julho de 2010.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITO DA CRIANAÇA E DO ADOLESCENTE DE MINAS GERAIS. Ata da reunião plenária de setembro de 2010. Belo Horizonte, 17 de setembro de 2010.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE Resolução Conanda n. 1/1993. Dispõe sobre o regimento interno do Conanda. **Diário Oficial da União**. Brasília, 07 de jul. 1993.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE Resolução Conanda n. 12/1993. Aprova minuta de Decreto dispondo sobre a gestão e administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de out. de 1993.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE Resolução Conanda n. 113/2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 de jul. de 2006.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE Resolução Conanda n. 117/2006. Altera dispositivos da Resolução n.º 113/2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 de jul. de 2006.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE Resolução Conanda n. 119/2006. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 de dez. de 2006.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE Resolução Conanda n. 137/2010. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 04 de março de 2010.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Resoluções: junho de 1993 a setembro de 2004**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos

Humanos, 2004. 200p.

COTTA, Maurizio. “Parlamento”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 2, 13 edição, Brasília: UNB, 2007. p.877-888.

CUNHA, Edite da Penha. **Participação e deliberação nas inovações institucionais pós-constituição de 1988**: o conselho estadual de assistência social e a comissão de participação popular em Minas Gerais. Universidade Federal de Minas Gerais (Dissertação), 2007.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. “Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil”. In: VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais, 2004, Coimbra. VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra: CES/UC, 2004.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. “A capacidade de deliberação dos Conselhos Municipais de Assistência Sócia e de Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte”. **Pensar BH/Política Social**, nov 2009, ano VIII, n. 24, p. 29-32

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). Universidade Federal de Minas Gerais. Tese (doutorado). 374p.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: MATO, Daniel (org). **Políticas de ciuddadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades”. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.279-301.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo. “Introdução”. In. DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo(orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert. **La democracia y sus críticos**. Barcelona; Buenos Aires; Mexico: Ediciones Paidós, 1993,

DICIONÁRIO Larousse inglês-português, português-inglês: essencial. São Paulo: Larousse do Brasil, 2009.

DICIONÁRIO Longman inglês-português, português-inglês. 2.ed. Longman, 2009.

DRAIBE. Sônia M. “Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea”. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETE, Marta; MARQUES, Eduardo(orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

DRYZEK, John S. **Deliberative democracy and beyond**: liberals, critics, contestations. UK:

Oxford, 2000. Introdução e capítulo 1.

DRYZEK, John S. e NIEMEYER, Simon. “Discursive Representation”. **American Political Science Review**, November 2008.

DRYZEK, John S. “Deliberative Turns”. In: DRYZEK, John S. **Foundations and frontiers of deliberative governance**. New York: Oxford University Press, 2010. Cap 1, p.3-17.

DUNN, John. “Revolution”. In: BALL, Terence; FARR, James; HANSON, Russell L.(orgs). **Political innovation and conceptual change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. pp.333-356

DURKHEIM, Émile. “O que é um fato social”. In: DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ESMERALDO, Gema Galgani S.L. e SAID, Magnólia Azevedo Said. “O Conselho Cearense dos Direitos da Mulher/CCDM: espaço de interleução entre as demandas dos movimentos de mulheres e o Estado. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 229-277.

FARIA, Claudia Feres. “Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS”. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p.217-248.

FARIA, Claudia Feres. **A estadualização dos formatos participativos no Brasil contemporâneo: a dinâmica participativa e a efetividade da inclusão política**(Relatório final de pesquisa financiada pela Fapemig), 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. In: **Lua Nova**, São Paulo, n.84, 2011. p.65-94.

FUKS, Mario. “Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social”. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais **BIB**, Rio de Janeiro, n. 49, 1.º semestre de 2000.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**., São Paulo, v. 21, n. 60, Feb. 2006. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100004&lng=en&nrm=iso>. access on 17 May 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000100004>.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. **Associativismo civil e participação social: desafios de âmbito local e global na implementação dos direitos da criança**. INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO.(Tese de doutorado), 2004.

GERRING, John. **Case Study Research: principles and practices**. New York: Cambridge University Press, 2007. *e-book*. p.43-45-741-44.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. O formalismo, no Brasil, como estratégia para mudança social. In: **Administração e Estratégia do Desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração**. Rio de Janeiro: FGV, 1966. cap. 6, p. 330-422.

GUIDDENS, Anthony. “Introdução”. In: GUIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991

GOHN, Maria da Glória. “O Papel dos Conselhos Gestores na gestão urbana” In: TORRES, Ana Clara Ribeiro (org). **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores** ed. Buenos Aires : CLACSO, 2000. p.175-201

GUNNEL, John. **Teoria Política**. Brasília: Unb, 1981, caps 1, 2 e 5

HABERMAS, Jürgen. **A Crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, [1967]1984. p.13-109; p.290-315.

HABERMAS, Jürgen. “Participação política” In: **Política e Sociedade**. MARTINS, C.E. e CARDOSO, F.H. (orgs).São Paulo: Cia Editora Nacional, 1983

HABERMAS, Jürgen. “Três modelos normativos de democracia”. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n.36, p.39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:entre facticidade e validade**. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Cap. VII e VIII.

HABERMAS, Jürgen. “O que é um povo?: acerca da autocompreensão das Ciências Humanas no pré-março”. In: HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Márcio Seligmann-Silva (tradução). São Paulo: Littera Mundi, 2001. p.7-37.

HANSON, Russell L.. “Democracy”. In: BALL, Terence; FARR, James; HANSON, Russell L.(orgs). **Political innovation and conceptual change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.pp.68-89.

HASSIN, Shireen. "Perverse consequences? the impact of quotas for women on democratization in Africa. In:SHAPIRO, I. *et ali*. **Political Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HELD, David. “Introdução”. In: HELD, David (editor). **Political Theory Today**. Stanford University Press, 1991,

HELLER, Hermann. “A teoria do Estado”. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam. **Política e Sociedade**. Vol 1. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1979.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã:** ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin Claret, 2002. Cap. V, XVI.

HOCHSTETLER, Kathryn e FRIEDMAN, Elisabeth Jay. “Can Civil Society Organizations Solve the Crisis of Partisan Representation in Latin American? **Latin American Politics and Society**. Vol 50, n. 2, 2008, p.1-32.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETE, Marta; MARQUES, Eduardo(orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

JARDIM, Laura Silva. **A dinâmica participativa e deliberativa em conselhos de saúde municipal e estadual:** uma análise comparada. Claudia Feres Faria. Dissertação (mestrado). UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

KATZ, Richard S. “The meaning of representation: Represented and Representatives”. **Rethinking Representation: a nourth-soul dialogue**. Bellagio, September-October 2008.

