

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
MESTRADO EM SOCIOLOGIA

**A REPRESENTAÇÃO NO INTERIOR DA PARTICIPAÇÃO – UMA ANÁLISE
FENOMENOLÓGICA DOS CONSELHEIROS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE
SAÚDE DE RECIFE (2006-2007)**

José Remon Tavares da Silva

RECIFE

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
MESTRADO EM SOCIOLOGIA

**A REPRESENTAÇÃO NO INTERIOR DA PARTICIPAÇÃO – UMA ANÁLISE
FENOMENOLÓGICA DOS CONSELHEIROS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE
SAÚDE DE RECIFE (2006-2007)**

José Remon Tavares da Silva

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Sociologia da Universidade Federal
de Pernambuco como requisito
parcial para a obtenção do título de
mestre, sob orientação do Prof. Dr.
Paulo Henrique Martins.

RECIFE

2011

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva CRB-4 1291.

S586r Silva, José Remon Tavares da.
A representação no interior da participação : uma análise fenomenológica dos conselheiros usuários dos serviços de saúde de Recife (2006-2007) / José Remon Tavares da Silva. - Recife: O autor, 2011.
132 f. : il. ; 30 cm.

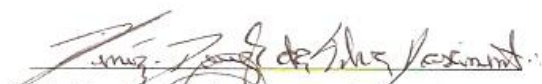
Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique Martins.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2011.
Inclui bibliografia e anexos.

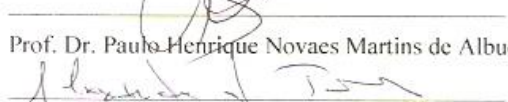
1. Sociologia. 2. Fenomenologia. 3. Representação política. 4. Conselheiros de saúde. 5. Conselhos de saúde – Recife (PE) – 2006-2007. I. Martins, Paulo Henrique (Orientador). II. Título.

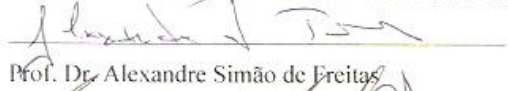
301 CDD (22.ed.) UFPE (CFCH2011-73)

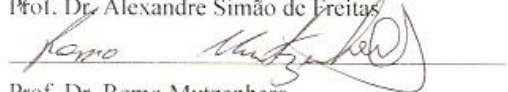
Ata da Sessão de Defesa de Dissertação de JOSÉ REMON TAVARES DA SILVA do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco.

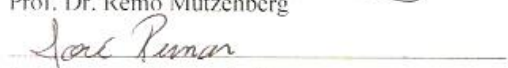
Aos vinte e cinco dias do mês de maio do ano de dois mil e onze, reuniram-se na Sala de Seminários do 12º andar do prédio do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, os membros da Comissão designada para a **Defesa de Dissertação de JOSÉ REMON TAVARES DA SILVA**, intitulada **A REPRESENTAÇÃO NO INTERIOR DA PARTICIPAÇÃO – UMA ANÁLISE FENOMENOLÓGICA DOS CONSELHEIROS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE SAÚDE DO RECIFE (2006-2007)**. A Comissão foi composta pelos Professores: **Prof. Dr. Paulo Henrique Novaes Martins de Albuquerque (Presidente/Orientador)**; **Prof. Dr. Alexandre Simão de Freitas - Titular Externo (PPGE/UFPE)**; **Prof. Dr. Remo Mutzenberg – Titular Interno (PPGS/UFPE)**. Dando início aos trabalhos, o **Prof. Dr. Paulo Henrique Martins** explicou aos presentes o objetivo da reunião, dando-lhes ciência da regulamentação pertinente. Em seguida, passou a palavra ao autor da Dissertação, para que apresentasse o seu trabalho. Após essa apresentação, cada membro da Comissão fez sua arguição, seguindo-se a defesa do candidato. Ao final da defesa, a Comissão Examinadora retirou-se, para em secreto deliberar sobre o trabalho apresentado. Ao retornar, o **Prof. Dr. Paulo Henrique Martins**, presidente da mesa e orientador do candidato, solicitou que fosse feita a leitura da presente Ata, com a decisão da Comissão **aprovando a Dissertação por unanimidade**. E, nada mais havendo a tratar, foi lavrada a presente Ata, que vai assinada por mim, secretário do Programa, pelos membros da Comissão Examinadora e pelo candidato. Recife, 25 de maio de 2011.


Vinícius Douglas da Silva Nascimento – Secretário


Prof. Dr. Paulo Henrique Novaes Martins de Albuquerque


Prof. Dr. Alexandre Simão de Freitas


Prof. Dr. Remo Mutzenberg


José Remon Tavares da Silva

A Wanessa Gonzaga, pessoa de imenso
senso de responsabilidade e grande
carinho pela vida, por tudo aquilo que
passamos juntos, superando as
dificuldades de cada dia e aproveitando
todos os momentos de alegria.

AGRADECIMENTOS

Ao fim tão longa jornada, damo-nos conta de que não poderíamos ter chegado tão distante sem contar com o apoio de amigos e colegas. Pessoas a quem dedicamos grande afeto, e de quem recebemos suporte nos momentos mais árduos. A eles serei eternamente grato.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, com quem tive o prazer e o privilégio de aprender sobre a sociologia, matéria de difícil entendimento, mas recompensadora para quem nela se aventurar, especialmente a Paulo Henrique Martins, meu mentor e orientador, que desde o início de minha formação, apostou em meu potencial; a Silke Weber; a Remo Mutzemberg; a Cynthia Hamlim; a Eliane Veras; a Eliane da Fonte; a Maria Eduarda; e aos demais dedicados professores/ pesquisadores.

Aos meus irmãos, Jessica Tavares e João Raone, que nem sempre puderam estar juntos comigo, mas tenho certeza de que torceram para o meu sucesso e vibraram com cada uma das minhas pequenas vitórias. A minha mãe e ao meu pai, que deram suporte para que eu pudesse dar vôos mais longos, sem nunca duvidar do alcance de minhas asas.

A todos amigos e companheiros, de longa data e mais recentes, aos que tomaram outros rumos e se afastaram e aqueles que encontramos quando menos esperávamos, agradeço profundamente o carinho.

E agradecimentos especiais a Wanessa Gonzaga, que, nas horas mais difíceis de dúvidas, nunca me deixou esmorecer. Um “xero”, linda.

RESUMO

O foco da dissertação é a percepção que os conselheiros usuários do Conselho de Saúde de Recife (2006-2007) têm da representação política. Nossa suposição é de que as práticas representativas dos conselhos são novas e não existem modelos adequados de representação/ representatividade, pois essas idéias são formadas segundo condições e problemáticas históricas específicas. As noções adotadas e consagradas pela ciência política têm um referencial histórico específico, o que significa dizer que estão acoplados ao mundo da vida de uma determinada época, orientados segundo seus próprios problemas e desafios históricos. Adotamos a perspectiva fenomenológica, cuja contribuição reside na suposição de que toda conceituação científica remete ao mundo vivido. Sendo assim, reportamos ao vivido dos próprios conselheiros para dar conta de uma noção de representação política próxima a sua experiência. Obtivemos, com base nos relatos dos conselheiros usuários do conselho municipal de saúde de Recife (2006-2007), dois tipos de representação, que emolduram a experiência dos representantes, que convencionamos chamar de: representação intermediação e representação reivindicativa.

Palavras-chaves: Fenomenologia, Metodologia Fenomenológica, Representação Política, Saúde Pública, Conselho Gestor, Conselho Municipal de Saúde.

ABSTRACT

The aim of the research is the perception that public health care users counselor of the Health Council of Recife (2006-2007) have about political representation. Our guess is that the practices of representative councils are new and there are no adequate models of representation / representativeness, as these ideas are formed under conditions and specific historical challenges. The concepts adopted and enshrined in political science have a specific historical reference, which means that are coupled to the lifeworld of a particular era, driven by its own historical problems and challenges. We adopt a phenomenological perspective, whose contribution lies in the assumption that all scientific concept refers to the lived world. Thus, we report the committee members lived to account for a notion of political representation close to their experience. Returned, based on reports from users of the municipal council directors of health of Recife (2006-2007), two kinds of representation, which frame the experience of representatives, and which we agreed to call: intermediation and representation claiming representation.

Keywords: Phenomenology, Phenomenological Methodology, Political Representation, Public Health, Management Council, Municipal Health Council

Lista de Quadros e Gráficos

QUADRO 1	Diagrama de seleção dos conselheiros usuários de RPA	i
QUADRO 2	Perfil dos conselheiros usuários do Conselho Municipal de Saúde de Recife (2006-2007)	81
QUADRO 3	Resumo das Categorias de Análise	108
QUADRO 4	Sumário das atas de reunião plenária do Conselho Municipal de Saúde de Recife (2006-2007)	ii
QUADRO 5	Modelo de análise fenomenológica	iii
GRÁFICO 1	Presença nas reuniões plenárias do Conselho Municipal de Saúde (2006-2007)	76

SIGLAS

Abrasco – Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

Cebes – Centro Brasileiro de Estudos de Saúde Pública

CISMO – Comissão Interssetorial da Mulher

CMS – Conferência Municipal de Saúde

CNS – Conferência Nacional de Saúde

CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira

DMP – Departamento de Medicina Preventiva

DMPS – Departamento de Medicina Preventiva e Social

EAM – Entidade de Âmbito Municipal

HTLV - Human T Lymphotropic Virus

MS – Ministério da Saúde

MRSB – Movimento de Reforma Sanitária Brasileira

PSF – Programa Saúde da Família

ONG – Organização Não-Governamental

OP – Orçamento Participativo

OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde

RE – Reunião Extra-Ordinária

RO – Reunião Ordinária

RPA – Região Político-Administrativa

RSB – Reforma Sanitária Brasileira

SUS – Sistema Único de Saúde

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
<i>Representação e representação política</i>	5
<i>Fenomenologia e compreensão</i>	10
<i>Metodologia de pesquisa fenomenológica</i>	17
<i>Divisão dos capítulos</i>	22
1. DEMOCRACIA RADICAL E REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	24
1.1. A democracia radical	34
a) Participação e controle social	35
b) Deliberação	37
1.2. Crítica da democracia radical às formas elitistas de representação	39
a) Racionalização da política	40
b) Irracionalidade dos movimentos sociais e suas consequências para a democracia.	43
1.3. Limites da democracia radical para pensar a representação política	45
a) A participação sobrepõe-se à representação	45
b) Percepção simplificada e unificada da sociedade civil organizada	47
1.4. Alternativas de representação política	48
a) Representação virtual	48
b) Representação por afinidade	52
c) Representação especial de grupos	56
1.5. Repensar fenomenologicamente a representação política	61
2. FORMAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE RECIFE	65
2.1. Conselhos Gestores	66
2.2. Conselho Municipal de Saúde de Recife – Planejamento, Formação e Funcionamento	68
a) <i>PLANEJAMENTO – O Plano de Saúde Municipal</i>	69
b) <i>FORMAÇÃO – a escolha dos conselheiros usuários</i>	71
c) <i>FUNCIONAMENTO DO CONSELHO – as atividades do conselheiro usuário</i>	74
3. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DO CONSELHEIRO USUÁRIO	79

3.1. Do representante	81
3.2. Do representado	89
3.3. Da finalidade da representação	93
a) interesses	93
b) conscientização	97
3.4. Da prestação de contas	102
3.5. Síntese	107
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
BIBLIOGRAFIA	113
ANEXO I – QUADRO 1 – Diagrama de seleção dos conselheiros usuários RPA	i
ANEXO II – QUADRO 4 – Sumário das atas de reunião plenária do conselho municipal de saúde de Recife (2006-2007)	ii
ANEXO III – QUADRO 5 – Modelo de análise fenomenológica	iii
ANEXO IV – Entrevista – conselheiro usuário	iv
ANEXO V – Modelo de entrevista pré-liminar – conselheiros profissionais de saúde	viii

INTRODUÇÃO

“Se a idade de Matusalém me fosse concedida, quase que ousaria entrever a possibilidade de vir ainda a ser filósofo” (HUSSERL apud DARTIGUES, 2008: 13)

O foco da dissertação é a percepção que os conselheiros usuários têm da representação. Nossa suposição é de que as práticas representativas dos conselhos são novas, e que não existem modelos adequados de representação/ representatividade, pois essas idéias são formadas segundo condições e problemáticas históricas específicas. As noções adotadas e consagradas pela ciência política têm um referencial histórico específico, o que significa dizer que estão acoplados ao mundo da vida de uma determinada época, orientados segundo seus próprios problemas e desafios históricos. A transposição acrítica de noções geradas em momentos históricos diversos para dar conta das novas experiências dos Conselhos Gestores gera mais problemas do que revela soluções. Soma-se a essas dificuldades o fato de que o corpo teórico que mais tem aprofundado sobre o tema dos Conselhos Gestores – as teorias da democracia participativa e deliberativa – em regra não questiona a representatividade e a representação exercida pela sociedade civil organizada nesses espaços. A relevância da fenomenologia reside nesse sentido no dado de que toda conceituação científica remete ao mundo vivido, de modo que estamos reportando ao vivido dos próprios conselheiros para dar conta de uma noção de representação política próxima a experiência dos conselheiros usuários.

Fortemente marcado pelo contexto sócio-político da época e pela experiência anterior do regime militar, a nova constituição promulgada no fim dos anos 80 é caracterizado pela resistência ao poder autoritário. A sociedade civil passa a ser vista como importante protagonista no processo de transição, caracterizada como portadora dos verdadeiros interesses da sociedade, em oposição ao corpo político tradicional sobre o qual recaem as desconfianças populares. Também, com a Constituição de 1988, ocorre a descentralização político administrativa do Governo Federal em direção aos estados e municípios e a criação de canais institucionais de participação da sociedade civil organizada no controle das políticas públicas. Desse modo, pela conjunção dos fatores indicados acima, criaram-se os Conselhos Gestores. Entre eles se destacam os Conselhos de Saúde, que constituem órgãos colegiados, difundidos em todo o vasto território nacional a partir dos anos 90, nas esferas Federal, estadual e municipal.

O maior protagonismo da população nas deliberações sobre as políticas públicas de saúde passou a ser defendido pelo movimento de reforma sanitária (MRSB) e Movimentos Populares de Saúde desde meados da década de 70¹. Conforme ficou estabelecido no relatório final da 8ª Conferência Nacional da Saúde², em 1986, que contou com ampla participação de diversos segmentos, inclusive representantes da sociedade civil, com a proposta de ampliar a participação da população, a saúde deixou de ser um conceito abstrato, passando a se referir a um determinado contexto histórico de determinada sociedade e num dado estado de desenvolvimento, devendo ser conquistada pela população em lutas cotidianas. Torna-se claro a partir desse momento que a saúde veio a constituir um direito do cidadão e dever do Estado, e que a sua garantia depende, dentre outros fatores, da participação da população na organização, gestão e controle dos serviços públicos de saúde.

No entanto, passados mais de vinte anos de existência do SUS, a saúde continua sendo uma das questões que mais afeta e preocupa os brasileiros, especialmente aqueles que, destituídos de renda suficiente, se encontram em maior dependência dos serviços prestados pelo Estado. Os serviços públicos de saúde ainda são vistos como serviços para os pobres, como se na realidade existissem duas modalidades de saúde, uma para aqueles que podem pagar e outra para assistir os mais carentes. O que fica logo evidente é que a população mais vulnerável tem que encontrar meios de manifestar suas

¹ Segundo Escorel (2005), as bases do movimento de reforma sanitária (MRSB) encontravam-se nos Departamentos de Medicina Preventiva (DMP), criados inicialmente na década de 50, nas Faculdades de Ribeirão Preto e paulista de medicina, e, mais tarde, em 1968, mediante a Lei de Reforma Universitária, definitivamente incorporados às universidades. Nesses espaços, desenvolveram-se os conhecimentos e a prática política contestatórias ao modelo centrado na medicalização, que começaram a se articular com as organizações da sociedade civil nas suas demandas pela democratização do país. São marcos igualmente relevantes a criação, no ano de 1976, do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde Pública (Cebes), a partir da sugestão de um grupo de médicos do Curso de Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da USP, na sua maioria oriundos da DMP, que teve, em sua revista *saúde em debate*, um veículo importante de divulgação da plataforma de luta, e a criação, em 1979, da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), durante a “I Reunião sobre Formação e Utilização de Pessoal de Nível Superior na Área da Saúde Pública”, reunido na sede da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) em Brasília, o qual ampliou o diálogo entre a comunidade técnico-científico, os serviços de saúde, órgãos governamentais e organizações da sociedade civil (ESCOREL, 2005).

² A Lei n. 378, de 1937, estabeleceu nova organização ao Ministério da Educação e Saúde, e instituiu tanto a Conferência Nacional de Saúde quanto a Conferência Nacional de Educação, cuja função era facilitar ao governo o conhecimento das atividades concernentes a educação e a saúde. A proposta inicialmente era de assistir ao governo no controle das ações realizadas no âmbito estadual a fim de regular o fluxo de recursos. Contudo, a partir da quinta CNS percebe-se uma atividade propositiva mais regular dos setores organizados (ESCOREL e BLOCH, 2005). No entanto, é apenas a partir de 1990, com a Lei 8.142, que as Conferências de Saúde passam a contar, de forma regulamentada, com a participação das organizações da sociedade civil, representando os usuários dos serviços de saúde, com a finalidade de avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes: União, estado ou município.

reinvidicações caso tenha esperanças de alguma melhoria nas suas condições de saúde, garantindo seu direito constitucional.

O canal apropriado para esse fim são, sem dúvida, os Conselhos gestores. Mas de que maneira os usuários se fazem presentes nesses espaços, que têm relevância crucial em suas vidas? Seriam os Conselhos catalisadores efetivos das demandas e necessidades reais da população em seus diferentes níveis? Dado o tempo para a sua consolidação e difusão, torna-se urgente verificar o seu funcionamento em termos de oportunidades abertas para a efetiva participação e representação da população.

De fato o que nos chama atenção é a fraca repercussão que os Conselhos Municipais possuem na sociedade como um todo. Em geral, eles são desconhecidos pela população. Em parte, concorre para isso a falta de divulgação, em quaisquer meios (TV, rádio, internet ou jornal), das atividades realizadas no Conselho e de informações a respeito dos direitos relativos à saúde. No entanto, isso não explica tudo. Com efeito, em princípio, as reuniões do Conselho são abertas ao público, contudo as queixas são freqüentes quanto à falta de interesse geral. O desinteresse, por sua vez, reflete o desconhecimento da sociedade quanto aos objetivos e funções dos Conselhos. Essa é uma dificuldade ainda a ser superada, conforme o relatório final da 11ª Conferência Nacional de Saúde, 2002, em que fica patente a urgência em se pensar mecanismos de comunicação permanentes entre o conselho e o resto da sociedade.

“Portanto, se o desafio é instituir um sistema público de saúde democrático, onde as prioridades sejam definidas de forma participativa, com mecanismos de controle social, é urgente a definição de uma política de IEC (Informação, Educação e Comunicação) que garanta instrumentos permanentes de divulgação e comunicação dos Conselhos de Saúde com a sociedade. Essa política deve levar em conta as lutas pelo acesso e legalização das rádios comunitárias, jornais, TV e outros meios que possam prestar informações e assegurar a expressão da população, e permitir a cada cidadão que exerça o seu papel de fiscalização sobre as políticas públicas”. (MS, 2002: 50).

Pelo modo como é composto, verifica-se que, por outro lado, os conselhos gestores são, na realidade, instâncias de participação semi-direta. Isso significa dizer que a população não decide diretamente sobre as políticas públicas que lhes afetam. Muito daquilo que consideramos participação social é exercido por um conjunto de pessoas que se diz representante de interesses e perspectivas variadas, agindo em nome de outros que não podem estar presentes por elas mesmas nesses espaços. A representação é efetivamente exercida por organizações da sociedade civil que passam a

ocupar esses espaços por se apresentarem ou por serem creditadas pelos governos como representantes de determinados segmentos de usuários.

Acreditamos que essas garantias institucionais por si só não são suficientes para o aprofundamento da democracia, caso a população não possa ser efetivamente representada, principalmente no que diz respeito aos usuários dos serviços de saúde. Alguns apontamentos sugeridos no relatório final da 11ª CNS indicam dificuldades de representação exercida pelos conselheiros, enquanto uma real falta de compromisso com a base.

“A falta de representatividade dos conselheiros, freqüentemente desarticulados das bases, instituições ou segmentos que representam, desmotivados e ausentes das reuniões, omissos em cumprir o seu papel nos fóruns, com pouca capacidade para formular propostas alternativas e efetivas aos problemas de saúde, sendo freqüentemente indicados clientelisticamente, dentro de um contexto geral de desorganização da sociedade civil”. (MS, 2002: 46).

Desse modo, parece-nos de suma importância verificar as formas como se estabelecem as relações entre a base e os conselheiros, ou seja, entre estes e os usuários dos serviços de saúde. Abordamos essa questão não a partir de um estudo sobre as instituições representativas, mas através da vivência dos próprios conselheiros, que são, com efeito, o elo central nesse quadro. Partimos das formas como eles entendem essa relação de mediadores dos interesses dos usuários em nome das entidades que representam no conselho.

Com relação à participação social, se tem avançado muito na discussão sobre esses novos mecanismos, principalmente quanto a duas questões fundamentais: as condições em que operam tais instâncias, no sentido de garantir a autonomia deliberativa de seus membros, ou seja, em que medida estão criando constrangimentos ou abrindo possibilidades de participação da sociedade na arena pública; e quanto ao desempenho dos conselheiros, no sentido de entender se estão suficientemente instrumentalizados para realizarem tarefas de decisão política que envolvem conhecimentos técnicos e contábeis complexos, ou ainda, nesses mesmos termos, a relevância pedagógica que tem a participação nesses órgãos colegiados, conforme a orientação paradigmática sugerida por Carole Pateman (1992).

No entanto, por se restringirem aos processos deliberativos e participativos - ou quando muito tentarem avaliar a representatividade dos conselheiros tomando de empréstimo o modelo próprio da competição eleitoral dos partidos políticos -, essas

discussões acabam se omitindo a respeito da diversidade de práticas de representação que, de forma espontânea, como o é, na realidade, a maioria dos fenômenos sociais, começam a surgir no interior das entidades representativas. Uma diversidade de noções e práticas de representação, parcialmente construídas, encontra-se hoje no seio de tais organizações.

Sendo assim desejamos saber: como se relacionam, na prática do dia a dia, os conselheiros e os usuários, a fim de garantir a representatividade dos primeiros em relação aos últimos? Ou melhor, como os conselheiros entendem essa relação, que é, para todos efeitos, uma relação de representação, embora não assuma a mesma configuração da representação política exercida pelos partidos competitivos?

Representação e representação política

A representação é uma daquelas noções sobre as quais parece impossível existir um acordo entre os diferentes teóricos e pensadores ou entre as diversas disciplinas em que o termo é evocado para dar conta de práticas sociais distintas. Com efeito, a representação constitui uma noção complexa e abstrata, eminentemente social em seus fundamentos e sentido. Queremos dizer com isso que a noção designa algo que não ocorre na natureza, mas descreve formas de ser, aparentar ou estar que é radicalmente social/humano em seus fundamentos de significado. Tomamos a representação em geral como um tipo de construto mental que descreve uma relação colocada entre objetos distintos ou aspectos deles, que podem ser da mesma natureza ou ter naturezas diferentes entre si.

O termo representação surge tardiamente na história da humanidade. Na realidade, conforme nos adverte Pitkin (2006), muitas práticas que hoje reputamos serem representações existiram antes que a palavra se tornasse de uso comum. Assim é que a própria sociologia, como forma de conhecimento moderno tardio, apenas em fins do século XIX, vem a fazer uso científico da noção.

Durkheim é o mais expressivo sociólogo a recorrer à noção de representação. Segundo Steven Lukes (2007), Durkheim começou a empregar o termo *representação coletiva* a partir de 1897. Em seu estudo das religiões, *Formas elementares da vida religiosa*, Durkheim (1989) faz uso da noção segundo a problemática que o animou ao longo de todo o seu empreendimento teórico: o fundamento social da vida humana. As *representações coletivas* exprimem o modo pelo qual uma coletividade concebe a si mesma em relação a todo o conjunto de objetos que lhes afetam, sejam eles naturais ou sobrenaturais. As representações são coletivas por duas razões: quanto a sua origem e

quanto àquilo a que se refere. Por um lado, o substrato do conhecimento e de toda a representação, para ter efeito, deve ser social, isto é, são geradas socialmente, e, desse modo, têm na sociedade seu fundamento de validade. Por outro lado, as representações sociais dizem respeito à própria sociedade. Elas tornam presentes mentalmente a organização da sociedade, que é o seu substrato primitivo. Steven Lukes (2007) alerta quanto à ambigüidade do conceito de Durkheim, para quem a *representação coletiva* seria ao mesmo tempo o modo de pensar, conceber ou perceber e aquilo que é pensado, concebido e percebido. Acrescentamos que essa ambigüidade é inerente à própria noção de representação, e, por não questionar de forma mais profunda a noção, Durkheim não soube dissipar essa nebulosidade.

Mais adiante, por volta da década de 60 do século XX, Serge Moscovici resgata o conceito de *representação coletiva* de Durkheim, empenhando-se com mais afinco em lhe emprestar um conteúdo definido e cientificamente operacional. Além do mais, Moscovici estava mais preocupado com a questão das representações nas sociedades modernas, em que o avanço da divisão do trabalho inibe a formação de representações homogêneas e difundidas na totalidade das consciências de cada membro da comunidade, visto que “(...) *uma vez forjadas em condições socialmente desiguais, como resultado da divisão do trabalho, as representações são, portanto, sociais, já que partilhadas, mas não homogêneas, porque partilhadas na heterogeneidade da desigualdade social*” (NÓBREGA, 2001: 61). Desse modo, elabora a noção de *representação social* como um conjunto de crenças e idéias que tornam presentes ou evocam determinados objetos (sociais ou físicos) ou acontecimentos, que, sendo socialmente construídos, tem sentido para um determinado grupo. Segundo Moscovici:

“sistema de valores, de noções e de práticas tendo uma dupla tendência: antes de tudo, instaurar uma ordem que permite aos indivíduos a possibilidade de se orientar no meio-ambiente social, material e de o dominar. Em seguida, de assegurar a comunicação de uma comunidade propondo-lhe um código para as suas trocas e código para nomear e classificar de maneira unívoca as partes de seu mundo, de sua história individual ou coletiva” (apud. NÓBREGA, 2001: 70)

Erving Goffman (2008) evoca a noção de representação em um sentido mais teatral. Em *Representação do Eu na vida cotidiana*, uma de suas obras mais inspiradas, Goffman (2008) recorre à noção de representação enquanto desempenho de um papel social em cenários definidos. Trata-se de uma abordagem interacionista, que, utilizando-se fartamente da metáfora do teatro, procura dar conta da performance do ator que,

frente a um público, procura, de forma deliberada, sustentar uma impressão de si mesmo e manter a coerência da situação socialmente definida: “*Considerarei a maneira pela qual o indivíduo apresenta, em situações comuns de trabalho, a si mesmo e a suas atividades às outras pessoas, os meios pelos quais dirige e regula a impressão que formam a seu respeito e as coisas que pode ou não fazer, enquanto realiza o desempenho diante delas*” (GOFFMAN, 2008: 9).

Na ciência e filosofia políticas, a noção de representação tem um destino ainda mais auspicioso, no entanto igualmente entrecortado por referenciais e problemáticas bastante específicos e historicamente definidos.

Pitkin (2006) considera Hobbes o primeiro a realizar um exame da idéia de representação na teoria política. Em 1651 Hobbes publica o *Leviatã*, em que o autor recorre de forma mais sistemática à noção de representação a fim de subsidiar seus argumentos. Segundo Pitkin, “*no leviathan, Hobbes define a representação em termos dos aspectos formais da agência legal, especialmente em termos de autorização: um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido sua própria*” (2006: 28). A autorização ilimitada de todos institui o soberano, enquanto “pessoa artificial”, representante que une em si a totalidade dos indivíduos. Pitkin argumenta que,

“Ao chamar o soberano de representante, Hobbes constantemente sugere que o soberano fará o que se espera que os representantes façam, não apenas o que lhe satisfaz. No entanto, a definição formal assegura que essa expectativa nunca pode ser invocada para criticar o soberano ou resistir a ele por não representar seus súditos como deveria. Na verdade, na definição explícita, não existe algo como um (não) representar *como se deveria*” (2006:29)

Desdobramentos políticos posteriores – os momentos que antecederam e se seguiram às revoluções do século XVIII – inseriram novas problemáticas à representação política: a polêmica do mandato (livre ou vinculado) e a relação entre representação e democracia. Edmund Burke, filósofo e político irlandês do século XVIII, foi, expressando-se especialmente através de discursos ardentes, um virulento defensor da independência do representante no Parlamento. Burke acreditava que, uma vez escolhido (não importando a forma como o seja), o parlamentar passa a representar toda a nação, não os interesses desse ou daquele eleitorado que o elegeu: “*O Rei é um representante do Povo; assim também são os lordes; assim são os juízes. Eles são todos fiduciários do Povo, assim como os Comuns; pois nenhum poder é dado para o bem*

exclusivo daquele que o recebe” (BURKE. Apud. PITKIN, 2006: 31). Essa proposição não contradiz outros desdobramentos teóricos de Burke: as noções de representação real e virtual. No primeiro caso, a população, ou o distrito, efetivamente escolhe seu representante. No segundo caso, ele não escolhe o representante, no entanto, este, por compartilhar e defender os mesmos interesses, é, para aquele, seu representante. Em nenhum dos dois casos, está o representante obrigado a seguir a opinião de seus eleitores. Na visão de Burke, os interesses, em grande medida econômicos e localizados segundo as atividades prevalentes na região, são fixos e objetivos, cuja soma forma o interesse da nação. Sendo assim, em lugar de interesses locais e opostos entre si e contra a totalidade, Burke pensa em localidades que compartilham determinados interesses orientados para o bem comum.

Outra perspectiva bastante diversa foi elaborada pelos liberais – sejam os antigos federalistas norte-americanos, sejam os utilitaristas ingleses –, para os quais os interesses poderiam ter contornos mais pessoais. Desse modo, a representação para esses autores dizia respeito às pessoas. No caso dos antigos federalistas, os interesses, inerentemente voláteis e variados, figurariam como um inconveniente, que poderia colocar em risco a própria continuidade do governo. A fim de garantir o “bem público”, como algo maior e mais objetivo (embora permaneça largamente indefinido), os antigos federalistas propõem a representação como solução superior à democracia direta. Através da representação, na visão dos antigos liberais americanos, seria possível minimizar a influência danosa de interesses particulares e contrários ao bem público, pois, em primeiro lugar, ela funcionaria como uma espécie de filtro, que aumentaria as chances de que pessoas virtuosas e mais sábias, capazes de discernir os verdadeiros interesses da nação, possam de fato governar; e, em segundo lugar, a representação torna possível uma república grande, o que diminuiria, por sua vez, as oportunidades de que facções possam associar-se contra os interesses da nação³. Segundo Pitkin, os antigos federalistas concluíram que

³ No mesmo período, opositores dos federalistas elaboraram um discurso, menos articulado e certamente menos penetrante no espírito americano, mas muito sugestivo e, lamentavelmente, esquecido na ciência política. Fortes contestadores dos antigos federalistas, denunciaram a tendência elitista dos mecanismos de representação propostos, sugerindo, por sua vez, uma maior proximidade dos representantes com sua base eleitora – compartilhando suas opiniões, sentimentos e atitudes. Segundo Manin, “*con su infatigable insistencia en La ‘similitud’ y en La ‘proximidad’ que debe vincular a representantes y representados, los antifederalistas hicieron una contribución realmente importante al pensamiento político*” (2008: 161) (com sua infatigável insistência na ‘similaridade’ e na ‘proximidade’ que deve os representantes e representados, os anti-federalistas fizeram uma contribuição realmente importante ao pensamento político) (tradução nossa).

“A representação não apenas torna possível uma grande república, mas é também um meio de trazer conflitos sociais perigosos para um fórum central único, no qual podem ser controlados e tornados inofensivos pelo equilíbrio. O equilíbrio necessário acontecerá apenas se cada representante buscar de fato os interesses dos seus eleitores” (2006: 37)

Para os utilitaristas ingleses (J. Bentham e J.S. Mill), os interesses são ainda mais pessoais. Cada indivíduo é motivado pelos seus próprios interesses; e ninguém, a não ser ele próprio, é capaz de conhecê-los. Resulta disso que *“cada indivíduo é o melhor guardião de seu próprio interesse, seja porque os outros são muito egoístas para defendê-los, seja porque não pode conhecê-lo”* (PITKIN, 2006: 37). Ora, mas se assim for, a representação seria impossível. Os utilitaristas, assim como os antigos federalistas, acreditavam na existência de um interesse comum, geral e objetivo. Para eles, as pessoas possuem tanto interesses públicos como interesses privados. As dificuldades resultam de que os últimos tendem a sobrepujar os primeiros. O representante seria alguém em que ambos os interesses coincidissem, seja por uma inclinação pessoal incomum ou produzido, mediante arranjos institucionais, tais como, na representação, a rotatividade no cargo. Conclui Pitkin: *“Assim, para todas as formas de liberalismos existe, no final, algo como interesse público objetivo, que deve de alguma maneira incluir e abarcar o verdadeiro interesse próprio de longo alcance de cada um”* (2006:40).