KNIGHTS, Mark. “Introduction”. In: KNIGHTS, Mark. **Representation and Misrepresentation in Later Stuart Britain:** partisanship and political culture. New York: Oxford, 2005.

KNIGHTS, Mark. “Participation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain”. In: SHAPIRO, Ian *et ali*. **Political Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p.35-60.

KOHLER-KOCH, Beate. “Civil society and representation: Is there a Hole in the Whole? CONNEX Workshop on Representation, Florence, april 2008.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1980. 139p.

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela. “Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade”. **RBCS**. vol. 21, n.60, fev 2006a. p.43-66.

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela. “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. **Lua Nova** [online]. 2006b, no. 67 [cited 2007-10-18], p. 49-103. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200004&lng=en&nrm=iso

LAVALLE, Adrián Gurza e ARAÚJO, Cícero. “O debate sobre a representação política no brasil: nota introdutória”. **CADERNO CRH**[on-line], Salvador, v. 21, n. 52, p. 9-12, Jan./Abr. 2008

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELO, Graziela. “Sociedade Civil, representação e a dupla face da *Accountability*: Cidade do México e São Paulo”In: **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, Jan./Abr. 2008.

LEVI, Lucio. “Legitimidade”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 2, 13 edição, Brasília: UNB, 2007. p.675-679.

LIPSET, Seymour Martin. “Política e Ciências Sociais: Introdução”. In: LIPSET, Seymour Martin. **Política e ciências sociais**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

LIPSET, Seymour Martin. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**: ensaio relativo à verdadeira origem extensão e objetivo do governo civil. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p.37-138.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. “A Representação no interior das experiências de participação”. **Lua Nova**. n 70, 2007, p.139-170.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.97-116.

MANIN, Bernard. “On legitimacy and political deliberation”. In: **Political Theory**, Vol. 15, No. 3, p. 338-368, Ago, 1987.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. New York: Cambridge University Press, 1997.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. “A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam?” In: AVRIZTER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez

MIGUEL, Luis Felipe. “Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política”. **RBCS**, vol,18, no. 51, fevereiro de 2003, p.123-140.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. In: **Lua Nova**. n. 84, 2011. p. 25-63.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. access on 17 May 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 122-137.

MILL, John Stuart. **O governo representativo**. São Paulo: Escala, 2006.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Saúde. Regimento Interno do Conselho Estadual de Saúde. 14 de novembro de 1995.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação PPAG 2008-2011: exercício 2010**. Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação PPAG 2008-2011: exercício 2011**. Belo Horizonte, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMABATE À FOME (MDS). “MDS em números”. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas>. Acesso em: 28 de outubro de 2012.

PARKINSON, John. **Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy**. New York: Oxford, 2006.

PARSON, Talcolt. “Conceito de Poder Político”. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam. **Política e Sociedade**. Vol 1. São Paulo: Cia Editora Nacional, [1973]1979. p.21-27

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p.9-63.

PEREIRA, Elisabete Oliveira; CÔRTEZ, Soraya Vargas; BARCELOS, Márcio. “Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul: histórico, funcionamento, atores e dinâmica das relações sociais”. In: CÔRTEZ, Soraya M. Vargas(org). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009. p.73-110.

PERUZZOTTI, Henrique. “A política de *accountability* social na América Latina”. In: AVRIZER, Leonardo; SILVA, Eduardo Moreira da. **Sociedade Civil e Participação**. Módulo IV do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2009.

PERUZZOTTI, Henrique. “Representative democracy as mediated politics: rethinking the links between representation and participation”. **Rethinking Representation: a fourth-soul dialogue**. Bellagio, September-october 2008.

PETER, Fabienne. “Democratic legitimacy and proceduralist social epistemology”. **Politics, Philosophy & Economics**. n.6, 2007, p.329-353

PETER, Fabienne. “Introduction”. In: PETER, Fabienne. **Democratic Legitimacy**. New York, London: Routledge Taylor & Francis Group, 2009. *e-book*.

PETER, Fabienne. “Political Legitimacy” In: Edward N. Zalta (ed.). **Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/legitimacy/>> First published Thu Apr 29, 2010. Acesso em: julho de 2012.

PHILLIPS, Anne. “From a politics of ideas to a politics of a presence”. In: PHILLIPS, Anne. **The politics of presence**. New York: Oxford University Press, 2005. *e-book*. Cap. 1.

PIRES, Roberto R.C e CAMBRAIA, Alexander C.N.Vaz. “Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros”. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A dinâmica da participação local no Brasil**.

São Paulo: Cortez, 2010. p.253-304

PITKIN, Hanna Fenichel. "Representation". In: BALL, Terence; FARR, James; HANSON, Russell L.(orgs). **Political innovation and conceptual change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. pp.132-154.

PITKIN, Hanna Fenichel. "Representação: palavras, instituições e ideias". **Lua Nova** [online]. 2006, no. 67 [cited 2007-10-18], pp. 15-47. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200004&lng=en&nrm=iso

PITKIN, Hanna Fenichel. **El concepto de representacion**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionais, 1985.

PLOTKE, David. "Representation is democracy": **constellations**. Vol. 4, n. 1, 1997, pp.19-34.

POGREBINSCHI, Thamy. "Democracia e Representação Política: entre a Normatividade e a Empíria". In: **6º Encontro da ABCP**. UNICAMP: Campinas, 2007. Disponível em http://www.cienciapolitica.org.br/abcp/encontros_anteriores.html

POGREBINSCHI, Thamy *et ali*. **Relatório final de pesquisa da Entre Representação e Participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Rio de Janeiro: Secretaria de Assuntos Legislativos; IUPERJ, 2010.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização**: normas da ABNT para apresentação de teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos. 9. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>. Acesso em: 13 de maio de 2013.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**. 2006, no. 67 pp. 105-138.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REHFELD, Andrew. "Towards a general theory of political representation". **The Journal of Politics**, Vol. 68, No. 1, February 2006, p. 1–21.

REHFELD, Andrew. **The concept of constituency**: political representation, democratic legitimacy and institutional design. New York: Cambridge University Press, 2008.

REIS, Fabio Wanderley. "Solidariedade, interesses e desenvolvimento político". In: REIS, Fabio Wanderley. **Mercado e utopia**: teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Edusp, 2000.

RENAUT, Alain. "Liberdade, igualdade, subjectividade". **História da Filosofia Política/2**: nascimentos da modernidade. Lisboa: Instituto Piaget, 2001. p.1-31.