Ao invés de interesses, Rousseau falava de vontade coletiva; e a vontade, segundo o filósofo francês, não pode ser representada: tão logo um povo eleja alguém para representar a sua vontade, o povo pode mudar a sua vontade, e o representante, que não é o povo encarnado, não acompanha necessariamente essa variação. Por essa razão, Rousseau aparecia como um defensor intransigente da democracia direta, afirmando, de forma polêmica, que toda representação é alienação: no momento em que escolhe um senhor, deixa o povo de ser soberano. Sua crítica mais veemente volta-se para o corpo legislativo, dado que o representante executivo, em sua visão, deve agir de acordo com determinações legais estritas. No entanto, afirma Bonavides (2010), ao pensar na necessidade de organização dos Estados modernos, Rousseau parece mais permissivo, oferecendo alternativas mediante as quais seria possível aproximar a vontade dos representantes à vontade do povo: a renovação frequente do corpo representativo e a sujeição dos representantes a instruções e prestações de contas aos seus constituintes. Dessa doutrina desdobra-se a crítica às formas liberais de representação e a sugestão de

um outro modelo, baseado na “identidade” entre representantes e representados, segundo descreve Bonavides:

“(…) um feixe de doutrinas, cuja aspiração básica consiste essencialmente estabelecer a identidade e suprema harmonia de vontade dos governantes com a vontade dos governados. Consiste também em fazer, com máximo acatamento dos princípios democráticos, que aquelas vontades coincidentes venham a rigor apagar traços distintivos entre sujeito e objeto do poder político, entre povo e governo. De modo que a soberania popular, tanto na titularidade quanto no exercício, seja peça única e monolítica, sem a contradição e contraste dos que na sociedade mandam e dos que nessa mesma sociedade são mandados” (2010: 231)

Vimos que a idéia de representação serve para designar várias práticas ou atividades, que têm em comum o fato de colocar em relação coisas, pessoas, ações ou aspectos delas que são distintos entre si. O que é selecionado e o modo como é colocado em relação é a chave do problema teórico posto pela noção. Desse modo é que a idéia de representação política serve para designar coisas tão diferentes quanto a representação de interesses objetivos, subjetivos ou pessoas; mandato livre ou imperativo do representante. A emergência de práticas representativas novas, como aquelas dos conselhos gestores, impõe um exame crítico da adequação da noção para pensar a representatividade de seus agentes frente à sua base constituinte. Não se trata tão só de escolher ao acaso qualquer um dos modelos expostos acima de representação política. É preciso compreender as especificidade dessas práticas, e, a partir delas, elaborar o modelo de representação correspondente.

Partindo de uma abordagem fenomenológica, resolvemos, não buscar realizar um julgamento precipitado da representação nas instâncias participativas a partir de qualquer referencial filosófico, mas elevar ao nível da elaboração conceitual a vivência espontânea do conselheiro em sua prática cotidiana enquanto representante dos usuários. O que significa afirmar que nosso foco volta-se para a dimensão subjetiva do conselheiro para aí encontrar, entre os aspectos relevantes da idéia de representação, como concebem os conselheiros sua prática e sua relação com os usuários.

Fenomenologia e compreensão

Recorremos ao método compreensivo de base fenomenológica. Ele tem o mérito de sistematizar dados de natureza qualitativa, permitindo compreender como os/as participantes vivem, percebem, pensam e sentem suas vivências, tomando como ponto de partida a expressão pessoal desse processo (BERNARDES, 1991). É entendido, dessa forma, como processo de coleta e análise de dados que considera as pessoas que

existem no mundo e se relacionam umas com as outras, demandando que se conheça o seu contexto situacional e histórico. O método fenomenológico enfoca processos subjetivos na crença de que verdades essenciais acerca da realidade são baseadas na experiência vivida. O que interessa na pesquisa de base fenomenológica é a experiência vivida no mundo do dia-a-dia da pessoa.

A escolha do método não é fortuita. Em primeiro lugar, acreditamos que existe a necessidade de uma maior clareza acerca do fenômeno considerado, a saber, a representação política nos conselhos municipais. Conforme alertamos, muito do que tem sido produzido toma como referência teorias e sistematizações que não dizem respeito diretamente a esse tipo de experiência⁴. Dessa forma, só podemos esperar resultados parciais e muitas vezes imprecisos. Para nós, o fenômeno precisa ser descrito em maior profundidade, servindo como uma base mais consistente para pesquisas vindouras. Em segundo lugar, cremos que a experiência vivida daqueles que participam diretamente dos processos decisórios no conselho municipal de Recife deve ser a melhor fonte de dados disponível sobre o fenômeno considerado. A partir das vozes das pessoas que vivenciam essa experiência poderemos obter dados mais ricos. E, mediante o método de análise compreensiva de base fenomenológica, visualizamos a possibilidade de sistematizar esses dados a fim de produzir uma descrição mais precisa do fenômeno a partir do modo como ele é vivenciado.

A fim de estabelecer um método de fundamentação da ciência e de construção da filosofia como ciência rigorosa, Husserl lança a fenomenologia como “*volta às coisas mesmas*”. A volta às coisas mesmas significa reconsiderar os fenômenos, entendidos, na fenomenologia, como aquilo que aparece à consciência como seu objeto intencional. Quando vivenciamos alguma coisa, damos-nos conta de que estamos diante de algo que se nos aparece. Esses objetos que se nos aparecem são o correlato da vivência da consciência; em outros termos, fenômenos.

É-nos revelado, então, que toda a consciência é consciência “de” alguma coisa. Não apenas isso, mas também que tudo aquilo que é dado à consciência resulta da

⁴ Muitas delas apresentam contornos nitidamente normativos, determinando, em vez de descrever, a pertinência de determinados elementos da experiência vivida. Às vezes, inspirando-se largamente nas determinações que fundam os Conselhos em abrangência nacional, recorrem a uma visão oficial de seu funcionamento, a partir do qual “medem” o sucesso ou fracasso do mesmo. Ao adotarmos a perspectiva fenomenológica, fazemos a opção metódica de desconsiderar o regulamento oficial enquanto parâmetro de medida, embora continue sendo um aspecto significativo da estrutura institucional dos comportamentos dos atores no conselho, e decidimos compreender a partir do próprio fenômeno, isto é, como vivência daqueles que estão mais diretamente ligados a ele.

maneira como a consciência vivencia esse objeto, isto é, de como ele é visado pela consciência. A conclusão a que se pode chegar é que a consciência não é uma substância, não se deixa definir em si mesma, a não ser como uma atividade construída por atos (lembrar, perceber, imaginar, e etc.) a partir dos quais visa algo, isso quer dizer, em sua relação com o mundo (o mundo se coloca como horizonte de possibilidades sempre aberta, para o qual a consciência se dirige incessantemente). Diz-se, então, na fenomenologia, que a consciência é intencionalidade. Por outro lado, o objeto visado de uma determinada maneira pela consciência é intencionado. Isso quer dizer que ele está presente à consciência, mas não faz parte dela, e só existe na medida em que se relaciona com a consciência doadora de sentido.

A fenomenologia destaca duas formas de intencionalidade: a intencionalidade operada no curso existência mundana e a intencionalidade voltada sobre os objetos da consciência e de seus atos. A primeira é exercida no dia a dia, sem quase nos darmos conta, e que nos permite distinguir, para os fins práticos dos desafios corriqueiros, os fenômenos do mundo, tomando-os como possuindo uma existência própria e externa. A segunda é uma forma de intencionalidade reflexiva, pois se trata de uma tomada de consciência sobre aquilo que intencionamos e de seus atos constitutivos. É, portanto, uma intencionalidade de segundo grau que busca captar a coerência de sentido dos objetos intencionados. A primeira fornece o fundamento sobre o qual se ergue o conhecimento que a procura traduzir em linguagem precisa, mas que não é capaz de lhe abarcar integralmente.

O entendimento do que vem a ser o método fenomenológico atravessa necessariamente a compreensão do que significa a distinção operada nessa tradição filosófica entre duas perspectivas diferentes: a *atitude natural* e a *atitude fenomenológica*. A passagem de uma perspectiva para outra indica uma mudança de atitude do sujeito, significando uma transformação de sua disposição diante das coisas.

A atitude natural marca um tipo de consciência ingênua, em que os objetos do mundo são vistos como entidades externas e reais. Dartigues define da seguinte maneira a atitude natural:

“A atitude natural, que é tanto a do cientista como a do homem na rua, consiste em pensar que o sujeito está no mundo como algo que o contém ou como uma coisa entre outras coisas, perdido sobre uma terra, sob um céu, entre objetos e outros seres vivos ou conscientes e, até mesmo entre idéias, que encontrou ‘já aí’ independente de si próprio” (2008: 24)

Assumir a *atitude fenomenológica* implica em adotar uma perspectiva radicalmente diferente com relação ao mundo. Ao contrário da atitude ingênua, que nos é dada espontaneamente, a atitude fenomenológica é um ato voluntário de desapego com relação à crença no mundo externo e que parece independente do sujeito. Isso não quer dizer que se está negando o mundo, apenas não se preocupa com o que seja “o real externo”. Essa é a postura do filósofo por excelência. É unicamente a partir da perspectiva fenomenológica, segundo o qual o mundo é apenas aquilo que é para a consciência, que se torna possível descrever analiticamente as intencionalidades particulares e seus correlatos intencionados. O mundo deixa de ser apenas exterioridade para se tornar um correlato dos processos da consciência doadora de sentido. Por essa “virada” de postura é que se torna possível a investigação fenomenológica.

A fim de metodicamente alcançar a consciência profunda das coisas, o pesquisador aplica um conjunto de procedimentos de investigação que compreende a redução fenomenológica. A redução fenomenológica engloba a *epoqué*, a redução transcendental e a redução eidética. Embora constituam as etapas mais importantes do pensamento e do método de Husserl, devemos admitir que não são as mais claras. Esses momentos apresentam-se às vezes indistintamente, segundo Moreira (2002) e Holanda (2001)⁵, tornando mais desafiador seu entendimento. O primeiro passo, para termos clareza da importância da Redução Fenomenológica, é fazer uma apreciação de cada um desses momentos de forma distinta.

A fenomenologia, conforme já dissemos, propõe-se como tarefa analisar as vivências intencionais da consciência para aí perceber o sentido dos fenômenos. Na atitude natural, a consciência está posta diante de um mundo enquanto realidade que existe sempre ou está sempre aí, objetiva e independente do sujeito pensante. Na fenomenologia, para se alcançar a atitude fenomenológica, é preciso nos separar dessa tese natural, colocando entre parênteses não só as doutrinas sobre a realidade, mas também a própria realidade, para que seja possível, então, depurar o sentido do fenômeno na consciência tal como ele aparece. Na *epoqué*, o filósofo não duvida da

⁵ Esses momentos também aparecem indistintos na introdução de Zilles (1996) de *a crise da Humanidade Européia e a Filosofia*, causando verdadeira confusão. O mesmo se repete em Capalbo (1987). Embora admitam a redução como *epoqué* ou como transcendentalização, eles parecem relutantes em tentar estabelecer como etapas distintas, ou buscar esquematizar melhor o método. Ao propormos a redução fenomenológica como englobando várias etapas distintas, sabemos que estamos em certo sentido violando o pensamento de Husserl. A própria designação, como se fossem etapas diferentes, redução fenomenológica (*epoqué*), redução transcendental e redução eidética, pode incomodar aos fenomenólogos mais ortodoxos. Preferimos manter como coisas distintas, e parte de um processo mais amplo que chamamos simplesmente de redução fenomenológica.

realidade do mundo⁶, mas essa existência deve ser colocada entre parênteses, exatamente porque essa realidade não é o que verdadeiramente interessa a fenomenologia. O seu interesse primeiro é a forma pela qual o conhecimento do mundo se revela para o sujeito. A fenomenologia pretende ser a ciência das essências e não dos fatos. Pela *epoqué*, suspende-se, portanto, a crença no mundo externo como tal, a fim de que possa emergir aquilo que é dado, isto é, aquilo que aparece à consciência. Para Zilles, “A *epoqué* (...) deve consistir (...) em nos abstermos por completo de julgar acerca das doutrinas de qualquer filosofia anterior e em levar a cabo todas as nossas descrições no âmbito dessa abstenção” (1996: 20). Com a *epoqué*, segundo Capalbo, “Temos assim a redução eidética que nos permite distinguir fatos e essências. Eu coloco entre parênteses o fato, deixando surgir a idéia, o sentido. O *eidos* do fato, a sua essência, a sua significação, se revela em situação” (1987:16).

Por sua vez, a redução transcendental procura depurar o sujeito de todas suas contingências históricas a fim de revelar a consciência pura e seus atos, a partir dos quais o mundo ganha sentido. Alcança-se, desse modo, a vivência da consciência como a raiz de toda a significação. O resultado da redução transcendental é o Eu absoluto, não mais o eu empírico, a fim de evidenciar a própria atividade da consciência e uma base segura para a realização da filosofia com validade universal. Segundo Capalbo: “A colocação entre parênteses será não só relativa à tese do mundo como uma realidade em si, mas também relativa ao meu eu empírico, à minha subjetividade ligada às minhas experiências existenciais, ao meu corpo, com tais sentimentos, com tal inteligência, etc” (1987: 17). Para Gorman a redução transcendental “é chamada ‘transcendental’ porque descobre o ego puro para o qual o mundo tem significado, um ego que transcende o mundo significativo por constituir o significado que ele possui na consciência do sujeito” (1979: 34).

A redução *eidética* começa com a observação de que apreender a consciência não é suficiente. É preciso ter acesso às essências que permitem a própria percepção do fenômeno na consciência. A redução eidética é maneira pela qual o filósofo transcende o conhecimento dos objetos individuais e concretos para alcançar a sua essência, que permite distinguir e classificar os fatos. Ou seja, tornar conhecida a estrutura essencial e invariável do fenômeno, separando de tudo que é acidental ou contingente. O *eidos* é a

⁶ Diferentemente da dúvida cartesiana, o mundo natural não fica negado nem se duvida de sua existência. A redução fenomenológica não se compara, nesse ponto, com dúvida cartesiana nem com a negação da realidade.

estrutura necessária e invariável da coisa. É preciso depurar o fenômeno de tudo aquilo que não é necessário, ou seja, reduzir, daí redução eidética. Segundo Zilles:

“A essência se definirá, segundo Husserl, pela análise mental como uma consciência da impossibilidade, ou seja, como aquilo que é impossível pensar de outro modo. Identifica-se este invariante através das diferenças, definindo a essência dos objetos dessa espécie, ou seja, definindo aquilo sem o qual seria impensável. Esse procedimento Husserl chamou de variação eidética” (1996: 32).

O instrumento adequado, pois, para captar a essência do fenômeno, depurando-o dos seus elementos acidentais, será *a variação eidética* ou *variação imaginativa livre*. Moreira descreve esse procedimento da seguinte forma:

“Começa-se sempre com um objeto concreto, o qual é variado imaginativamente em diferentes aspectos. As limitações dessas variações são o efetivamente dado e o próprio eidos, a própria essência. As séries de variações superpõem-se e o aspecto no qual se superpõem é a essência. A estrutura essencial é atingida, pois, quando nos movemos da evidência na esfera perceptual à evidência na esfera imaginativa” (2002: 90).

A variação imaginativa livre, que permite o reconhecimento da essência do fenômeno, procede negativamente. Por meio da imaginação, vão-se eliminando os elementos da coisa antes que ela deixe de ser o que é. Se a característica pode ser eliminada sem que comprometa o objeto, sabemos que ela não pertence a sua essência. As características que não podemos descartar sem comprometer o próprio fenômeno é parte de sua essência, e deve ser preservado. Dessa forma, atingimos uma descrição necessária do fenômeno ou a sua essência.

A fenomenologia oferece ao pesquisador um referencial importante para o desenvolvimento de uma abordagem compreensiva nas ciências humanas. Visualizamos duas formas articuladas a partir das quais esse movimento moderno da filosofia pode ser empregado como um fundamento rico para uma metodologia compreensiva ao restituir um lugar privilegiado para a dimensão subjetiva nas ciências, especificamente nas ciências humanas. O foco da fenomenologia compreensiva volta-se, em nossa visão, por um lado, para a intencionalidade, como visada da consciência e produção de sentidos, e, por outro lado, para a dimensão do vivido pré-reflexivo, isto é, para o plano da experiência imediata cotidiana, o qual o pesquisador procura elevar ao nível da racionalidade conceitual, ou seja, da reflexividade.

A compreensão envolve a captação de sentido, que é, em outros termos, aquilo que foi a intenção do agente quando realizou algo. Conforme lembra Dartigues, “(...) a

intenção está no fundamento do compreender tal como o supõem as investigações que se recomendam da fenomenologia nas ciências humanas” (2008: 47).

Contudo, as intenções profundas das ações ou atitudes de outra pessoa não são sempre evidentes. Com efeito, muitas vezes estamos enganados a respeito de quais eram as “verdadeiras” intenções de alguém quando ele agiu de determinada maneira que não esperávamos. Ora, mas essa é uma forma muito explícita e natural de engano com relação às intenções de alguém. Na realidade, não poderemos ter certeza absoluta (máxima evidência ou *evidência apodítica*) sobre o que realmente pretendia ou motivava alguém a agir de qualquer maneira determinada. Inclusive é admissível concluir que alguém poderia enganar-se quanto as suas próprias intenções ou motivações profundas (matéria sobre a qual se desdobrou toda uma ciência – a psicanálise; ou que poderia muito bem se expressar sob o conceito marxista de “falsa consciência”). Captar a intenção profunda de outro ou mesmo de si próprio dá-se sob uma cortina de fumaça – o sentido aparente dissimula um sentido mais profundo, colocado num plano de intencionalidades irrefletidas.