RENAUT, Alain. "Representação moderna do mundo e humanismo". **História da Filosofia Política/2**: nascimentos da modernidade. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.p. 155-168.

RIBEIRO, Renato Janine. “Hobbes: o medo e a esperança”. In: WEFFORT, Francisco C.(org) **Os clássicos da política 1**. São Paulo: Atica, 2002. p.51-78

ROSANVALLON, Pierre. **Democracy past and future**. MOYN, Samuel(ed). New York: Columbia University Press, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática**: imparcialidade, reflexividade e proximidade. Buenos Aires: Manantial, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p.43-245

RUA, Maria das G.. Análise de políticas públicas: Conceitos Básicos. Washington, Indes/BID, 1997, mimeo. Disponível em: <http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePoliticPublicas.doc>. Acesso em: 05.02.2012.

RUBIÃO, André. “Apresentação”. In: SINTOMER, Yves. **O poder ao povo**: Júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa. Belo Horizonte: UFMG, 2010.p. 13-20.

RUNCIMAN, David. “Hobbe’s theory of representation: anti-democratic or proto-democratic?” In: In: SHAPIRO, Ian *et ali*. **Political Representation**. Cambrigde: Cambrigde University Press, 2009. p.15-34.

SADEK, Franciso. “O Fundo dos direitos e o orçamento público”. Disponível em: www.direitosdacrianca.org.br/conanda/seminarios/...5.../arquivo. acesso em: 15 de fevereiro de 2012.

SANTO, Benedito Rodrigues dos; TEIXEIRENSE, Pedro Ivo; LIMA, Meire Lia. “Uma breve sociologia das pesquisas de pós-graduação sobre conselhos dos direitos da criança e do adolescente no Brasil”. In: SOUZA FILHO, Rodrigo; SANTOS, Benedito Rodrigues; DURIGUETTO, Maria Lúcia(orgs). **Conselhos dos direitos**: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012. p. 15-38.

SANTOS, Boaventura de Souza & AVRITZER, Leonardo. “Para ampliar a democracia”. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. “Para uma concepção pós-moderna do direito”. In: **Crítica da Razão Indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Córtez, 2000. cap.2.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme. “A pós-‘revolução’ brasileira” In: JAGUARIBE, Helio. **Brasil, sociedade democrática**. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1985.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO. “Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil”. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e

AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. p.11-56

SARTORI, Giovanni. “Uma teoria decisional de la democracia”. In: SARTORI, Giovanni. **Teoria de la democracia: el debate contemporâneo**. Madrid: Alianza Editorial, [1987]1988. p.261-296.

SARTORI, Giovanni. **A Política**. Brasília: Unb, 1997, cap.7

SAWARD, Michael. “Authorisation and authenticity: representation and the unelected”. **The Journal of Political Philosophy**, 2008.

SAWARD, Mchael. “The Wider Canvas: representation and democracy in state and society”. In: **The Future of representative democracy**. ALONSO, Sonia; KEANE, John; MERKEL, Wolfgang (orgs). New York: Cambrigde University Press, 2011.

SCHIERA, Pierangelo. “Estado moderno”. In: In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1, 13 edição, Brasília: UNB, 2007. p.425-431.

SCHMITTER, Philippe C. “The politics of organized interests”. European Universty Institute, 2006.

SEDESE – CEPCAD - Coordenadoria de Políticas Pró-Criança e Adolescente. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/index.php/coordenadoria-especial-de-politica-pro-crianca-e-adolescente-cepcad.html>. acesso em: 25 maio de 2012.

SEDS - SUASE - Subsecretaria de Atendimento às medidas Socioeducativas. Disponível em: https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=339&Itemid=310. acesso em: 25 maio de 2012.

SIMONS, John. “Justification and legitimacy”. **Ethics**, Vol. 109, No. 4 , Jul., 1999, p. 739-771.

SINTOMER, Yves. **O poder ao povo: Júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

SILVA, Cátia Ainda. **Participação e políticas públicas: os conselhos tutelares da criança em São Paulo**. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP; FAPESP, 2003.

SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini M.(orgs). **Experiências Internacionais de Participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Eduardo Moreira da. “Ações Afirmativas no Brasil: a necessidade de implementação e de reflexão”. **Revista Três Pontos**. Ano 1, n.0 , p.17 - 23, 2004.

SILVA, Eduardo Moreira da. **A instituição da cidadania no Brasil, segundo o disposto nas constituições republicanas**. Universidade Federal de Minas Gerais. (Monografia), 2004.

SILVA, Eduardo Moreira da; SILVA, Vera Alice Cardoso UNIVERSIDADE FEDERAL DE

MINAS GERAIS. **Clientelismo, cultura política e desigualdades sociais** : tópicos do caso brasileiro após a 'redemocratização'. 2007. 175 f. (Dissertação de mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política.

SKINNER, Quentin. "The State". In: BALL, Terence; FARR, James; HANSON, Russell L(orgs).. **Political innovation and conceptual change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. pp.90-131.

SOUZA, Celina. "Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas". In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETECH, Marta; MARQUES, Eduardo(orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p.65-86.

TATABIBA, Luciana. "Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil". In: DAGNINO, Evelina.(org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.47-103.

TAYLOR, Charles **La política del reconocimiento**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy: principles and genealogy**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006.

URBINATI, Nadia e WARREN, Mark E. "The concept of representation in contemporary democratic theory". **Annual Review of Political Science**. N. 11, p.387-412.

URBINATI, Nadia. "Representative democracy and its critics". In: ALONSO, Sonia; KEANE, John; WOLFGANG, Merkel. **The future of representative democracy**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2011. *e-book*.

WEBER, Max. "Política como vocação". São Paulo: Martin Claret, 2002.

WEBER, Max. "Parlamentarismo e Governo Numa Alemanha Reconstruída". São Paulo: Abril Cultural, 1974. p. 07-93

WEBER, Max. "A Dominação". In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam. **Política e Sociedade**. Vol 1. São Paulo: Cia Editora Nacional, [1922]1979. p.09-20.

WHITAKER, Francisco *et ali*. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

YOUNG, Íris Marion. "Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, Jessé (org.) **Democracia Hoje**. Brasília, Ed. UNB, 2004

YOUNG, Iris Marion. "Political Theory: An Overview." In: GOODIN, Robert E. and KLINGEMANN, Hans-Dieter (editors). **A New Handbook of Political Science**. Oxford University Press, 1996.

YOUNG, Iris Marion. "Representation and social perspective". In: YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2000. *e-book*. Introdução, Cap 1, 2, 3 e 4.

Anexo 1 - Metodologia do estudo das atas do Conselho Estadual dos direitos da criança e do adolescente

Pesquisa – A estadualização dos formatos participativos no Brasil contemporâneo: a dinâmica participativa e a efetividade da inclusão política - Fapemig

Para que se pudesse categorizar as resoluções do CEDCA, foi utilizada a metodologia de análise de atas do mesmo conselho, na qual foi se tomou as falas como objeto de análise. Para a execução de tal trabalho, foram utilizados os softwares EXCEL e SPSS. Segue a codificação utilizada para o preenchimento do banco de dados:

I. Classificar: Conselho

Nome do conselho: 1 = Conselho Estadual de Saúde, 2 = Conselho Estadual de Assistência Social, 3 = Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

II. Classificar: tipo de reunião

1 = Ordinária, 2 = Extraordinária.

III. Classificar: tipo de ata

Tipo de ata: 1 = Simplificada, 2 = Detalhada, 3 = Transcrita.

Transcritas – a ata apresenta integralmente as falas dos atores.

Detalhada – a ata apresenta discurso indireto e é intercalada por falas integrais dos atores.

Simplificada – a ata apresenta discurso indireto.

IV. QUEM FALA?

1. Identificação do ator da fala : nome do conselheiro
2. Sexo: Feminino / Masculino
3. Função desempenhada no conselho: Presidente, Conselheiro Titular; Conselheiro Suplente; Secretaria Executiva, NI, Externo.
4. Segmento que representa no Conselho: Sociedade Civil (Prestador, Usuário, Trabalhador); Governo; NI e NA.
5. Entidade ou instituição que representa no Conselho: nome

V. TEMAS:

(1) Pauta: Assuntos relacionados com a pauta e a dinâmica da reunião; falas que objetivam organizar o andamento da reunião, definir os assuntos que serão ou não discutidos; falas que tem o objetivo de conceder a palavra a alguém ou interromper uma fala.

(2) Categorização temática: informes/ convites/ manifestações: informes em geral; informações e/ou convite sobre eventos externos ao Conselho, demandas por mobilização tanto de categorias quanto de forma geral.

(3) Categorização temática: organização interna: Assuntos relacionados à organização e funcionamento do Conselho; nomeação de comissões e representantes; criação e funcionamento de Câmaras Técnicas; assessorias e consultorias; parcerias com outras instituições – universidades, corpo de bombeiros – que possam subsidiar o trabalho dos conselheiros; capacitação de conselheiros; eleição de conselheiros; destituição de Conselheiros; participação dos conselheiros em eventos ou outras instituições participativas; revisão de regimento interno e lei de criação; conferência estadual, municipal; participação em outras conferências e encontros.

(4) Categorização temática: gestão de serviços:

Saúde: serviços de atenção básica nível primário/ambulatorial relacionados aos Centros de Saúde, Postos de Saúde, Unidades de Saúde; discussão sobre rotinas de trabalho, ações a serem desenvolvidas, campanhas de vacinação, dengue etc. (p.ex., implantação de serviços para diabéticos nos postos).

Criança e Adolescente: ações básicas para atendimento de crianças e adolescentes (atendimento sócio-educativo), ofertadas em unidades de atendimento públicas ou por instituições conveniadas (orientação e apoio sócio familiar, atendimento a necessidades especiais, educação para o trabalho, defesa de direitos e enfrentamento da violência). Bolsa Família, PETI.

Assistência Social: ações de proteção social básica (CRAS (antigo NAF), serviços socioeducativos para grupos diversos, benefícios eventuais, BPC, inserção produtiva); discussão sobre rotinas de trabalho, ações a serem desenvolvidas, etc, PETI.

(5) Categorização temática: gestão especialidade

Saúde: serviços de nível secundário, relacionados aos PAM CERSAM's, hospitais e UPA's e especialidades tais como: cardiologia, oftalmologia, oncologia, HIV, saúde mental, etc.; fornecimento de próteses, etc.; urgências e emergências; credenciamento de serviços hospitalares; credenciamento de serviços secundários do SUS.

Criança e Adolescente: serviços especializados relacionados aos centros de atendimento à criança e adolescente e aos programas de atendimento sócio-educativo em meio aberto, colocação familiar, abrigo, internação, FEBEM, liberdade assistida, APAE, etc.

Assistência Social: ações de proteção social especial de média e alta complexidade (CREAS, serviços domiciliares, albergues, abrigos, moradias provisórias, repúblicas, casa de acolhida, família colhedora) serviços para crianças e adolescentes em situação de trabalho, em medida sócioeducativa, em situação de abuso/exploração sexual; serviços para pessoas com deficiência, idosos, migrantes, usuários de substâncias psicoativas em situação de abandono, maus tratos, abuso, negligência e violência; apoio em situações de riscos circunstanciais (calamidades públicas e emergências).

(6) Categorização temática: gestão atendimento

Questões relacionadas à qualidade dos serviços ofertados pelo sistema como um todo; aspectos relacionados aos recursos humanos (quantidade, contratação, qualidade, etc.), condições de atendimento na saúde como um todo (p.ex, concurso para agentes comunitários, falta de medicamentos no serviço, greve de funcionários, condições de atendimento, falta de viaturas, ambulâncias para atendimento, no CES; concurso para contratação de psicólogos, falta de material para atendimento, no CEAS e no CEDCA), discussões sobre salários dos funcionários.

(7A) Categorização temática: controle da política (normatização/ planejamento)

Apreciação de convênios a serem firmados; projetos de construção de unidades de saúde e hospitais, no CES; e de unidades de atendimento, no CEAS e no CEDCA; planos, programas e projetos a serem executados ou na saúde ou da criança e do adolescente; compra de serviços e equipamentos; agenda ou da saúde, ou da assistência social, ou da criança e do adolescente; compra de serviços e equipamentos, no CEAS e no CEDCA nível de gestão; implantação de auditoria de serviços; no CEAS e no CES: estabelecimento de padrões, normas e referenciais (RH, desempenho, qualidade de serviços, etc., tanto de atividades públicas quanto privadas). Sistemas de monitoramento e avaliação, apreciação de plano Estadual e deliberação do Conselho Estadual a respeito do funcionamento dos conselhos municipais e locais, regulamentação e interferência no processo eleitoral. No CEAS: normatização de serviços e benefícios (BPC, eventuais, transferência de renda) a serem executados da assistência social; sistemas de monitoramento e avaliação; riscos, vulnerabilidade e danos; e, seguranças a serem garantidas.