Acontece que, contrariamente ao que se pode encontrar em certa leitura idealista da fenomenologia, os sujeitos humanos não são espíritos puros e intemporais. O seu comportamento desdobra-se sobre um fundo irrefletido que lhe escapa, mas que, em certo sentido, determina a sua intenção antes mesmo de poder a formular em sua consciência. Segundo Dartigues: “(...) *a vida psíquica antecede e excede a reflexão consciente, ela comporta formações antigas que lhe escapam e determinam a sua visada antes que ela tenha podido esclarecê-las, refletindo-as*” (2008:49). Isso significa que o sujeito não está livre de um mundo compartilhado já constituído que existe antes dele, antes que possa formular de forma consciente, i.e., refletida, sua própria existência. Podemos deduzir isso a partir do que nos diz Merleau-Ponty sobre a própria redução fenomenológica:

“Se fôssemos espírito absoluto, a redução não seria problemática. Mas porque, ao contrário, nós estamos no mundo, já que mesmo nossas reflexões têm lugar no fluxo temporal que elas procuram captar, não existe pensamento que abarque todo nosso pensamento”. E continua: “(...) a reflexão radical é consciência de sua própria dependência em relação a uma vida irrefletida que é a sua condição inicial, constante e final. Longe de ser, como se acreditou, a fórmula de uma filosofia idealista, a redução fenomenológica é a fórmula de uma filosofia existencial (...)” (2006:10-11).

O conhecimento da intenção de outro sujeito, o que caracteriza a compreensão, é do mesmo modo problemático, pois não se trata, no caso real, de uma comunidade de

espíritos transcendentais e idênticos entre si, compartilhando um mundo intemporal e transparente. O outro não é para o sujeito do conhecimento apenas a projeção de seu próprio estado psíquico. A fenomenologia compreensiva só faz sentido se guardar certa distância entre as subjetividades dos sujeitos, que não podem ser reduzidas umas às outras. Citando Dartigues: “*Mas que seja eu por essência aberto aos outros enquanto outros significa também que me distingo dos outros, que a compreensão de outrem é feita também da distância que dele me separa (...)*” (2008:61).

A fenomenologia compreensiva buscará, portanto, interpretar essa existência pré-dada, esse pensamento situado do outro. Sua tarefa será tentar colocar de modo claro as estruturas dessa vivência, buscar captar sua significação, e assim revelar o sentido profundo do comportamento. A fenomenologia só poderá proceder com rigor caso reconheça que a compreensão envolve um apreender atual que se dá na historicidade do próprio pesquisador. Desse modo, o sentido do fenômeno não corresponde a uma intencionalidade intemporal, mas emerge, no plano da reflexão, como unidade de experiências e consciências reais, como uma síntese ou confrontação de significações estranhas, a partir do qual o pesquisador é capaz de alcançar a compreensão de experiências que, a rigor, poderá nunca ter vivido, e com a qual é capaz de entender a significação do comportamento do outro. O pesquisador elava ao nível da reflexibilidade o vivido da consciência mundana a fim revelar sua intencionalidade profunda.

Metodologia de pesquisa fenomenológica

Não se pode falar de método fenomenológico em pesquisa fenomenológica empírica. Seria mais prudente falar de *métodos fenomenológicos* (MOREIRA, 2002; BOEMER, 1994; HOLANDA, 2001; BRUNS, 2001). Entre outras possibilidades⁷, escolhemos o método descrito por Giorgi (apud MOREIRA, 2002; BOMER, 1994; HOLANDA, 2001; BURNS, 2001; BERNARDES, 1991; GIORGI, 2008). Sua escolha deve-se, sobretudo, ao fato de ser o mais utilizado em pesquisa fenomenológica de base compreensiva. A pesquisa fenomenológica empírica procede por três etapas:

1. Determinação dos limites “do quê” e “quem” devem ser investigados.
2. Coleta de dados.
3. Análise fenomenológica dos dados.

⁷ Entre outros, Van Kaam, Colaizzi e Sander, em conformidade com Moreira (2002).

Na primeira etapa, cabe delimitar que assunto ou fenômeno será investigado – “do quê”. Ou seja, que tipo de experiência interessa ao investigador. Esse momento pode ser auxiliado pela revisão bibliográfica sobre o objeto, a partir de um resgate das elaborações anteriores. Quanto ao “quem”, são exatamente aquelas pessoas que têm, ou as características sob observação, ou aquelas que, por vivenciarem determinada experiência, podem fornecer informações “confiáveis” sobre o fenômeno investigado. Escolhemos, portanto, os próprios conselheiros usuários como referência mais fiel para formar uma noção de representação política exercida pela sociedade civil organizada.

É preciso alertar para o fato de que não é necessariamente a quantidade de participantes que vai garantir a qualidade dos resultados. Alguns autores arriscam a sugerir um intervalo de número de participantes para uma adequada “amostragem” (SANDERS apud MOREIRA, 2002) (HOLANDA, 2001) que pode variar de três a não mais do que dez. O número de participantes pode ser delimitado pela repetição das informações. Consideramos que pela dimensão relativamente pequena do grupo que desejamos investigar, a totalidade dos membros não seria uma impossibilidade, apresentando-se como nosso horizonte. No entanto, dificuldades de campo limitaram em alguns números nosso total de entrevistados, num total de 7 entrevistados. Acreditamos, contudo, que foram suficientes para os propósitos da pesquisa. Quanto à determinação dos “limites” de validade, é preciso considerar que os resultados obtidos não devem ser generalizados para além do grupo. Esperamos que os resultados possam fornecer *insights* para outras pesquisas.

Na etapa seguinte, a coleta de dados, o meio mais usual é a entrevista semi-estruturada com os participantes, gravadas em áudio (fitas magnéticas) e transcritas posteriormente. A transcrição procede-se o mais fielmente possível com as palavras exatas dos entrevistados, para que seja garantida a qualidade da análise. Usamos poucas questões, que foram aprofundadas mediante o desenvolvimento do próprio processo interativo entre pesquisador e sujeito-participante. Compreendemos que essa estratégia é mais rica do que assumir um número excessivamente grande de questões, embotando a própria espontaneidade do sujeito-participante. Um maior número de questões, em pesquisa fenomenológica, não dará necessariamente maior volume de informações.

O último passo é a análise fenomenológica das transcrições. Conforme dissemos, o método apresentado por Giorgi (apud MOREIRA, 2002; BOMER, 1994; HOLANDA, 2001; BURNS, 2001; BERNARDES, 1991; GIORGI, 2008) contém quatro passos, que poderemos apresentar esquematicamente, segundo faz uso dele

Bernardes (1991) e Giorgi (2008). Um passo pré-liminar, sugerido por Bernardes, é a organização das “descrições ingênuas” em tópicos, recorrendo à intuição do pesquisador na leitura do material, segundo a orientação da questão colocada pelo problema teórico. Em nosso caso, o foco diz respeito aos elementos envolvidos na representação política: do representante, do representado, da finalidade da representação e da prestação de contas. Com o material organizado em tópicos, procede-se a análise como segue.

a) Leitura geral do material – leitura ampla de todas as entrevistas do princípio ao fim, com a intenção de familiarizar-se com a descrição da experiência vivida e para apreender o sentido geral do fenômeno que está sendo investigado. Conquanto o pesquisador não vivência a experiência, ele deverá apreender, de certa forma empaticamente, a partir da experiência relatada pelo entrevistado. O material é formado a partir das descrições ingênuas dos sujeitos, isto é, na perspectiva de sua atitude natural. Apenas posteriormente, as descrições são analisadas a partir da atitude fenomenológica⁸.

b) Discriminar “unidades de significado” – esse passo é marcado pela elaboração da discriminação das unidades de significado, as quais são extraídas após a releitura de cada depoimento, tendo em vista que elas não existem por si, mas somente em relação à perspectiva e interrogação do pesquisador. Isso quer dizer que, nessa modalidade de pesquisa qualitativa, a realidade sociológica do fenômeno não está pronta. Ela é construída pelo pesquisador no decorrer do processo de análise. Não há diretrizes específicas para a identificação de unidades. São discriminações de algumas sentenças -

⁸ Na pesquisa empírica, muitos autores - inclusive Giorgi, Van Kaan, Colaizzi, Sanders, entre outros (apud MOREIRA, 2002) -, inadvertidamente, não explicitam o recurso a *epoché*. Se não está presente explicitamente, podemos dizer, pelo menos, que se encontra subentendido. Devemos considerar, em primeiro lugar, que temos dois agentes importantes na pesquisa empírica para os quais a *epoché* tem implicações distintas: o pesquisador e o sujeito-participante. Isso coloca desafios para a pesquisa empírica. Em primeiro lugar, quanto ao pesquisador, a *epoché* se apresenta na própria maneira de abordar o objeto. Diferentemente da pesquisa positiva, o pesquisador na fenomenologia não vai partir de uma “hipótese”, mas sim de uma interrogação ou de uma dúvida que requer uma descrição mais minuciosa (HOLANDA, 2001) (BOEMER, 1994). Quando ele interroga, está caminhando em direção ao fenômeno, naquilo que se manifesta por si, através da experiência do sujeito na situação. Está visualizando o fenômeno e não o fato. Ao pesquisador não interessa a regularidade dos fatos, a idéia de causalidade entre os fatos, ou o controle dos mesmos. Ele segue outro caminho, pois para ele não deve ter princípios explicativos, teorias, ou qualquer definição do fenômeno *a priori*. Isso não significa que ele esteja vagando e tateando no escuro. O que ele precisa evitar é que teorias e sistematizações prévias influenciem seu julgamento, pois se assim for ele já terá obtido a sua resposta. Esse desvencilhar de teorias e pressupostos é parte ubíqua da *epoché* praticada pela filosofia fenomenológica. Segundo Giorgi, “a abordagem fenomenológica é orientada para a descoberta, pois aos se pretender encontrar sentido nos dados a atitude deve ser suficientemente aberta para deixar fluir significações imprevistas” (2008: 399) Em segundo lugar, quanto ao sujeito-participante, interessa conhecer a sua experiência vivida. “A redução significa, portanto, a diferença entre o modo como uma situação é e o modo como ela se torna experiência para o sujeito” (BERNADES, 1991: 24). Entendemos que esses cuidados correspondem a *epoché* do método fenomenológico – a suspensão da realidade, sem, contudo, negá-la.

podendo ser inclusive parágrafos inteiros - que encerram uma mudança de sentido discriminado pelo pesquisador encontrado na forma com que o sujeito expressa. Segundo Giorgi:

“Trata-se de um termo puramente descritivo, que implica que uma certa significação, pertinente à pesquisa, e a ser posteriormente especificada, está contida na unidade isolada. No plano operatório, as unidades de significado apropriadas se constituem sob a lenta releitura da descrição: cada vez que o pesquisador percebe uma mudança de sentido, ele posiciona a direção, e depois prossegue sua leitura, até a unidade de significação seguinte, e assim, sucessivamente” (2008: 399).

As unidades de significado são tomadas não como elementos isolados, mas seu significado é dado no contexto em que ocorre na descrição do sujeito. Elas são percebidas como *constituintes* (BERNARDES, 1991).

c) Transformação das expressões cotidianas do sujeito na linguagem sociológica⁹ com ênfase no fenômeno que está sendo investigado – após a obtenção das unidades de significado, o pesquisador percorre por todas as unidades discriminadas tentando expressar o que está contido nelas implicitamente. Esse passo também não é livre de controvérsias. É difícil decidir quanto à relevância ou não de determinado elemento da unidade de significado. A perspectiva do pesquisador aliada com a sua sensibilidade podem nesse caso constituir as ferramentas indispensáveis nesse processo. O pesquisador deve se interrogar sobre o que é realmente essencial, tomando como ponto de vista o próprio fenômeno investigado. O procedimento é conhecido na fenomenologia como *variação imaginativa livre*¹⁰. Esse é o procedimento que na fenomenologia é utilizado para selecionar os aspectos necessários do fenômeno. Diante de cada unidade de significado encontrada nos depoimentos, questionamo-nos sobre o que é realmente essencial, tomando como referência o fenômeno em questão e o ponto de vista a partir do qual o fenômeno interessa. Dessa forma, é possível determinar os elementos importantes sem descaracterizar os depoimentos, transformando as unidades de significado.

d) Síntese das unidades de significado transformadas num enunciado consistente com relação ao fenômeno pesquisado – o pesquisador sintetiza as unidades de

⁹ Psicológico na perspectiva do próprio Giorgi, mas que sofre alteração, pois o ponto de vista considerado e que nos interessa é o ponto de vista sociológico de fenômeno considerado - nosso foco é o sistema de papéis sociais vivenciado.

¹⁰ “Esta (a variação imaginativa livre) consiste numa operação da imaginação criadora que procede a sucessivas modificações, quer na relação existente entre os elementos constituintes de um objeto quer no modo de o objeto dar-se, para encontrar o invariante ou seja, os limites dentro dos quais as modificações mantêm o objeto como tal” (BERNARDES, 1991: 28-29).

significado para chegar à estrutura do fenômeno e a sua essência¹¹. Nessa síntese, o pesquisador integra os *insgths* contidos nas unidades de significado transformadas em uma descrição consistente com a estrutura do fenômeno. Esta síntese, segundo Bernardes (1991), desdobra-se em duas descrições de estrutura: uma descrição específica, mais diretamente ligada ao sujeito concreto, na situação específica, e uma descrição geral, que se distancia dos específicos, mediante, conforme podemos compreender, a variação imaginativa livre, na direção de uma descrição da estrutural universal do fenômeno. Trata-se, pois, na descrição geral, de determinar os elementos, i.e., as unidades de significação transformadas, que devem compor a descrição geral do fenômeno. O procedimento consiste na negação dos elementos que podem ser eliminados sem descaracterizar o fenômeno, mantendo os que não podem. Dessa forma, eliminam-se os elementos acidentais, formando uma descrição consistente da estrutura do fenômeno, i.e., a sua essência. Giorgi observa que o objetivo na análise fenomenológica é descobrir a estrutura do depoimento ou depoimentos. No entanto, admite que é possível que o pesquisador se depare com mais de uma estrutura, a que ele deve corresponder em sua descrição.

“O recurso a variação livre e imaginária permite (...) descrever, a partir da perspectiva da disciplina, a estrutura essencial da experiência concretamente vivida. Uma estrutura pode ser baseada em um ou em vários sujeitos, mas é melhor requisitar mais de um. Entretanto, é provável que uma pesquisa comportando vários sujeitos dê origem a diversas estruturas típicas, mais do que uma única. Também, por preocupação de simplicidade, um pesquisador deveria sempre tentar delimitar uma única estrutura para o conjunto dos sujeitos da pesquisa. Essa não é, contudo, uma condição indispensável da pesquisa fenomenológica, e jamais se deveria forçar os dados para caber numa única estrutura, a menos que eles próprios se prestem a isso” (GIORI, 2008: 401)

Um ponto final a ser comentado é que, em todos os momentos, os dados precisam ser examinados e questionados amplamente de modo a manter a atenção do pesquisador no todo, sem perder a multiplicidade de sentidos que podem estar implícitos no material.

¹¹ Na aplicação do método fenomenológico à pesquisa empírica, o fenômeno é algum tipo de experiência vivida comum. No nosso caso, o fato de participarem no conselho de municipal de saúde de Recife como representantes dos usuários dos serviços de saúde constitui a experiência vivida comum. Os diversos aspectos comuns da experiência desses participantes constituirão a sua essência. Os aspectos comuns opõem-se ao que compreende os aspectos particulares ou suas peculiaridades, ou seja, que não são comuns aos demais participantes. Esses aspectos não interessariam ao investigador porquanto não fazem parte da essência do fenômeno. É preciso cuidado, pois não é apenas a generalidade de determinado aspecto ou característica que o determinará como um componente necessário da essência.

Divisão dos capítulos

Desejamos descrever a relação existente entre representantes e representados no conselho, que se exprime sob as noções de representação e representatividade, captado a partir da vivência daquele que está atuando como intermediário dos usuários no conselho de saúde do município, a saber, o *conselheiro usuário*. A fim de captar o sentido profundo da noção de representação política mobilizada pelos conselheiros, dividimos a dissertação em três partes.

Na primeira parte, discutimos as insuficiências das noções de representação política empregadas pela “teoria política contemporânea”, segundo a denominação empregada por Pateman (1992), em dar conta das novas experiências participativas em direção a uma abordagem que privilegie os aspectos subjetivos vivenciados na constituição da noção de representação política. Para isso, empregamos o referencial sugerido pelos defensores da perspectiva da democracia radical (democracia participativa e deliberativa). Embora não se encontrem consolidados, nem na teoria nem na prática, elegemos alguns elementos a partir dos quais a democracia participativa e deliberativa têm sido comumente tratadas para buscar caracterizá-las: a participação e a deliberação.

Em seguida, apresentamos as críticas que a vertente do aprofundamento da democracia faz às formas elitistas da democracia, principalmente quanto a dois aspectos principais: a racionalização da política e a suposição da irracionalidade dos movimentos sociais enquanto elementos perturbadores da ordem. Abordamos algumas limitações que as perspectivas participativas e deliberativas oferecem para pensar a representação políticas: a sobreposição da participação sobre a representação e a percepção simplificada e unificada da sociedade civil organizada.

Apontamos alguns desdobramentos recentes na teoria política que dão conta de formas novas de representação tais como: a representação virtual, a representação por afinidade e a representação especial de grupos (a partir da sua perspectiva estruturalmente condicionada).

Essas alternativas oferecem uma visão que desloca a centralidade da autorização para descrever a representação política além de não confundir os representantes e representados. O mais importante é que elas nos sugerem a possibilidade de investigar a representação a partir de um referencial que privilegie o aspecto subjetivo. Sendo assim, contrariando as referências objetivistas da teoria democrática contemporânea,

apresentamos como perfeitamente exequível e legítimo abordar a representação política a partir do ponto de vista dos próprios conselheiros usuários.

Na segunda parte, apresentamos a estrutura do conselho municipal de saúde de Recife (2006-2007). Qual a sua finalidade, organização e atividades. Descrevemos o processo de composição do plano de saúde, propostas e metas, que norteiam as reuniões plenárias em sua vigência. Damos atenção especial à formação dos quadros do conselho, com um corte exclusivo sobre a forma como são selecionados os conselheiros usuários. Enfatizamos a diferença existente entre os processos de escolha dos conselheiros usuários de Região Política-Administrativa (RPA) e dos conselheiros usuários de Entidades de Âmbito Municipal (EAM) (segundo as categorias vigentes nas normas do conselho municipal de saúde de Recife).

Na terceira parte, apresentamos os resultados e interpretações realizados tomando como referências as falas dos conselheiros usuários. Recorrendo ao método fenomenológico apresentado acima, analisamos a representação política a partir de quatro aspectos significativos: do representante, do representado, da finalidade da representação e da prestação de contas. No final, apresentamos um quadro sumarizando as principais orientações encontradas nos relatos e uma síntese geral, que se dirige a duas formas de representação: representação intermediação e representação reivindicativa. Seguindo rigorosamente a orientação posta pela metodologia, compreendemos que essas duas categorias ou tipos de representação são irreduzíveis uma com relação à outra.

1. DEMOCRACIA RADICAL E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

“El gobierno representativo es (...) un sistema en el que los representantes nunca pueden afirmar con completa confianza y certeza ‘nosotros el pueblo’”¹²
(MANIN, 2008)

Pretendemos analisar, a partir dos conselhos gestores, as implicações em termos de uma renovação conceitual vivenciada dos processos representativos desencadeados pela relação entre participação e representação dos novos espaços institucionais de participação da sociedade civil. Partimos da suposição de que, muito mais do que oposições, esses instrumentos estabelecem combinações e articulações capazes de desenhar instrumentos políticos-institucionais inovadores do ponto de vista do aprofundamento da democracia.

As considerações e as críticas dos teóricos da democracia radical podem nos direcionar para uma nova compreensão de representação política, que, a um só tempo, seja capaz de superar as fraquezas inerentes às formas modernas de representação política e atender aos pressupostos do aprofundamento da democracia. Menos do que sugerir um novo modelo de representação política, a inspiração nas teorias da democracia participativa nos impulsiona adiante, para dar continuidade à reflexão sobre as novas instâncias de representação política, surgidas na forma de experiências como as dos Conselhos Gestores.

A visão de que a democracia autêntica é contrária a representação se apóia no que Iris Marion Young (2006) chamou de *lógica identitária*; ou, em conformidade com Jaques Goudbout (2008), negação do laço estranho da democracia representativa¹³. Por

¹² “O governo representativo é um sistema no qual os representantes nunca podem afirmar com completa certeza e confiança ‘nós o povo’” (tradução nossa).

¹³ O laço estranho da representação democrática remete o fundamento último do poder à sua base, isto é, ao povo, de modo a romper com qualquer hierarquia linear. Espera-se que assim o cume retorna à base do sistema, mantendo-a, todavia, como exterior, garantido, por essa razão, o direito à oposição. Para Godbout (2008), de acordo com os defensores da democracia direta, a representatividade do governante eleito seria a exigência da correspondência entre o governo e os governados. Seria representativo o eleito que buscasse reproduzir no poder aquilo que ele representa, em caráter substitutivo, ou seja, atuar em nome daqueles que não podem estar presentes, reproduzindo suas características física, social, econômica e mesmo de gênero. Para ele, essas premissas são estranhas a democracia representativa, e têm fundamento num imaginário atávico da democracia direta. Godbout (2008) parte, em nossa visão, de um grave essencialismo, ao sustentar, sem maiores justificações, que a representatividade compreende uma fórmula de equiparação entre representantes e representados. Para nós, o sentido da representatividade varia em conformidade com a orientação teórica do pesquisador, mas, de modo geral, indica, sob qualquer

um lado, segundo essa visão, a democracia autêntica seria aquela em que os cidadãos estão co-presentes em um espaço deliberativo onde tomam as suas decisões. Essa perspectiva assume como pressuposto a identidade entre governantes e governados, o que significa dizer que, entre eles, não existe ruptura de continuidade nem extremos opostos. Sendo o mesmo, o representante e o representado, não se coloca a questão da representatividade como problema. O povo não precisaria ser representado numa democracia direta, pois ele mesmo tomaria as decisões. Por outro lado, de acordo com essa lógica, o representante só poderia exprimir adequadamente a “vontade do povo” se agisse da forma como os representados agiriam se estivessem em seu lugar. O representante deveria ser o seu substituto, pondo-se numa relação de identidade.

Ora, na impossibilidade de estabelecer uma perfeita identidade entre representantes e representados, a perspectiva da democracia autêntica rejeita a representação, porque as instituições representativas terminam separando o povo do poder: aqueles que representam o povo *não são idênticos* a todos aqueles que se submetem a suas decisões¹⁴. Essa oposição parte, portanto, de uma falsa premissa, a saber, que a única representação válida seria aquela em que haveria completa identidade entre representantes e representados, ou seja, entre governantes e governados. Desse modo, o seu critério de representatividade seria igualmente falso.

Por sua vez, segundo Laval et al (2006), há defensores da representação política que, a fim de evitar a questão da representatividade, focalizam exclusivamente nos procedimentos de escolha dos representantes, e, por essa razão, desconsideram o papel dos representados para além da eleição. Restringem, desse modo, a participação da sociedade à função de composição dos quadros governantes.

Essa perspectiva enquadra-se no que Carole Pateman (1992) qualificou como sendo a “teoria democrática contemporânea”. A partir de uma revisão radical da teoria democrática clássica, quando não de sua completa rejeição, os pensadores da teoria democrática contemporânea - Schumpeter, Berelson, Dahl, Sartore e Eckstein -, não

parâmetro elaborado pelo pesquisador, a medida do relacionamento existente entre ambos, o representante e seus eleitores.

¹⁴ Silvia Gershman (2004) denuncia que a participação dos usuários na composição dos conselhos municipais de saúde está em flagrante descompasso com o grupo que representa. Com efeito, entre os conselheiros usuários, 43% possuem terceiro grau, 32% o segundo grau, e 23% o primeiro grau. 38% percebem mais de quatro e menos de oito salários mínimos e 31%, mais de oito salários mínimos. Aparentemente, ser efetivamente usuário dos serviços de saúde não constitui pré-condição para a função de conselheiro de saúde, na categoria de usuário, conforme cita a autora na fala de um conselheiro usuário: “fui escolhido pela igreja e pela associação de Moradores a que represento, apesar de não utilizar os serviços do SUS, pelo fato de estar mais preparado para defender os interesses da população, já que muitos assuntos não são do entendimento de todos”.

apenas atribuem um papel menor à participação, como, frequentemente, alertam para os perigos de sua ampliação para a estabilidade da organização política. O que caracteriza a democracia, segundo essa visão, é a luta competitiva pelo voto do povo. A democracia, portanto, corresponderia a um método de formação de maioria (BOBBIO, 2000), cuja continuidade depende da moderação do protagonismo da massa.

Boaventura de Souza Santos e Leandro Avritzer (2002)¹⁵ chegam a conclusões semelhantes. Para eles, tornou-se globalmente hegemônico um modelo de democracia de baixa intensidade, cujos aspectos principais são uma inclusão política abstrata – mas que cria exclusões –, afastamento crescente entre representantes e representados e gestão dos bens públicos por elites restritas. O que fica claro, novamente, é que a representação política, nesse modelo, implica em diminuição da participação. Segundo Avritzer: “(...) ocorreram importantes mudanças no significado e na prática da democracia, entre elas um forte estreitamento do conceito de soberania, um consenso crescente sobre a desejabilidade das formas não participativas de administração e uma rejeição dos desenhos participativos devido ao seu impacto não institucional” (2002: 564)

Com efeito, a forma como apresentam a representação política restringe a participação social a um momento específico, o da composição do governo. Sua justificativa para a necessidade da representação política parte dos argumentos da estabilidade (governabilidade) e da complexidade (escala). Por um lado, por meio da representação, evitam-se os constrangimentos das paixões populares (interesses transitórios) e seus desafios constantes à autoridade. Por outro lado, a representação seria necessária para resolver questões cuja complexidade escaparia ao senso comum. A designação mediante a escolha pública de agente preparado é a alternativa viável nessa visão.

No entanto, há outras razões pelas quais a representação se faz necessária, cuja existência é geralmente minimizada ou negligenciada pelos defensores da democracia direta ou pela “teoria democrática contemporânea”.

Não podemos esperar que todas as pessoas sejam capazes de estarem presentes e participarem diretamente de todos os organismos deliberativos cujas decisões lhes influencie a vida, pois são muito numerosos e dispersos. Para exemplificar, basta pensar

¹⁵ Os autores salientam que, se é verdade que a representação via autorização facilita o exercício da democracia, ela deixa em aberto duas questões relevantes: a da prestação de contas e da representação de múltiplas identidades. Por um lado, não consegue garantir a representação de identidades minoritárias por conta mesmo da dificuldade de formação de maioria; por outro lado, restringem a prestação de contas a um novo escrutínio público.

nos Conselhos Gestores, que são setorializados e estão dispersos no município. A não ser com considerável sacrifício de algum desses aspectos, um indivíduo não seria capaz de articular a manutenção de sua própria existência com a participação nesses diferentes e difusos lócus de deliberação. Torna-se necessário, então, confiar na capacidade de outros atores tomarem as decisões corretas nesses espaços. Por essa razão, podemos afirmar que a representação é a via mais eficaz para se ocupar esses espaços.

A representação política torna-se necessária por outra razão ainda. Evita-se, por meio dela, que decisões sejam tomadas em nome de inclinações ou desejos pessoais. A representação política ensina a elaboração de interesses. Seja qual for a sua base, mesmo que seja em nome de um só, o representante não fala *apenas* por si mesmo. Por essa razão, em princípio, a autoridade de seus atos remete a sua base, de modo que não constituiriam meros caprichos pessoais, cujos efeitos deveriam ser aceitos, sem mais, por todos. Evita-se, pois, que determinados sujeitos, defendendo opiniões e desejos pessoais, terminem falando em nome do interesse de todos. Ou seja, tornem-se representantes de *facto*, mas arbitrários – representantes que ninguém escolheu e sobre o qual se perde qualquer lastro de controle. Sendo assim, a representação não só é necessária, como, também, desejável.

Para darmos conta dessa questão, dividiremos o capítulo em cinco partes. Na primeira, contemplaremos os principais aspectos da democracia radical, conforme ela é abordada pelos principais defensores. Dificilmente poderemos apresentar uma visão acabada da mesma, pois se trata de um corpo teórico e de uma realidade em formação, que tem como uma das suas principais características a renovação institucional constante. Contudo, isso não nos impede de buscar o sentido geral da democracia radical. Em seguida, na segunda parte, procuraremos delinear em que a teoria da democracia participativa, enquanto vertente da democracia radical, se opõe a teoria da democracia representativa, conhecida pelos seus opositores como “teoria democrática elitista”. Com isso é possível problematizar algumas premissas que vieram a se plasmar a concepção moderna de representação política. Comumente, os teóricos da democracia participativa têm se omitido a debater a representação política exercida pelas associações civis nos espaços deliberativos institucionalizados. Parte dessa dificuldade tem origem em alguns elementos teóricos da teoria da democracia participativa. Na terceira parte, discutiremos alguns desses elementos, a fim de superar essas dificuldades e podermos pensar numa nova forma de abordagem de representação política, exercida pelas associações civis, e quais as conseqüências para a pesquisa empírica. Alguns

pesquisadores, diante dos desafios impostos pelas novas formas de organização da representação política, têm sugerido novos modelos de representação política. Os mesmos teóricos da democracia participativa também passaram a ser desafiados a fim de apresentarem uma resposta a essas questões. Dessa forma, na quarta parte, apresentaremos três das mais consistentes e instigadoras respostas conceituais a esses desafios. Na parte final, procuraremos delinear uma proposta de investigação capaz de se articular aos princípios de pesquisa fenomenológica e que possa dar conta das experiências de representação política exercida pelas associações civis nos espaços abertos para esse fim.

1.1 A democracia radical

A democracia radical, ou melhor, a idéia de radicalização da tradição democrática moderna, aparece, para seus defensores, após o colapso do regime socialista, como a alternativa exequível ao modelo hegemônico de democracia eletiva moderna, que, segundo seus críticos, não dá conta adequadamente da pluralidade social, ou seja, seria incapaz de atender aos anseios e necessidades de populações específicas e às demandas de maior participação nos processos decisórios (SANTOS & AVRITZER, 2002). Conclui-se que a democracia não se reduz a um conjunto de procedimentos de composição de governo. No entanto, conforme nos alerta Faria (2010), embora exista um consenso quanto ao endosso por um aprofundamento da democracia, não se percebe uma confluência quanto aos modos de realizá-lo. Destacam-se no conjunto dois modelos de aprofundamento democrático: ativista (ou participativo) e deliberativo.

“Enquanto autoras como Mouffe, entre outras, endossa a reformulação da tradição liberal mediante o abandono das premissas individualistas e racionalistas, bem como a recuperação da dimensão da participação ativa e do pluralismo, autores como Cohen e Fung, partindo também da defesa desta mesma tradição, apóiam sua reformulação com base no aumento não só das práticas participativas, mas também das práticas deliberativas, cuja ênfase recai no debate e na discussão racional que precede e justifica as decisões alcançadas” (FARIA, 2010: 101)

Os dois modelos teóricos a que aludimos acima se tornaram referência no debate contemporâneo sobre os processos de aprofundamento da democracia. Eles apresentam estratégias distintas, nem sempre conciliáveis (FARIA, 2010), de aprofundamento democrático, fornecendo, ademais, um ponto de partida conceitual e metodológico útil para o estudo de problemáticas específicas envolvidas com os processos políticos de tomada de decisão. Eles fornecem critérios distintos, que, em sua totalidade, ajudam a

caracterizar, de forma abrangente, o que se entende por “democratização da democracia” (AVRITZER & SANTOS, 2002).

Se comparados ao modelo amplamente defendido como o da democracia elitista, os modelos da democracia participativa ou da democracia deliberativa ainda não se encontram totalmente consolidados, nem na prática, nem na teoria. Esse fato nos coloca em posição delicada. Buscar delimitar um conteúdo para a democracia participativa ou para a democracia deliberativa conduz a uma arbitrária simplificação. No entanto, podemos eleger alguns elementos a partir dos quais elas têm comumente sido interpretadas: a participação e o controle social e a deliberação.

a) A participação e o controle social

Quanto à natureza da participação são precisos alguns cuidados. Bordenave (1994) alerta que participar possui diversos significados: fazer parte, ser parte e tomar parte de algo. Cada um desses significados tem implicações sobre o grau de envolvimento do sujeito na arena política. Ora, é possível fazer parte de um clube ou associação, mas não estar relacionado com qualquer aspecto diretivo destes; ter parte em diversas reuniões importantes, sem ter influência decisional; ou mesmo influenciar em sua direção, tomar parte¹⁶.

Para Giacomo Sani (2002), a noção de participação política compreende um conjunto de atividades nem sempre coerentes entre si: o ato do voto, a militância num partido, a participação em manifestações na rua, a participação num comício, discussão em acontecimentos políticos, apoio a um determinado candidato no decorrer de uma campanha eleitoral, a pressão sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além. Observe-se que também existem níveis diferentes de participação que não podem ser confundidos. Não é a mesma coisa ser filiado a um partido e estar presente nas suas reuniões, sem ter voz ativa no mesmo, e agir dentro do partido influenciando decisões importantes dentro do mesmo ou fazendo parte de suas manifestações públicas. O autor destaca pelo menos três níveis ou formas de participação. A primeira forma, que poderíamos designar com o termo *presença*, indica a forma menos intensa e mais marginal de participação política; trata-se de

¹⁶ O autor formula uma escala que compreende os graus de participação. Ela vai do nível passivo, o recebimento de informação, ao nível mais alto de atividade, auto-gestão, atravessando, em ordem crescente, a consulta facultativa, a consulta obrigatória, elaboração/recomendação, co-gestão e delegação (BORDENAVE, 1994).

comportamento mais passivos e receptivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, etc. A segunda forma poderíamos designar com o termo *ativação*. Nele, o sujeito desenvolve um conjunto de atividades que lhe foram confiadas dentro ou fora da organização, de forma permanente ou temporária, ou por iniciativa. O termo *participação*, propriamente, seria aplicado àquelas situações em que os indivíduos contribuem direta ou indiretamente para as decisões políticas.

Carole Pateman, em *participação e teoria democrática* (1992), afirma que o termo participação possui um sentido amplo, abrangendo situações em que ocorre um mínimo de participação, apenas estar presente, a uma situação em que toma parte nos processos decisórios em questões relevantes. Por essa razão, ela elabora uma tipologia de participação. Existe a *pseudoparticipação*, em que são utilizadas técnicas para persuadir os membros a aceitarem decisões já tomadas pela administração. O seu objetivo não é estabelecer uma situação participativa nos processos de decisão, mas criar o sentimento de fazer parte. Na situação de *participação parcial*, a decisão final cabe à instância superior. Ou seja, duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, no entanto o poder de decidir cabe a apenas uma delas. Por fim, na *participação plena*, todos os membros possuem poder igual de determinar o resultado final das decisões.