(7B) Categorização temática: controle da política (fiscalização)

Questões relacionadas ao monitoramento e avaliação das ações de saúde (da secretaria e de conveniados), de assistência social (da rede como um todo – secretaria de assistência, outras secretarias e conveniados) ou da criança e do adolescente (da rede de atendimento como um todo – da própria secretaria, da educação, saúde e cultura, de conveniados/credenciados); apreciação do relatório de gestão; prestação de contas dos serviços prestados pelas respectivas secretarias como um todo; auditoria de serviços.

(8) Categorização temática: controle do fundo e financiamento

Prestação de contas do Fundo; recursos do Fundo; critérios de partilha de recursos; tabela de prestação de serviços; pagamento a hospitais, captação de recursos para o fundo; prestação de contas de convênios; prestação de contas das respectivas Secretarias e divisão de recursos.

(9) Categorização temática: coordenação entre os níveis da política

Aspectos relacionados à interação e coordenação entre as esferas federal, estadual, municipal, inclusive Poder Judiciário e Ministério Público; aspectos relacionados à interação entre conselhos estaduais, municipais, regionais e locais; consórcios/ cooperação intermunicipal e interestadual; comissões intergestores; articulação intersetorial e com fóruns.

(10) Categorização temática: questões gerais relacionadas à política

Questões relacionadas às políticas ou de saúde, ou de assistência social ou da criança e do adolescente, mas fora da esfera de ingerência dos respectivos Conselhos, estando mais afeitas à prefeitura, ao Estado, ao Governo Federal (p.ex., emenda constitucional sobre recursos destinados à saúde ou à assistência social; construção de escolas, redução da idade para imputação de pena;).

(11) Categorização temática: violência

Ações de violência relacionadas aos espaços de atenção e serviços de segurança nestes espaços (enfrentamento da violência).

(12) Categorização temática: controle da política geral

Questões não diretamente relacionadas à política em questão, mas de abrangência mais ampla; questões relacionadas aos poderes públicos em geral, mesmo que de outros níveis de governo (p.ex. reforma administrativa da prefeitura; plano plurianual do governo).

(13) Categorização temática: expressão (tematização) de problemas públicos

Apresentação de questões relacionadas ao interesse público e ao bem comum, que não sejam relacionados às questões de específica da política (p.ex., recuperação de áreas verdes, praças; ações de voluntariado).

(14) Categorização temática: registro de instituições

Pedidos de registros de Instituições, concessão de títulos a entidades (Impacto Social).

(15) Categorização temática: diagnóstico sobre a situação

Variável exclusiva do CEDCA: relaciona-se com discussões sobre o diagnóstico da área da criança e do adolescente.

(16) Categorização temática: Conselho Tutelar

Variável exclusiva do CEDCA, refere-se à criação, implementação e controle dos CT's; eleição de conselheiros tutelares; demais assuntos relacionados ao CT's.

(17) Categorização temática: questões gerais: outros assuntos.

Anexo 2 – Instrumentos.

Ficha de Dados sobre as organizações que participam do CEDCA – Data: ____/____/____

MODULO 1 – INTRODUÇÃO

- I.1.** Qual é seu nome: _____
I.2. Sexo: () Masculino () Feminino
I.3. Data de nascimento: ____/____/____
I.4. Nome da instituição/organização/associação que você representa no CEDCA: _____
 _____ SIGLA: _____
I.5. Qual é o cargo que você ocupa na entidade/ associação mencionada acima: _____

MÓDULO 2 – CEDCA

- C.1.** Atualmente, você é um **conselheiro...**
 1. () efetivo 2. () suplente
- C.2.** Você participa de **quais comissões** no CEDCA?
 1. () COF 4. () CPP
 2. () Normas 5. () CAC
 3. () Medidas Sócio-Educativas. 6. ()
 Nenhuma

C.2. De quais gestões do CEDCA você participou? [**pode marcar mais de uma alternativa**]

- 1.() 2004-2006. 3.() 2010-2012
 2.() 2007-2009 4.() Outras. Quais? _____

MÓDULO 3 – ORGANIZAÇÃO CIVIL/INSTITUIÇÃO**OC.1.** Sua organização atua principalmente no âmbito... [**pode marcar mais de uma alternativa**]

- 1.() Estadual. Em quantos municípios? _____
 2.() Nacional. Em quantos estados? _____
 3.() Internacional. Em quantos países? _____

OC.2. Sua organização tem...**I.6a.** Qual a frequência de postagem?

- | | |
|-------------------|------------------------------------|
| () e-mail. | () Diaria () Semanal () Mensal. |
| () Site ou Blog. | () Diaria () Semanal () Mensal. |
| () Twitter. | () Diaria () Semanal () Mensal. |
| () Facebook. | () Diaria () Semanal () Mensal. |

OC.3. A sua organização foi fundada por...

1. () Uma pessoa. Quem? _____
 2. () Um Grupo de pessoas. Qual? _____
 3. () Outra organização. Qual? _____
 4. () Uma instituição. Qual? _____

OC.4. Como você classifica a sua organização. Ela é...

- 1.() uma associação de bairro.
 2.() uma organização popular
 3.() um grupo ou associação religiosa
 4.() uma cooperativa
 5.() uma organização não governamental
 6.() uma organização governamental
 6 () um movimento social
 7.() Outra _____

MODULO 4 – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**OC.5.** Considerando as iniciativas, ações, projetos etc. de sua organização, quais são as **PRINCIPAIS** formas de atuação: [**pode marcar mais de uma alternativa**]

- 1.() formulação/implementação de políticas públicas
 2.() gestão de políticas públicas
 3.() controle de políticas públicas
 4.() assessoria aos movimentos sociais e populações específicas
 5.() consultoria técnica
 6.() prestação de serviços
 7.() trabalho de conscientização e promoção de idéias
 8.() capacitação / formação de lideranças
 9.() advocacia / defesa de direitos de grupos (por exemplo: elaboração de ação judicial)
 10.() pesquisas
 11.() manifestações artísticas
 12.() protestos e campanhas
 13.() outro. Qual? _____

OC.6. Sua organização recebe **apoio financeiro de...** [**pode marcar mais de uma alternativa**]

	Sim	Não
1. programas de financiamento estatal. Se sim, de quais?	()	()
2. fundações internacionais. Se sim, de quais?	()	()
3. igrejas. Se sim, de quais?	()	()
4. ONG's. Se sim, de quais?	()	()
5. partidos políticos. Se sim, de quais?	()	()
6. dos próprios membros.	()	()
7. outras fontes. Se sim, de quais?	()	()

OC.7. Atualmente, qual é **EM MÉDIA** a **Faixa Orçamentária mensal** com que sua instituição trabalha?

Valor em Reais: R\$ _____, _____

MODULO 6 – DADOS PESSOAIS**DP.1.** Atualmente você é...

1. () Solteiro(a)
 2. () Casado(a)

Pesquisa “Na trilha das ressignificações da representação e da legitimidade política”

Roteiro Para Entrevista Sociedade Civil

Meu nome é Eduardo Moreira da Silva, sou aluno de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG, e estou desenvolvendo uma pesquisa sobre **a representação do Estado e da sociedade civil em Conselhos Gestores**. Buscamos analisar como Estado e sociedade civil se fazem representar nos Conselhos Gestores. Ressalto que sua participação é fundamental para o sucesso dessa pesquisa. Por favor, sinta-se à vontade para participar e expressar suas idéias. Cada pessoa vive de maneira particular sua experiência como membro do CEDCA, eu gostaria de conhecê-la. Desejo acumular o máximo de informações de seu depoimento, por isso peço sua autorização para que essa discussão seja gravada. Mas pode ficar absolutamente tranquilo, pois você não será identificado em nenhum relatório, livro ou qualquer texto. Asseguro que suas respostas serão sigilosas e seu nome não será associado a elas. Todas as informações provenientes da pesquisa serão analisadas por mim com o devido cuidado de preservar os entrevistados. Comprometo-me a disponibilizar os resultados à sua instituição e lembro que poderão ser úteis para o desempenho de sua atuação futura no CEDCA-MG.

Número da Entrevista

QUEBRA GELO:

1. Em primeiro lugar, gostaria que você se apresentasse e falasse...
 - a) seu nome...
 - b) cidade onde mora...
 - c) o nome da organização que você representa no conselho...

HISTÓRIA DA ENTIDADE QUE REPRESENTA:

2. Você poderia me contar um pouco da **história da** ____ (*Falar o nome da organização da qual o conselheiro participa*):

Probes:

- a) Quando, por quem e por que foi criada?
 - b) Desde quando atua na área da criança e do adolescente?
 - c) Sua organização participa de alguma rede, fórum ou associação de organizações da sociedade civil? Quais?
 - d) Qual foi a primeira vez que a sua organização teve assento no CEDCA? Quantos mandatos ela já exerceu?
 - e) Sua organização tem representação em outros conselhos de políticas? Quais?
 - f) E antes de participar do CEDCA, a sua organização participou de algum outro conselho? Quais e por quanto tempo?
 - g) Em quais municípios sua organização atua?
 - h) Você me diria que ela atua prioritariamente em qual ou em quais regiões do Estado?
3. Agora gostaria que você me falasse com um pouco mais de detalhe sobre as ações da ____ (*Falar o nome da organização da qual o conselheiro participa*). **Quais são as ações que sua organização desenvolve?**

Probes:

- a) Que tipo de ações? (mobilização, formativas, de apóio a outras instituições, de acolhimento a crianças e adolescentes, etc)
 - b) Trabalha também em outras áreas de políticas públicas? Quais?
 - c) Qual é o público-alvo?
 - d) Há outros atendidos? Quais?
 - e) Em média, quantos são atendidos por mês?
4. Para realizar essas ações, atualmente a ____ (*Falar o nome da organização da qual o conselheiro participa*) conta com quantos **membros**?

Probes:

- a) Os membros são voluntários ou funcionários?
- b) Quantos são voluntários e quantos são funcionários?

- c) Você poderia me falar um pouco de como é possível torna-se membro de sua organização?
- d) Existe um processo formal de seleção ou qualquer pessoa pode participar como voluntário?

5. Vamos falar um pouco sobre as parcerias da ____ (*Falar o nome da organização da qual o conselheiro participa*). **Quais são os principais parceiros?**

Probes:

- a) Porque esses parceiros podem ser considerados principais?
- b) Fale-me sobre como acontece essa parceria e como ela contribui para o funcionamento de sua organização.
- c) Alguns desses parceiros contribuem financeiramente com sua organização? Quais e como?

RELAÇÃO DO CONSELHEIRO COM A ORGANIZAÇÃO A QUAL REPRESENTA:

6. Gostaria de conhecer um pouco sobre sua relação com a ____ (*Falar o nome da organização da qual o conselheiro participa*) **Fale-me um pouco sobre como você se tornou membro dessa organização...**

Probes:

- a) Você participa como voluntário?
- b) Participou como voluntário, mas hoje é funcionário?
- c) Você ajudou a fundar a organização?
- d) Se você não participou da fundação, começou a participar a partir da indicação de um amigo? Quem é esse amigo?
- e) Tornou-se membro depois de uma seleção aberta por meio de currículo ou outro processo formal?
- f) A quanto tempo você faz parte do quadro de colaboradores da instituição?

7. Gostaria de saber também se a ____ (*Falar o nome da organização da qual o conselheiro participa*) **auxilia/acompanha sua participação nos assuntos relacionados ao CEDCA?**

Probes:

- a) Se sim como? Através de conversas informais, reuniões, etc.
- b) Essas atividades acontecem antes ou depois de sua ida ao CEDCA?
- c) Você me diria que essas reuniões ajudam a orientar sua participação no CEDCA? Por que ou Como?
- d) Quem são as pessoas que participam dessas atividades?

4. Sua organização realiza capacitações para qualificar a sua participação nas reuniões do **CEDCA**?

Probes:

- a. Se sim como? Através de conversas informais, reuniões, estimulando sua participação em cursos destinados a conselheiros, etc.
- b. Qual sua avaliação acerca desta capacitação? Ela contribui para sua participação? De que forma?

CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO:

8. Agora, vamos falar um pouco de sua relação com o CEDCA. Gostaria que você começasse me falando sobre **por que e como você se tornou conselheiro?**

Probes:

- a) Você é conselheiro do CEDCA há quantos anos? (CONSIDERAR TODOS OS MANDATOS)
- b) Entre os membros de sua associação/entidade, quem tem o direito de tornar-se conselheiro no CEDCA? Como você se tornou Conselheiro? Você foi eleito na sua entidade ou indicado?
- c) Outros membros da associação/entidade se interessaram no exercício da atribuição de conselheiro? Como você percebe esse interesse? Dê exemplos.
- d) Quando você foi escolhido para se tornar conselheiro, havia outros candidatos na sua instituição? Com quantos candidatos você concorreu?
- e) Quais os critérios foram utilizados para sua escolha?
- f) Você recebe algum tipo de apoio para sua participação no conselho? Que tipo de apoio? Quem fornece?
- g) Quando você diz para as pessoas que é conselheiro, qual é a reação delas em relação aos Conselhos

- (desconhecimento, avaliam positivamente, não avaliam, avaliam negativamente)?
- h) Você considera sua atuação como conselheiro legítima? O que é legitimidade para você?
 - i) Você já participou de outros conselhos?