Para Justino Filho, a democracia participativa constituiria na “*possibilidade de ampliação dos espaços de atuação para além da escolha do governo, como é o caso da democracia direta ou das formas de autogestão, entretanto, mantém o interesse de controlar as ações*” (FILHO, 2006: 73). Para ele, portanto, a participação implica na possibilidade de a sociedade civil *controlar* diretamente os recursos públicos. Participação, segundo seu ponto de vista, seria o controle direto, sem intermediações, dos recursos públicos pelos agentes interessados ou potencialmente afetados pelas políticas públicas em questão. A participação emerge, então, fortemente associada à noção de *controle social*.

O controle social é o nível mais alto de participação política exercida pela sociedade civil em espaços que já apresentam algum grau de institucionalização. Sabemos bem que essa noção não esgota o sentido da democracia participativa, pois o controle social nem sempre é exercido pelos agentes diretamente afetados pelas políticas públicas nem é a única forma de tomar parte das decisões políticas. Com efeito, muito daquilo que consideramos controle social é exercido por um conjunto de pessoas que se diz representante de interesses e perspectivas variadas, agindo em nome

de outras que não podem estar presentes nesses espaços. Além de não levar em conta a diversidade de formas de participação, restringir a noção de democracia participativa ao controle social implica em desconsiderar um elemento relevante dela, a saber, a representação exercida pelos atores sociedade civil em novos espaços políticos. Desse modo, o *controle social* deve ser entendido, antes, como *o exercício no processo deliberativo de políticas públicas executado pela sociedade civil de forma direta ou indireta, ou seja, mediado por agentes representativos de perspectivas diversas*. De um lado, retiramos da definição de controle social o seu conteúdo finalístico, segundo o qual o controle social poderia ser efetivamente medido pelo sucesso obtido nas instituições participativas em angariar resultados favoráveis para grupos específicos, e, de outro lado, inserimos como possibilidade o seu exercício através de representação.

b) Deliberação

As teorias da democracia deliberativa devem muito às idéias seminais de Habermas a respeito da “democracia procedimentalista”. Abordaremos brevemente o artigo “*três modelos normativos de democracia*” de Habermas (1995), em que encontramos sucintamente a visão do autor alemão herdeiro da tradição crítica da Escola de Frankfurt.

Habermas (1995) opõe duas visões irreconciliáveis de democracia - a liberal e a republicana -, para, a partir de uma crítica do modelo republicano, elaborar uma concepção procedimental de democracia deliberativa. Veremos como o autor define cada uma dessas concepções, segundo seu papel e processo político. Em seguida, explanaremos como ele concebe a democracia procedimentalista, que, com o objetivo de superar as fraquezas inerentes à democracia republicana, busca a solução a partir de sua articulação com a teoria do discurso: “*A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais forte do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de forma nova e distinta*” (HABERMAS, 1995: 47).

Na concepção liberal, Estado e sociedade se contrapõem, e a política estabelece a mediação entre ambas, garantindo que interesses privatistas da sociedade (enquanto sistema) tenham chances de disputar o controle do aparato administrativo, estruturado em termos de Estado de Direito (direitos negativos do cidadão, separação dos poderes e vinculação da administração à lei): “*a política tem a função de agregar e impor os*

interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos” (HABERMAS, 1995: 39).

De acordo com o modelo republicano, a política não se esgota nessa função de mediação. Ela participa do próprio processo de formação da sociedade como um todo, a partir do qual os membros formam e tomam parte comunicativamente de uma comunidade solidária. A sociedade civil, que não se confunde nem com o aparato do Estado nem com o mercado, é a base de formação da vontade e da opinião públicas, de onde emana o poder comunicativo, que informa o aparato administrativo – o fundo discursivo de sua legitimidade ou normatividade, segundo os valores comuns do que é desejável, discursivamente elaborados em uma arena pública: *“A esse desacoplamento entre comunicação política e sociedade econômica corresponde um reacoplamento entre o poder administrativo e o poder comunicativo que emana da formação da opinião e da vontade política” (HABERMAS, 1995: 40).*

Dependendo menos das disposições morais dos membros para chegarem a entendimentos éticos, e abrangendo questões que dizem respeito a interesses e valores específicos, a alternativa elabora por Habermas (1995) recorre, retirando das premissas da democracia liberal, à estabilidade jurídica, a partir do qual pensa seu modelo como *“(...) processos de entendimento que se realizam nas formas institucionalizadas de deliberação” (HABERMAS, 1995: 48).* A terceira concepção de democracia, que Habermas (1995) procura elaborar, articulando à teoria do discurso, fundamenta-se especificamente nas condições de comunicação, a partir das quais é possível gerar decisões políticas que gozem da presunção de serem racionais e equitativas, isto é, fundamentadas não apenas em princípios éticos, mas também em considerações pragmáticas (quanto à possibilidade de realização, ou seja, adequação de meios e fins), compromissos entre as partes e exame de coerência jurídica.

“As implicações saltam à vista: a força de integração social que tem a solidariedade social, não obstante não mais poder ser extraída somente das fontes de ação comunicativa, deve poder desenvolver-se com base em amplamente diversificados espaços públicos autônomos e em procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito; e, com base no meio do Direito, dever ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes – o dinheiro e o poder administrativo” (HABERMAS, 1995: 48)

Segundo Faria (2010), ao longo da discussão entre os teóricos defensores da democracia deliberativa, foram sendo anexados novos sentidos ao termo deliberação. Para Bohman, segundo Faria (2010), a deliberação passou a ser considerada mais uma

questão de diálogo do que de discurso. A deliberação é mais bem caracterizada pelo esforço entre as partes em buscar a cooperação do que uma questão de argumentos. Dryzek, por sua vez, não faz restrições quanto às formas dos argumentos nos meios deliberativos. Para ele, outras formas de expressão, tais como a retórica, a emoção, o humor ou a fofoca são igualmente válidos a fim de garantir a pluralidade de identidades. Além disso, Dryzek constata que a deliberação não garante um consenso entre as partes envolvidas, mas sempre tem influência sobre o conteúdo da política pública (apud. FARIA, 2010).

A despeito desses diferentes sentidos, existe um “núcleo duro” da concepção de democracia deliberativa que pode ser caracterizado da seguinte maneira. Segundo o modelo da democracia deliberativa, só podem ser consideradas válidas as normas e decisões que sejam aceitas por todos aqueles que possam ser afetadas por elas,

“se tal acordo fosse alcançado como resultado de um processo de deliberação que tenha as seguintes características: 1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria (...); 2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; 3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas” (BENHABIB apud NOBRE, 2004: 34)

A concepção de democracia deliberativa converge, junto com a democracia participativa, na direção de uma crítica ao modelo liberal de democracia, cujo procedimento de formação da preferência coletiva é desagregador e privatista. Os deliberativos tendem a concordar que a representação, do modo como está posta, não exaure os princípios democráticos. A partir da deliberação, outras dimensões da representação, para além da autorização e do controle vertical, são colocadas em cena: em primeiro lugar, a publicização de novos temas que emergem das discussões públicas; e, em segundo lugar, o potencial de que os representantes possam se informar sobre os desejos de sua base, não apenas através do voto ocasional.

1.2. Crítica da democracia radical às formas elitistas de democracia representativa

O maior desafio para os teóricos da democracia radical consiste em desvincular os procedimentos de composição de governo da essência da democracia. Para esses pensadores e pesquisadores, a democracia não poderia ser definida exclusivamente por e através dos procedimentos de escolha de representantes. Contudo, nada nos impede de querer questionar se esses procedimentos são ou não democráticos. O problema consiste

mais precisamente na inversão de papéis: o que antes consistia na avaliação da coerência desses procedimentos com relação aos valores democráticos, por uma espécie de corrupção teórica, passou a compreender a própria democracia, de tal forma que não seria mais possível pensar em regime democrático senão mediante a confrontação com tais instrumentos de composição de governos.

Nossa meta aqui será listar o conjunto de aspectos da democracia representativa contra os quais se posicionam os teóricos da democracia radical. É importante observar que, em nenhum momento, confrontam diretamente a representação, mas os argumentos justificadores de uma opção minimalista da representação apresentados pelos defensores da democracia representativa elitista. Por noção minimalista da representação, compreendemos mecanismos que restringem a soberania popular ao momento específico da composição de governo, que busca sua fundamentação em argumentos emprestados de outras teorias sobre mobilização das massas.

a) Racionalização da política.

O termo racionalização descreve um processo de transformação histórica mediante o qual a vida social passa a ser organizada em torno de princípios impessoais de cálculo racional, eficiência técnica e controle. Outras dimensões da vida social perdem importância, tais como os sentimentos, a espiritualidade e os valores morais. Nessas condições, a sociedade consiste cada vez mais numa “jaula de ferro” de burocracia, que facilita o controle do indivíduo pelo Estado.

Para Avritzer (2002), a análise de Rousseau sobre a natureza da soberania popular não se tornou a forma predominante de entendimento da soberania nas sociedades ocidentais por causa da emergência de formas racionalizadas de administração: *“o motivo principal pelo qual a concepção de Rousseau não prevaleceu foi a emergência de formas complexas de administração estatal que levaram a consolidação de burocracias especializadas na maior parte das arenas geridas pelo Estado moderno”* (AVRITZER, 2002: 564).

Segundo Avritzer (2002), as idéias de Weber contribuíram para a formação da concepção elitista de democracia. Segundo o sociólogo alemão e estudioso do fenômeno da burocracia, devido à complexificação de questões e problemas que demandam, cada vez mais, decisões técnicas e fundadas em conhecimento especializado, o indivíduo comum não estaria preparado para responder adequadamente a desafios para os quais,

provavelmente, não tem preparo algum, afastando-se, paulatinamente, de qualquer interferência nesses processos.

“Decisões complexas requerem que seus autores tenham conhecimentos prévios a cerca das questões com os quais lidam e sejam capazes de procurar alcançar seus objetivos de uma forma sistemática (...). Para Weber, somente uma burocracia especializada poderia lidar com essa dimensão da política moderna. Esse motivo é a primeira fonte de limitação do conceito de soberania nas democracias modernas” (AVRITZER, 2002: 565)

A fim de garantir a racionalidade técnica, essa burocracia deveria estar protegida das demandas e paixões populares. Dessa forma, surge o racionalismo na política, segundo Avritzer (2002), que gerou o insulamento das elites como a única garantia para a preservação da democracia, rompendo de vez com a associação entre democracia e participação social, ou melhor, entre representação e participação. À razão dos representantes esclarecidos opor-se-ia a paixão das massas populares, de modo que apenas anulando a última poderia florescer a primeira. A posse de competências especiais seria um critério decisivo para a atribuição de poder, e justificaria a representação pelos mais capazes.

Há outro modo ainda em que a racionalização da política tem implicações significativas sobre a forma de representação política nas sociedades de massa. A representação política, tal como exercida pelos partidos políticos, que monopolizam, na visão de Chaui (2006), o fazer político e as relações com o poder e o Estado, nas sociedades capitalistas complexas, não conduz a uma maior autonomia. Ao contrário, reforça a heteronomia restringindo a participação social ou cooptando os movimentos sociais no interior dos partidos ou do Estado. A racionalização do poder e do Estado leva à racionalização do partido, cujo resultado é uma forma de atividade política cidadã *psedoparticipativa*.

Segundo Chaui (2006), nas formações sociais capitalistas, ocorre uma separação entre a esfera econômica das relações de produção (sociedade civil na terminologia marxista) e a esfera política do poder. Desse modo, o poder constitui um pólo separado da sociedade, mas engendrado por ela mesma, responsável por re-estabelecer a unidade e identidade da comunidade, anulando os efeitos desagregadores postos pela própria sociedade civil, e que a impede de ver-se idêntica a si mesma.

O Estado, aparecendo como unidade alocada acima dos interesses particulares e dos conflitos entre indivíduos, grupos ou classes, propõe-se restaurar a unidade comunitária (jurídica, territorial e cultural). Nesse sentido, cabe ao Estado, por via do

ordenamento legal, pôr a liberdade e a igualdade necessárias para que a sociedade civil possa repor-se como divisão social. Em outras palavras, cabe ao Estado repor o que a sociedade civil pressupõe e ao mesmo tempo nega. Em suma, o Estado só é capaz de efetuar a unidade comunitária oferecendo-se como potência estranha que realiza a dominação por meio da subordinação generalizada.

Para a autora, existe plena adequação entre os partidos políticos e as formas contemporâneas de legitimação do Estado, baseada na “eficácia racional”, cujo resultado é a despolitização da sociedade. Essa adequação pode ser vislumbrada no vínculo que existe entre os partidos políticos e o que a autora chama de “indústria política” (CHAUI, 2006).

A indústria política toma a atividade política analogamente ao mercado: as plataformas e programas políticos são engendrados em função das “demandas sociais” a fim de aumentar as chances do candidato (ou do programa submetido ao escrutínio público) no concorrido jogo político. Apresenta-se como um sistema de trocas, cuja lógica equivale a do mercado.

A partir de pesquisa de sondagem, convertem as opiniões e sentimentos inarticulados em “demanda social”, que é oferecida pelos partidos políticos aos cidadãos como programa ou plataforma política tal qual uma mercadoria, cujo preço é o voto. Assim, não apenas coloca-se o partido como iniciador do processo que leva da demanda aos programas e plataformas, como faz com que ele produza as próprias opiniões. A “oferta”, i.e., os programas e plataformas políticas, é a opinião pública produzida como mercadoria política. Conduz a ilusão de participação, que não é senão a expressão de cidadãos isolados e despolitizados.

A apatia política, segundo essa visão, é o que o torna o regime democrático possível. A renúncia às decisões políticas pelos cidadãos, colocadas nas mãos dos representantes enquanto técnicos e profissionais da política, restringe a participação ao ato de escolha entre alternativas postas a sua disposição. O que aparece como exercício de liberdade – ato voluntário de escolha – é determinado desde fora, ou pelo menos restringido, pelas possibilidades de escolha, revelando-se como seu oposto, a heteronomia.

Em suma, a forma racionalizada da política, ordenada por um grupo de profissionais da política, promove, ou melhor, pressupõe a restrição da participação cidadã, em outras palavras, a apatia política, ao isolar os indivíduos em procedimentos de ratificação eleitoral de programas políticos previamente elaborados.

- b) Irracionalidade dos movimentos sociais e suas consequências para a democracia.

A teoria democrática elitista surgiu em conluio com a idéia de racionalidade do político, que foi acompanhado da rejeição das formas “ilegítimas” de mobilização coletiva¹⁷. Para essa corrente, as massas podem ser facilmente desvirtuadas de seus interesses reais, deixando-se levar por impulsos irracionais, quando se refere a questões complexas de nível nacional, ou simplesmente quando se lhes escapam da experiência imediata (SCHUMPETER, 1984). A fim de conservar os valores democráticos, seria recomendado, de acordo com essa visão, o insulamento dos grupos que melhor representassem esses valores, significando a desconexão entre as elites e as massas.

Para Huntington, as democracias tornavam-se “ingovernáveis” por motivos intrínsecos ao próprio método democrático. Ele teria levado à destruição de todas as hierarquias sociais, à ampliação das demandas de todos os setores da população, à geração de uma cultura da contestação e também a hiperpolitização da sociedade. O excesso de demandas, gerado pelo aumento do protagonismo social e pelo enfraquecimento das hierarquias, estaria comprometendo a governabilidade da sociedade. A apatia política era, portanto, louvada como um componente importante da estabilidade dos sistemas políticos.

“Recent years in Trilateral countries have seen the expansion of demands on government from individuals and groups. The expansion takes the form of: (1) the involvement of an increasing proportion of the population in political activity; (2) the development of new groups and of new consciousness on the part of old groups, including youth, regional groups, and ethnic minorities; (3) the diversification of the political means and tactics which groups use to secure their ends; (4) an increasing expectation on the part of groups that government has the responsibility to meet their ends; and (5) an escalation in what they conceive those needs to be. (...) The result is an ‘overload’ on government and the expansion of the role of government in the economy and society” (CROZIER, HUNTINGTON & WATANUKI, 1975)¹⁸

¹⁷ Encontra suporte nas teorias da sociedade de massas, em que a participação e manifestação das massas são tidas como irracional (vide também as teorias dos movimentos sociais norte-americanas do início do Séc. XX).

¹⁸ “Nos últimos anos nos países ‘Trilateral’ percebe-se a expansão de demandas ao governo de indivíduos e grupos. A expansão toma forma de: (1) O envolvimento de uma crescente proporção da população na atividade política; (2) o desenvolvimento de novos grupos e de uma nova consciência da parte dos grupos antigos, incluindo jovens, grupos regionais, e minorias étnicas; (3) a diversificação dos meios políticos e táticas que os grupos recorrem para garantir seus fins; (4) uma expectativa crescente da parte dos grupos de que o governo deve satisfazer seus fins; e (5) uma ampliação no que eles concebem serem tais

Entre os *Antigos Federalistas* – Alexander Hamilton, John Jay e Thomas Madison (PITKIN, 2006) –, a representação¹⁹ era defendida como método adequado para resolver o problema de se reunir, em um único lugar, um grande número de pessoas. Seria a alternativa a democracia direta, mas não, um substituto menor. Na verdade, para esses pensadores, a República oferecia possibilidades sem precedentes para o governo da América.

A representação para os *Federalistas* seria superior a democracia direta, precisamente porque se poderia, por meio dela, evitar o problema das facções. Facção é certo número de cidadãos, seja equivalente a uma maioria, seja equivalente a uma minoria do todo, unidos e motivados por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, contrário aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes do conjunto da sociedade. As causas da facção estariam enraizadas na natureza do homem: têm origem na diferença de opinião, no apoio a diferentes líderes e nas diferenças no domínio e usufruto de propriedades (classe social).

A representação funciona como uma espécie de filtro, capaz de selecionar e ampliar as perspectivas do público, ao passá-la por um corpo de cidadãos eleitos capazes de discernir quais os verdadeiros interesses do país. Além disso, eles seriam pessoas especialmente dotadas de um senso de patriotismo e amor pela justiça, portanto menos suscetíveis de sacrificar esses valores em nome de considerações parciais e temporárias.

A importância da representação residiria precisamente na sua ação como “freio”, ou um modo de “controle” eficaz, contra os “excessos” das facções da maioria. Sua importância para esses teóricos repousaria precisamente sobre a limitação da soberania popular.

Essas teorias assentam-se em falsos ou inconclusos pressupostos. Elas fundamentam-se na suposição de uma relação direta entre mobilização das massas e ruptura da ordem democrática. Segundo Avritzer (2002), a teoria hegemônica ignora a relevância da ação coletiva na manutenção e aprofundamento da democracia. Se, por um lado, a ação das massas pode representar um perigo à ordem institucional, por outro

necessidades. (...) O resultado é uma ‘sobrecarga’ sobre o governo e uma expansão do papel do governo na economia e sociedade” (tradução nossa)

¹⁹ O termo adequado seria *República*, que, entre os *Antigos Federalistas*, designava o que reconheceríamos como sendo uma democracia representativa: um governo que: a) deriva todos os seus poderes direta ou indiretamente do grande corpo do povo; e b) é administrado por pessoas que exercem seus cargos enquanto assim agrada ao povo, por um período limitado e enquanto tiverem um bom comportamento.

lado, pode constituir em formas de ação coletiva que lutam pela efetivação dos valores democráticos na vida política. Além disso, os teóricos da concepção hegemônica supõem uma elite afinada com os valores democráticos, o que nem sempre é verdade. Sendo assim, a defesa da representação como método de controle da soberania popular esbarra em argumentos *ad hoc*, que, se não são inteiramente falsos, tampouco são suficientemente consistentes.

1.3 Limites da perspectiva da democracia radical para pensar a representação política

O que temos observado, contudo, é que, por diversas razões, as pesquisas inspiradas na perspectiva da democracia participativa têm ignorado a representação nos espaços de participação da sociedade civil (BARBOSA, 2004; FILHO, 2006; GUIMARÃES, 2005; LIMA, 2001; SILVA, 1997). Tem-lhes passado despercebido o papel dos atores da sociedade civil enquanto agentes que realizam funções típicas de representação política. São raras as exceções que têm formulado explicitamente as novas funções políticas de representação assumidas por atores societários. Em diversos outros estudos, embora essa dimensão seja levada em conta, vários pesquisadores confrontam a representação da sociedade civil organizada com os modelos de representação política exercida pelos partidos políticos. Condenam as experiências de representação dos atores da sociedade civil organizada por não se enquadrarem fatalmente em tais modelos. Imputamos essas omissões menos ao paradigma da democracia participativa em si, do que ao modo como comumente vem sendo interpretado e levado a cabo pelos pesquisadores.

a) A participação sobrepõe-se a representação

Com efeito, a noção de participação termina sobrepondo-se a noção de representação, de modo que uma acaba anulando a outra. As agendas de pesquisa voltadas para os novos espaços institucionais de protagonismo social estão profundamente ligadas à idéia da participação social ou popular, ora como presença direta das pessoas eventualmente afetadas pelas políticas públicas, ora como deliberação face-a-face, voltando-se, nesse caso, para as condições em que as discussões se realizam. Essa noção é carregada de expectativas quanto às possibilidades do aprofundamento da democracia e seus eventuais efeitos positivos de ampliação da influência de grupos e camadas da população geralmente excluídas dos processos de

decisão política. A participação, a partir desse referencial, supõe a intervenção direta ou presença do sujeito afetado pelas políticas públicas nos processos de decisão. O foco volta-se para a amplitude da influência imediata do ator, seja a sua capacidade de alterar as políticas públicas, seja a extensão de atores envolvidos no processo de decisão face-a-face. Geralmente, confunde-se com a própria noção de controle social, de que tratamos acima.

Segundo o grupo de Lavalley (2006), as exigências de aprofundamento democrático impõem forte crítica à noção de representação, a partir da leitura que fazem do pensamento rousseauiano, segundo o qual nenhuma representação, a não ser um mandato imperativo e sob contínua vigilância dos eleitores, poderia expressar, a cada momento, a “vontade geral”. Por essa via, a representação é invocada como elemento secundário e imperfeito de participação democrática, e, sob os auspícios de uma orientação radical da democracia, termina não sendo formulada ou problematizada explicitamente.

“Dessa perspectiva (da democracia radical), a representação está sempre muito aquém de satisfazer as exigências de representatividade, pois inevitavelmente produz uma deturpação da vontade política a ser representada devido à cisão entre representante e representado. Por outras palavras, e de modo geral, invocando o argumento errado da escala numérica e geográfica das sociedades contemporâneas, a democracia indireta é reduzida a um simples sucedâneo defeituoso da verdadeira democracia, que é direta e consubstancia o ideal de autogoverno, ou, no pensamento republicano, a soberania do corpo político (LAVALLE et al, 2006: 65)

Iris Mario Young concorda que o foco sobre a participação tem por efeito anular qualquer questionamento quanto à representatividade ao recusar a própria noção de representação: *“A posição anti-representação (...) recusa-se a encarar as realidades complexas do processo democrático e erroneamente opõe a representação à participação”* (YOUNG, 2006: 144). E continua: *“Os críticos da democracia representativa podem objetar que essa participação ampliada (o sufrágio universal), na medida em que ocorre, é alcançada em detrimento da participação cidadã no processo deliberativo: depois de eleger seus representantes, os cidadãos não mais são necessários”* (YOUNG, 2006: 145).

A representação, na melhor das hipóteses, termina relegada a um segundo momento, posterior à participação, no qual são agregadas as proposições do processo decisional. O critério de representatividade passa a ser o da fidelidade identitária com os

representados (YOUNG, 2006). As ações do representante deveriam substituir tal qual deveriam ser as ações daqueles que ele representa. Desse modo, a própria representação se anula, pois esse imperativo afasta a diferença antes existente entre representante e representados, e, por extensão, qualquer possibilidade de “laço estranho” (GODBOUT, 2008).

b) Percepção simplificada e unificadora da sociedade civil organizada

Não raro, segundo Lavallo et al (2006), podem-se notar concepções estilizadas e unificadoras da sociedade civil organizada, comprometendo diferenças internas relevantes, no que diz respeito a sua organização e relações internas, e das diversas formas com que se comunica com os representados. Partem da premissa estilizada de que essas organizações da sociedade civil são os portadores autênticos das demandas sociais, ou seja, de que existiria uma continuidade natural entre um bloco de atores sociais e a sociedade ou um segmento dela. Desse modo, parece descabido indagar sobre a representação exercida pela sociedade civil organizada, já que a representação pressupõe a descontinuidade, e não a identidade.

Eveline Dagnino (2002) compreende que a questão da representatividade assume várias facetas e/ou é entendida de diversas maneiras pelos vários atores sociais. No entanto, há um *deslocamento* no que se entende por representatividade tanto por parte do Estado como por parte dos atores da sociedade civil, especificamente das ONGs. Nesse sentido, o Estado tende a considerar mais representativas as ONGs por conta da competência que possuem, dada sua proximidade com determinados setores sociais e do conhecimento que possuem. Esse deslocamento coincide com a disposição de muitas ONGs a se verem como representantes autênticas da sociedade.

Esse deslocamento da representatividade, com foco na competência, sustentado tanto pelo Estado como pelas ONGs, produz repercussões profundas. Não apenas inibe a politização e interlocução com movimentos sociais e com organizações dos trabalhadores, como “*o resultado tem sido uma crescente identificação entre sociedade civil e ONGs, onde o significado da expressão ‘sociedade civil’ se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não o mero sinônimo de ‘terceiro setor’*” (DAGNINO, 2002: 291).

Dagnino (2002) alerta que essa presunção de representatividade das ONGs funda-se muito mais numa coincidência entre os interesses difusos da sociedade e os

interesses defendidos pela ONGs do que uma articulação explícita, ou orgânica, entre ONGs e sociedade. Dito isso, a ausência de questionamentos sobre a representatividade dos atores da sociedade civil mediante uma identificação forte e unificada entre esses atores e a própria sociedade ignora o risco de cooptação pelo Estado e da perda de autonomia, tornando uma organização mais técnica e menos política, e desfavorecendo relações mais igualitárias entre a sociedade e os atores da sociedade civil organizada. Isso porque muitas ONGs mantêm relações com Estado, que é, em muitos casos, o principal incentivador no desenvolvimento dos projetos políticos das ONGs.

No que diz respeito, especificamente, aos conselheiros, em termos práticos, esses atores sociais são tomados em blocos uniformes, tais como “conselheiros usuários” ou “conselheiros trabalhadores de saúde”. Internamente a cada um desses grupos, existem diferenças significativas nas formas de relacionamento com os representados. Os grupos de usuários, por exemplo, admitem ainda duas outras grandes divisões relevantes: entre os representantes por RPA e por entidade municipal. Não seria descabido supor que os mecanismos de representação/representatividade entre essas duas instâncias apresentam diferenças não negligenciáveis; e que não faria sentido julgar uma pela outra – ou mediante um modelo formal unificador de representação política, focalizado exclusivamente nos procedimentos de autorização.

1.4 Alternativas de representação política

Inspirando-nos nas críticas e considerações da perspectiva da democracia radical, propomo-nos ir adiante com relação à reflexão sobre a representação política exercida pelos atores da sociedade civil organizada. Essas considerações deverão levar em conta não só as críticas dirigidas à perspectiva da democracia elitista como também deverá incorporar alguns dos pressupostos da democracia radical. Mas, antes, repassaremos em revista algumas alternativas recentes que buscam dar conta da representação exercida pelos atores da sociedade civil nos espaços de gestão de políticas públicas específicas.

a) Representação virtual

Lavalle, Houtzager e Castello (2006) realizam um balanço geral das transformações recentes sobre as formas de representação política. Eles fazem referência especificamente à emergência de novas práticas de representação exercidas

por atores da sociedade civil, caracterizadas pela diversificação dos *locus* de representação e pluralização dos atores societários investidos como representantes. Para os autores, o entendimento da repercussão dessas novas práticas sobre a “qualidade da democracia” demanda uma revisão dos pressupostos que alicerçam a representação política. Eles retomam, desse modo, a noção de Representação Virtual, forjada por Edmund Burke, como suporte analítico para dar conta das relações entre aprofundamento da democracia e a representação política exercida por atores da sociedade civil.

“Com maior precisão, sustenta-se que o fenômeno do alargamento da representação política, em andamento aqui e alhures, guarda semelhanças relevantes com a idéia de ‘representação virtual’, cunhada por Edmund Burke. Procuramos mostrar (...) que p resgate crítico dessa categoria insinua um horizonte analítico sugestivo para reelaborar a relação entre ampliação da democracia e representação política” (LAVALLE et al, 2006: 53)

O problema da representatividade, isto é, da correspondência entre a vontade dos eleitores e as ações do representante eleito, é intrínseco a representação política moderna²⁰. Existe uma fraca responsabilização do representante pelas suas ações, seja na prestação de contas ou nas reeleições (*accountability*), que possa tornar os representantes um pouco mais sensíveis com relação aos desejos de seus eleitores. Além disso, os interesses representados são difusos ou abstratos, o que torna mais complexa a possibilidade de controle das ações do representante. Por essas razões, segundo Lavallo et al:

“Ela (a representação política) leva no seu cerne uma dualidade constitutiva graças à qual a mera existência da representação mesmo que legalmente instituída ou respaldada por mecanismo obrigatório de autorização, não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse dos representados. A relação entre representante e representado assume o caráter de uma conexão/desconexão a determinar o quão representativas são as instituições e os agentes da representação política” (2006: 54)

Essa dualidade da representação política repõe um sentimento de “crise” das instituições representativas nos tempos atuais. A “crise” se exprime através da incapacidade dos partidos políticos costurarem interesses e identidades amplas. Consequentemente, ocorre uma percepção de esgarçamento da conexão entre

²⁰ Na representação privada, procurações, por exemplo, a questão da representatividade não se coloca, pois o representante é designado com instruções específicas sobre assuntos nitidamente delimitados e pode responder, inclusive, juridicamente por qualquer desvio, ou seja, pode ser plenamente responsabilizado.

representantes e representados. Atores da sociedade civil passam, então, a atuar em instâncias participativas no controle e fiscalização das ações do executivo, das burocracias administrativas e das instituições prestadoras de serviços diversos. A sociedade civil organizada torna-se um mediador relevante, assumindo, em diversos espaços institucionais participativos, o papel de representante de interesses e perspectivas diversas da sociedade.

Assim como os representantes políticos nas democracias modernas, a representação da sociedade civil remete a questão da representatividade, isto é, da conexão/desconexão entre os representantes e os representados, ainda que não submetidos aos mesmos limites estruturais próprios da representação política partidária (que se expressa na fórmula seguinte: como cidadão, constituo um representante, que é, ao mesmo tempo, meu principal). Isso coloca, então, questões árduas ao pesquisador, que precisa dar conta, por um lado, das incertezas e dúvidas lançadas contra as novas formas de representação não-partidária, e, por outro lado, no plano teórico, de uma lacuna conceitual, que não tem elaborado modelos de representatividade que possam dar conta dessas novas formas de representatividade.

“A novidade estriba na emergência de formas de representação política – no sentido estrito da palavra – exercida por organizações civis; formas constituídas de modo inexorável pela dualidade entre representação e representatividade, entre representante e representado. Contudo, as modalidades de representação coletiva em questão não se encontram submetidas aos limites estruturais das eleições e dos eleitos, imposto pela sua dupla função de representantes *perante* o poder, visando regulá-lo socialmente, e da representação *no* poder, comprometida com governar e impor obediência sobre a população se for preciso” (LAVALLE et al, 2006: 87)

Os autores remetem a noção de representação virtual de Edmund Burke. Para Bruke, segundo Lavallo et al (2006), o melhor dispositivo para garantir a autenticidade da representação – sua representatividade – *seria a exigência de um compromisso representativo genuíno* – isto é, um comprometimento subjetivo com a causa representada e com os representados. Não basta se dizer representante de alguém, é preciso revelar um autêntico compromisso com o interesse do representado, o que não pode ser garantido apenas por qualquer procedimento de escolha de representantes. De modo que, “*se a representação é irredutível à mera representação presuntiva, a representatividade não pode prescindir de um compromisso de representar*” (LAVALLE et al, 2006:89).

A representação virtual designa, não a falsa representação ou representação sem conteúdo, mas formas de representação que existem em essência ou em seus efeitos, embora não formalmente reconhecidas ou estabelecidas. Para Burke o que importa não é o eleitorado escolher seu representante (*representação real*), mas ter seus interesses defendidos. Havendo comunidade de interesses entre dois grupos diferentes, não seriam necessárias representações distintas, já que, não obstante não tenha sido escolhido, um único representante se colocará a frente em defesa dos mesmos interesses (*representação virtual*). O que caracteriza, portanto, a representação virtual é a ausência de mecanismos instituídos estáveis e reconhecidos de autorização da representação, sanção e controle, permanecendo, em essência e em seus efeitos, o compromisso genuíno de representar os interesses dos representados²¹.

Essa prática se consagra como a forma de dar voz a demandas de segmentos da sociedade, temas e interesses mal ou sub-representados nos circuitos tradicionais da representação política, seja por se tratar de domínios de decisão muito específicos, seja por se tratar de minorias ou grupos particularmente desprovidos de recursos econômicos, políticos ou culturais, ou inclusive por se tratar de temas e problemas emergentes, negligenciados pelos atores tradicionais da representação. Apesar, portanto, de sua fraca institucionalidade, essas práticas de representação política implicam em maior amplitude dos interesses representados que têm ressonância nas políticas públicas em áreas específicas. Apenas o avanço da reflexão sobre essas experiências poderá nos informar o quanto elas serão capazes de se articularem com os princípios democráticos.

“Visto que a pluralização de atores de representação política em instâncias diversas constitui fenômeno inédito em plena efervescência, ainda em processo de institucionalização, não parece descabido esperar que sua importância crescente venha acompanhada de pressões para tornar essas práticas compatíveis com exigências democráticas mínimas de representatividade, prestação de contas e sanção” (LAVALLE et al, 2006: 94)

²¹ A noção de representação virtual guarda semelhanças com a noção de advocacy, ou seja, “argüi em favor de alguém ou de algo, defender mediante argumento, recomendar adesão ativa de uma causa, justificar publicamente o valor de algo ou alguém” (LAVALLE et al, 2006: 91). Significa vocalizar e defender mediante argumentação a causa e interesses de outro, mesmo que não tenha recebido autorização para exercer essa tarefa. Contudo, o protagonismo adquirido pelos atores da sociedade civil vai além da vocalização difusa de interesses ou causas diversas; mais do que isso, eles assumem a posição de intermediários diante do poder público em defesa dos interesses de quem frequentemente não os autorizou, carecendo de qualquer mecanismo estável para comunicar-lhe preferências ou exercer sobre eles qualquer controle, o que pode transparecer, diante das formas consagradas de representação política, certa incompatibilidade com determinados parâmetros democráticos de representação.