9. Gostaria de saber como sua organização conseguiu assento no conselho?

Probes:

- a) Fale um pouco mais sobre esse processo. Você poderia descrever como foi o processo eleitoral que você participou? (Teve discussão, negociações entre concorrentes etc).
- b) Você saberia mencionar alguma associação ou entidade que tenha se interessado em participar desse processo, mas que não preencheu os requisitos necessários? Poderia listar?
- c) Você saberia me falar com quantas candidatas, a sua instituição concorreu? A que você atribui a vitória da sua instituição nesse processo?
- d) Qual a sua avaliação deste processo? Você o considera justo? Por quê?

PERCEPÇÕES SOBRE REPRESENTAÇÃO:

10. Atualmente, é comum afirmar que os conselheiros são REPRESENTANTES. Você concorda com essa afirmativa? Isto é, **Você se considera um representante?**

Probes:

- a) Quem você representa no conselho?
- b) Fale mais sobre isso, por que se considera um representante nesse caso?
- c) O que é representação para você?

RELAÇÃO ENTRE O CONSELHEIRO E O CONSELHO:

11. Gostaria de conhecer um pouco sobre a sua relação com o CEDCA. Inicialmente, você poderia falar sobre as reuniões no conselho?

Probes:

- a) As reuniões são convocadas, normalmente, com quantos dias de antecedência? O tempo é suficiente para você se programar?
- b) Quem convoca as reuniões?
- c) Você recebe a pauta das reuniões do conselho com antecedência?
- d) Previamente às reuniões do CEDCA, você discute os temas das pautas com o segmento que representa? Com quem?
- d) Você discute a pauta em outros espaços? Quais?
- e) **(apenas para quem discute a pauta)** Como essa discussão prévia afeta suas posições durante as reuniões do CEDCA? (faz você votar de forma diferente de sua opinião? Ajuda-lhe a pensar outras questões? Poderia dar exemplos?)
- f) Durante as reuniões, a discussão com os outros conselheiros já fez você mudar de idéia? Poderia dar exemplos?
- g) Com base em que você toma as decisões no Conselho? (você segue sua intuição, seu saber técnico, você acompanha o que sua base pensa?)

RELAÇÃO DO CONSELHEIRO COM ATORES EXTERNOS:

12. Vamos falar um pouco de sua relação, enquanto conselheiro, com outros atores externos ao conselho, isto é, os cidadãos e outras organizações estatais e civis. Normalmente, Você divulga as ações/decisões do conselho para o público externo que representa?

Probes:

- a) Para quem você divulga as ações/decisões do conselho?
- b) Como você realiza essa divulgação?
- c) O segmento que você representa busca informações sobre sua atuação no conselho? Com que frequência? Quem, especificamente, busca esta informação?

PERCEPÇÕES DO CONSELHEIRO SOBRE O CEDCA:

13. Para finalizar, vamos falar um pouco sobre o CEDCA enquanto um ator político. Inicialmente, você me diria que o conselho é a instituição mais adequada para formular e avaliar a implementação das políticas públicas para crianças e adolescentes? Por quê?

Probes:

- a) Fale mais sobre isso...
- b) Como você avalia a atuação do conselho nesse sentido?
- c) Em sua opinião, você me diria que as decisões tomadas no CEDCA impactam a política estadual da criança e do adolescente? Exemplifique.

14. Em sua opinião, você me diria que o conselho tem a sua autoridade reconhecida pelos gestores e políticos? E pela sociedade?

Probes:

- a) O que lhe faz pensar dessa forma?
- b) Você poderia citar um exemplo para ilustrar sua fala?

15. As decisões produzidas pelo CEDCA correspondem às necessidades/interesses das crianças e adolescentes de Minas Gerais?

Probes:

- a) A todas ou apenas uma parte delas?
- b) Você poderia falar um pouco mais sobre isso? O que lhe faz pensar dessa forma?

16. Você considera as decisões do CEDCA justas? Por quê?

Probes:

- a) Você poderia me dar um exemplo de uma decisão do CEDCA que você achou justa e outro exemplo de uma decisão injusta?
- b) As crianças e adolescentes dos grupos considerados “minoritários” (deficientes, negros, indígenas etc) são ouvidos/considerados pelos conselheiros do CEDCA nos momentos decisórios?

17. Sendo o Estado de Minas muito grande e heterogêneo, como você avalia a representação dos interesses das crianças e adolescentes das diversas regiões do Estado no CEDCA?

Probes:

- a) Na sua opinião, os conselheiros do CEDCA buscam atuar em prol de sua região de origem ou de todo o Estado?

18. Há alguma diferença entre a atuação dos conselheiros governamentais e não governamentais?

Probes

- a) Fale um pouco mais sobre isso... Você pode citar exemplos que ilustre sua fala?

Pesquisa “Na trilha das ressignificações da representação e da legitimidade política”

Roteiro Para Entrevista Estado

Meu nome é Eduardo Moreira da Silva, sou aluno de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG, e estou desenvolvendo uma pesquisa sobre **a representação do Estado e da sociedade civil em Conselhos Gestores**. Buscamos analisar como Estado e sociedade civil se fazem representar nos Conselhos Gestores. Ressalto que sua participação é fundamental para o sucesso dessa pesquisa. Por favor, sinta-se à vontade para participar e expressar suas idéias. Cada pessoa vive de maneira particular sua experiência como membro do CEDCA, eu gostaria de conhecê-la. Desejo acumular o máximo de informações de seu depoimento, por isso peço sua autorização para que essa discussão seja gravada. Mas pode ficar absolutamente tranqüilo, pois você não será identificado em nenhum relatório, livro ou qualquer texto. Asseguro que suas respostas serão sigilosas e seu nome não será associado a elas. Todas as informações provenientes da pesquisa serão analisadas por mim com o devido cuidado de preservar os entrevistados. Comprometo-me a disponibilizar os resultados à sua instituição e lembro que poderão ser úteis para o desempenho de sua atuação futura no CEDCA-MG.

Número da Entrevista

QUEBRA GELO:

18. Em primeiro lugar, gostaria que você se apresentasse e falasse...
- d) seu nome...
 - e) cidade onde mora...
 - f) o nome do órgão/setor do Estado que você representa no conselho...

RELAÇÃO DO CONSELHEIRO COM A ORGANIZAÇÃO A QUAL REPRESENTA:

19. Gostaria de conhecer um pouco sobre sua trajetória enquanto servidor público. **Fale-me um pouco mais sobre isso...**

Probes:

- g) Você é concursado? Ocupa cargo comissionado? É contratado?
 - h) Há quanto tempo você faz parte do quadro de funcionários deste setor?
 - i) Quais os cargos você já ocupou além da função atual que você desempenha?
 - j) Em algum outro momento de sua trajetória você já atuou com a temática da criança e do adolescente?
 - k) Além do exercício da sua função como servidor público, você já trabalhou com essa temática? Especificar: _____ (Associações de bairro, ONGs, Movimentos Sociais, Igrejas etc)
20. Você poderia me dizer se o órgão no qual trabalha **auxilia/acompanha sua participação nos assuntos relacionados ao CEDCA?**

Probes:

- e) Se sim como? Através de conversas informais, reuniões, etc.
 - f) Essas atividades acontecem antes ou depois de sua ida ao CEDCA?
 - g) Você me diria que essas reuniões ajudam a orientar sua participação no CEDCA? Por que ou Como?
 - h) Quem são as pessoas que participam dessas atividades?
4. O órgão no qual trabalha realiza capacitações para qualificar a sua participação nas reuniões do **CEDCA?**

Probes:

- a. Se sim como? Através de conversas informais, reuniões, estimulando sua participação em cursos destinados a conselheiros, etc.
- b. Qual sua avaliação acerca desta capacitação? Ela contribui para sua participação?

CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO:

5. Agora, vamos falar um pouco de sua relação como o CEDCA. Gostaria que você começasse me falando sobre **como e porque você se tornou conselheiro?**

Probes:

- j) Você é conselheiro do CEDCA há quantos anos? (CONSIDERAR TODOS OS MANDATOS)
- b) Entre os membros do setor que você representa há outros interessados em participar do CEDCA? Todos podem ser nomeados como conselheiros?
- k) Fale um pouco mais sobre o processo de tornar-se conselheiro/ Você foi indicado ou foi eleito? Quando você eleito/indicado conselheiro, havia outros interessados? Com quantas pessoas você concorreu? Qual foi o critério utilizado para sua escolha?
- l) Você recebe algum tipo de apoio para sua participação no conselho? Que tipo de apoio? Quem fornece?
- m) Quando você diz para as pessoas que é conselheiro, qual é reação delas em relação aos Conselhos (desconhecimento, avaliam positivamente, não avaliam, avaliam negativamente)?
- n) Você considera sua atuação como conselheiro legítima? O que é legitimidade para você?
- o) Você já participou de outros conselhos?

PERCEPÇÕES SOBRE REPRESENTAÇÃO:

6. Atualmente, é comum afirmar que os conselheiros são REPRESENTANTES. Você concorda com essa afirmativa? Isto é, **Você se considera um representante?**

Probes:

- h) Quem você representa no conselho?
- i) Fale mais sobre isso, por que se considera um representante nesse caso?
- j) O que é representação para você?

RELAÇÃO DO CONSELHEIRO COM O CONSELHO:

7. Gostaria de conhecer um pouco sobre a sua participação no CEDCA. Inicialmente, você poderia falar sobre as reuniões no conselho?

Probes:

- e) As reuniões são convocadas, normalmente, com quantos dias de antecedência? O tempo é suficiente para você se programar?
- f) Quem convoca as reuniões?
- g) Você recebe a pauta das reuniões do conselho com antecedência?
- h) Você discute os temas das pautas com a entidade que representa antes das reuniões do CEDCA,? Com quem?
- k) Você discute a pauta em outros espaços? Quais?
- l) (**Apenas para quem discute a pauta**) Como essa discussão prévia afeta suas posições durante as reuniões do CEDCA? (faz você votar de forma diferente? Ajuda-lhe a pensar outras questões? Poderia dar exemplos?)
- m) Durante as reuniões, a discussão com os outros conselheiros já fez você mudar de idéia? Poderia dar exemplos?
- n) Com base em que você toma as decisões no Conselho? (você. segue sua intuição, seu saber técnico ou você acompanha o que sua base pensa?)

RELAÇÃO DO CONSELHEIRO COM ATORES EXTERNOS:

Vamos falar um pouco de sua relação, enquanto conselheiro, com outros atores externos ao conselho, isto é: os cidadãos e outras organizações estatais e civis.

8. Normalmente, você divulga as ações/decisões do conselho para o público externo que representa?

Probes:

- d) Para quem você divulga as ações/decisões do conselho?
- e) Como você realiza essa divulgação?

- f) O segmento que você representa busca informações sobre sua atuação no conselho? Com que frequência? Quem especificamente busca esta informação?
- g) Você já participou de algum evento ou atividade externa representando o CEDCA? Qual? Com que frequência? Dê exemplos: _____

PERCEPÇÕES DO CONSELHEIRO SOBRE O CEDCA:

9. Para finalizar, vamos falar um pouco sobre o CEDCA enquanto um ator político. Inicialmente, você me diria que o conselho é a instituição mais adequada para formular e avaliar a implementação das políticas públicas para crianças e adolescentes? Por quê?

Probes:

- d) Fale mais sobre isso...
- e) Como você avalia a atuação do conselho nesse sentido?

10. Em sua opinião, você me diria que as decisões tomadas no CEDCA impactam a política estadual da criança e do adolescente? Exemplifique.

11. Em sua opinião, você me diria que o conselho tem a sua autoridade reconhecida pelos gestores e políticos? E pela sociedade?

Probes:

- c) O que lhe faz pensar dessa forma?
- d) Você poderia citar um exemplo para ilustrar sua fala?

12. As decisões produzidas pelo CEDCA correspondem às necessidades/interesses das crianças e adolescentes de Minas Gerais?

Probes:

- c) A todas ou apenas uma parte delas?
- d) Você poderia falar um pouco mais sobre isso? O que lhe faz pensar dessa forma?

13. Você considera as decisões do CEDCA justas? Por quê?

Probes:

- c) Você poderia me dar um exemplo de uma decisão do CEDCA que você achou justa e outro exemplo de uma decisão injusta?
- d) Os grupos considerados “minoritários” (deficientes, negros, indígenas etc) são ouvidos/considerados pelos conselheiros do CEDCA nos momentos decisórios?

14. Sendo o Estado de Minas muito grande e heterogêneo, como você avalia a representação dos interesses das crianças e adolescentes das diversas regiões do Estado no CEDCA?

Probes:

- b) Os conselheiros do CEDCA buscam atuar em prol de sua região de origem ou de todo o Estado?
- c) Existe alguma região beneficiada ou todas são tratadas igualmente pelo CEDCA? Pode me dar um exemplo de uma que seja beneficiada? E uma prejudicada?
- d)

15. Há alguma diferença entre a atuação dos conselheiros governamentais e não governamentais?

Probes:

- a) Fale um pouco mais sobre isso... Você pode citar exemplos que ilustre sua fala?