Para além das críticas de certo “ranço conservador” de Burke, temos que considerar um outro grande problema de seu modelo. Há, na noção de representação virtual, uma suposição de que é possível definir, para qualquer população delimitada, um conjunto de interesses objetivos que podem ser representados. Cabe indagar, nesse caso, quem define e como são definidos tais interesses. E, sendo assim, que garantias nós temos de que não ocorrem exclusões arbitrárias (ou, no mínimo, que a suposição de comunidade de interesses não suprime precisamente dessemelhanças relevantes).

Não obstante, o foco sobre o aspecto subjetivo do representante, pouco comum na tradição teórica da ciência política, é, visto do ângulo em que tomamos a representação, absolutamente relevante. Mais do que nos ocuparmos com o sentimento dos representados com relação ao representante por eles escolhido (ou simplesmente aceito como tal pelo reconhecimento da validade do procedimento utilizado), indagamo-nos quanto ao compromisso que o representante desenvolve com relação a aspectos diversos da experiência de vida de sua base.

b) Representação por afinidade

Avritzer é um grande defensor e instigador da democracia participativa no Brasil. Foi o alvo principal das críticas do grupo de Lavalley (2006) quanto às inconsistências da perspectiva da democracia participativa e sua incapacidade de fornecer respostas plausíveis com relação às questões que as novas formas de representação política exercidas pelos atores da sociedade civil nos conselhos gestores ou no orçamento participativo. Avritzer (2007) propõe uma alternativa de modelo de representação política ao mesmo tempo em que responde às críticas do grupo de Lavalley²².

²² Avritzer (2007) discute a noção de representação virtual proposto pela equipe de Lavalley que toma como referência Edmund Burke. Para Lavalley, a crise de representação no Estado moderno resulta de sua dualidade constitutiva – autonomia x mandato; componente institucional legal x componente substantivo ou de formação da vontade; o peso da delegação ou elemento fiduciário x o peso da autorização ou elemento do consentimento. A fim de superar essa dualidade, o grupo de Lavalley recorre à noção de representação virtual proposta por Burke. Essa estratégia não satisfaz a Avritzer, pois, segundo ele, quando Burke cunhou o termo, tinha em vista a legitimação dos reis europeus no poder. Não sendo esse o caso atualmente, Avritzer não vê utilidade para o conceito: “*A questão, no entanto, é que, na ânsia de legitimar uma forma de representação pós-eleitoral, (...) acabam resgatando um argumento pela legitimidade pré-eleitoral. Ao proceder assim, eles jogam fora a criança junto com a água do banho, não conseguindo propor um conceito de representação que vá além da autorização via eleição*” (2007: 451).

Para Avritzer, na democracia brasileira, a participação política tem sido caracterizada pelo alargamento da presença da sociedade civil nas políticas públicas. Tal presença deu ensejo a uma série de instituições participativas: *“A participação política no Brasil democrático tem sido marcado por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas”* (AVRITZER, 2007: 443). Com essas instituições, começou a surgir o que se pode chamar de representação da sociedade civil, seja porque as organizações da sociedade passaram a se considerarem representantes da sociedade civil, seja porque o próprio Estado assim as reconhece. Essa representação é, em determinados aspectos, diferente da representação parlamentar. Tal representação é caracterizada, segundo Avritzer (2007), pela inexistência da necessidade de uma autorização explícita e pela ausência de uma estrutura monopolista territorial desempenhada pelos atores da sociedade civil. A “representação por afinidade” é processada como uma alternativa conceitual para se pensar a representação exercida pela sociedade civil. O artigo tem como objetivo fundamentar a noção de “representação por afinidade”, recorrendo para isso às idéias desenvolvidas por Pitkin, Urbinati e Dryzek.

Entre as características que distinguem a representação política exercida pelos atores da sociedade civil em instituições tais como os conselhos gestores, Avritzer (2007) destaca duas: i) não existe o requisito explícito de autorização dos representantes; ii) não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil. Sendo, na maior parte das vezes, uma representação que ocorre num processo de superposição de representações sem autorização ou monopólio para o exercício da soberania, Avritzer se questiona: *“(...) seria essa proliferação de formas de representação social uma distorção do próprio funcionamento da representação ou seria apenas um caso entre muitos outros que tem servido para reelaborar a própria noção de representação (...)?”* (2007:444).

Em primeiro lugar, Avritzer (2007) argumenta que a autorização não constitui um elemento indispensável da representação. Para falar sobre isso, Avritzer (2007) recorre à leitura que Hanna Pitkin faz do legado de Hobbes a fim de lançar luz sobre o modo como a autorização passou a ser um elemento consagrado na teoria política sobre a representação política.

Segundo Avritzer (2007), a questão que mobiliza Hobbes é o que dá legitimidade ao ato de autorização, ou seja, ao ato de transferir a autoridade das ações

de um a outro. Hobbes acaba reduzindo o problema da representação ao problema da autorização, que, por esse movimento, gera uma vertente dentro da teoria democrática, cuja única preocupação passou a ser: teria o ator ou o agente político autorização para atuar em nome dos representados? De acordo com a perspectiva hobbessiana, segundo Avritzer (2007), o autor renuncia a posse de suas ações e transfere sua autoridade a outro, o ator. Isso constituiria a autorização da representação. Um representante seria, portanto, aquele que recebe a autoridade de agir no lugar de outro ou de uma coletividade (uma nação inteira).

Desse modo, o ator poderia ser limitado ou livre. No primeiro caso, o ator estaria autorizado a apenas algumas ações específicas sobre questões delimitadas. Insere-se na categoria de delegado. Há também aquele que dá lugar a soberania: o soberano que, pela autorização de todos, é formalmente livre para atuar conforme ache mais conveniente, mas que tem um propósito geral que lhe confere alguns limites, a saber, a manutenção da ordem e da paz. Seria igualmente livre e, portanto, soberano, o autor que não transfere sua autoridade a mais ninguém, permanecendo um ator livre. No entanto, nesse último caso, não haveria representação, e, portanto, a formação do soberano, enquanto *pessoa artificial*.

Por outro lado, o ator livre que não delega autoridade nem recebe de outro autorização pode agir responsabilizando-se pelos seus atos em nome de outros ou de causas. Desse modo, poderiam agir por conta própria no lugar de outros atores, e, por essa via, portanto, não deixaria de existir representação, ainda que ela ocorra por identificação²³. Desse modo, Avritzer recoloca uma questão abandonada por Hobbes, a saber, a identificação do representante com o representado, prescindindo de qualquer mecanismo de autorização. A esse tipo de relação, Avritzer chama de *representação por afinidade*.

“Mas nós, autores da modernidade tardia, não necessitamos parar onde Hobbes parou e, nesse caso, é possível perceber que o autor do *Leviatã* nos dá pistas para pensar duas questões centrais para uma teoria da participação da sociedade civil: a primeira é que, se introduzirmos a democracia como variável, a política carece tanto do ator que age limitado pela autorização recebida e ao qual nos habituamos a chamar de representante quanto do ator livre que, ao invés de delegar a representação dos seus atos, decide

²³ Avritzer não faz referências explícitas sobre o sentido que tem para ele a identificação do representante com o representado. Temos razões para supor que se trata de mera empatia pela causa de outros, pelo que o representante permaneceria diferente do representado. Em determinadas circunstâncias, inclusive, essa representação poderia agir contra a vontade/desejo dos representados, posto que não decorre de qualquer procedimento de autorização nem supõe, como cremos, uma completa identidade entre as partes.

responsabilizar-se por eles. Se o ator age por sua própria conta fala em nome de outros atores, não deixa de haver representação, ainda que, nesse caso ela se dê por identificação” (AVRITZER, 2007: 447).

Em segundo lugar, Avritzer (2007) argumenta que o monopólio territorial seria um elemento tardio da representação. Essa associação decorre em parte da introdução da eleição em substituição ao sorteio no revezamento político, cuja origem se dá no republicanismo.

“(…) o conceito de eleição foi sendo trazido progressivamente para o centro da teoria republicana, levando a uma mudança de concepção: em vez de legitimidade do revezamento dos indivíduos no poder, a teoria da representação passou a se preocupar com que aquele que ocupasse o poder detivesse a autorização de todos os indivíduos, transformando a representação em uma forma de governo” (AVRITZER, 2007: 448)

Com as eleições, enquanto instrumento de revezamento e conferência de autorização políticos, a representação assumiu um caráter monopolista num determinado território. O monopólio territorial passou a ser associado à representação no curso do processo de consolidação do Estado Moderno. Por esse processo, a representação adquire monopólio da capacidade de deliberação no interior do sistema político. Por essa via, argumenta Avritzer (2007), também foi desencadeado um processo de homogeneização das comunidades políticas – ou seja, restrição de entidades com capacidade de representação e decisão dentro de um território. Conclui Avritzer:

“(…) é importante perceber que não há relação conceitual e institucional entre a transformação da representação na forma principal de operação das instituições políticas e sua modificação em autorização na única forma de organização do sistema político no interior dos estados modernos. Essa última está ligada apenas à maneira como estados europeus se unificaram em torno de uma única comunidade política homogênea” (2007: 449)

No entanto, quando nos referimos à representação exercida pela sociedade civil, não há estrutura de monopólio territorial. A representação exercida pela sociedade civil é pluralista. Mesmo quando coincide com um território delimitado, como no caso dos conselhos, ela se superpõe a outras representações: *“A representação da sociedade civil é um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para exercício de soberania”* (AVRITZER, 2007:444).

Como se daria, portanto, a representação da sociedade civil? Qual o papel da autorização na criação de legitimidade nesse novo contexto? Em todos os casos, o elemento de “agir no lugar de” persiste, embora varie as suas formas de justificação. No

caso da representação da sociedade civil, que se tem difundido em diversas áreas de políticas públicas, a justificativa se dá a partir da especialização temática e da experiência.

“Organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas” (AVRITZER, 2007: 457).

Nesse sentido, a representação tem origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida no interior de associações civis e entre elas. Avritzer (2007) está pensando nos casos em que os grupos definem entre si os representantes por áreas temáticas, reconhecendo, entre os pares, aqueles que podem corresponder às expectativas do conjunto, conquanto não exista o critério de seleção eleitoral, tampouco é absolutamente necessária a participação de todas as entidades na escolha do representante. Isso por que: “(...) *não possui as características de igualdade matemática da soberania, tão cara a idéia de representação eleitoral, e não possui o elemento monopolista territorial na medida em que partilha a capacidade de decisão com outras instituições presentes no território*” (AVRITZER, 2007: 457)²⁴. As associações têm o papel de criar afinidades parciais, agregando interesses e solidariedades. A representação se funda, portanto, numa afinidade ou em uma identidade exercida anteriormente, que difere profundamente da sua forma mais conhecida e difundida nos Estados modernos, a escolha eleitoral do representante: “*Ao agregarem estes interesses, elas propiciam uma forma de representação por escolha que não é uma representação eleitoral de indivíduos ou pessoas*” (AVRITZER, 2007: 458). A afinidade com o tema gera a legitimação da representação. As identidades parciais retomam um papel que, de alguma forma, foi abolido pela política moderna.

c) Representação especial de grupos

²⁴ Esse modelo de representação não exclui a eleição. Na realidade, assistimos, em cada caso particular, estratégias diferentes para a escolha do representante nos conselhos. Mesmo no interior de um mesmo conselho, há variações nas formas de escolha, segundo a categoria do conselheiro. Ademais, quando há eleições, vale salientar quanto a sua inconsistência frente aos critérios elaborados para a seleção de representantes nas democracias eletivas, principalmente no que diz respeito à formação do eleitorado.

Young, em um artigo intitulado “representação política, identidade e minorias” (2006), propõe um modelo formal (e explicitamente normativo) para se pensar a representação política, e, especialmente, a representação política de grupos específicos.

Existe, segundo a autora, uma tendência a associar a democracia comunicativa aos momentos em que os participantes se encontram co-presentes e interagem entre si em algum espaço para a deliberação. Contudo, nas grandes sociedades de massa, a democracia exerce-se, sobretudo (mas não exclusivamente), por meio da representação. Não obstante, a representação é alvo de críticas contundentes por sua incapacidade de representar os grupos minoritários²⁵ nos órgãos importantes de decisão. Com o propósito de mitigar essa avaliação negativa, surgiram diversas propostas para garantir a inclusão política desses grupos: na forma de cotas parlamentares, de criação de conselhos temáticos, de regras de composição partidária e etc.

A idéia de representação especial de minorias não está livre de controvérsias. Young (2006) aponta que existem várias objeções quanto a esse tipo de representação. A principal objeção “*presume um posicionamento que enseja diferenças sociais em vez de reduzi-las*” (YOUNG, 2006: 141). De acordo com essa objeção, a representação especial de minorias supõe um processo unificador de um conjunto de atributos e interesses comuns que petrificaria posicionamentos e relações transversais em uma identidade unificada. Para Young (2006), tais objeções repousam sobre mal-entendidos a cerca da natureza da representação política: “*muitos dos discursos sobre representação assumem implicitamente que a pessoa que representa se põe numa relação de substituição ou identidade com os muitos representados, que ele ou ela está presente por eles em sua ausência*” (YOUNG, 2006: 142).

A autora recorre a Derrida²⁶ e a Pitkin para tentar superar as críticas que autores, especialmente Barber²⁷, fazem da representação em termos de oposição entre a

²⁵ No sentido não precisamente de número, mas de sua condição de subordinação ao sentido político impresso pelo grupo hegemônico. São, portanto, grupos sujeitos a desigualdades estruturais, não sendo resultado de mera condição conjuntural sem significado.

²⁶ A fim de evitar o princípio da identidade para caracterizar a representação política, segundo o qual um representante é capaz de encarnar os interesses e as opiniões de um grupo (seja um grupo específico, seja a nação inteira), Young (2006) recorre à noção de *différance* de Derrida. De acordo com essa noção “*as coisas são similares sem serem idênticas e são diferentes sem serem contrárias entre si, dependendo do ponto de referência e do momento em um processo*” (YOUNG, 2006: 148). Desse modo, enfatizam-se muito mais o processo e o relacionamento do que qualquer substância comum. A partir da noção de vestígio, também proposto por Derrida, situa-se o presente no espectro temporal. Sendo assim, o presente carrega consigo o passado e o futuro: “*(...) cada qual carrega consigo vestígios da história dos relacionamentos que o produziram, ao passo que suas tendências atuais antecipam relacionamentos futuros*” (YOUNG, 2006: 148). Transposto à representação, cada momento na relação representativa

representação e a participação. Young trata a representação como “*relacionamento diferenciado*”²⁸ entre atores políticos engajados num processo que se estende no tempo e no espaço” (2006: 142). Considerar a temporalidade e a espacialidade do processo de representação descentraliza o conceito, não mais focalizado exclusivamente no representante e em suas características. Passa-se a considerar a representação como um processo de relacionamento prolongado (tanto no tempo como no espaço) entre representantes e base eleitora.

A autora divide esse processo de relacionamento prolongado e diferenciado em dois momentos: o momento da autorização e o momento da prestação de contas²⁹. O momento da autorização é o momento mais elementar da representação. Uma pessoa que representa outra precisa estar autorizada a falar por elas. Esse momento não é importante apenas porque confirma a representação no cargo, mas também porque reúne o eleitorado, evocando seus membros à participação. Antecipando o momento em que os representantes se apresentarão para agir a seu mando e em seu nome, os indivíduos de um determinado eleitorado procuram uns aos outros, se organizam, discutem as questões que consideram importantes e convocam candidatos a responderem por seus interesses. No momento da autorização, uma esfera pública se forma para discutir a agenda de questões principais que serão disputadas. O processo de autorização democrático deve ser tanto inclusivo quanto participativo.

“(…) num processo de autorização eficaz, uma esfera pública de discussão define uma agenda de questões e os principais pontos de disputas ou de luta. Para que os processos parlamentares sejam efetivamente representativos e não meramente uma etapa em que as elites desempenham seu papel conforme seus próprios roteiros, o processo democrático de autorização de representantes deve ser tanto participativo quanto inclusivo na sua deliberação” (YOUNG, 2006: 153)

carrega vestígios da história dos relacionamentos que a produziram, ao passo que suas tendências atuais antecipam os relacionamentos futuros.

²⁷Um teórico da democracia radical para quem a representação, na realidade, afastaria o povo do poder.

²⁸Relacionamento dos eleitores entre si e com um representante.

²⁹Essas considerações de Young (2006) fazem referência, sobretudo, aos desenvolvimentos de Pitkin. Pitkin analisa os diversos significados anexados ao termo representação. Para alguns, o que constitui um representante é o fato de ele estar *autorizado* a falar por um conjunto de instituições ou pessoas. Outros afirmam que o representante legítimo deve ser *responsável* ou prestar contas àqueles que ele representa. A questão se coloca, em geral, na oposição entre aqueles que postulam o representante como um *delegado*, que conduz o mandato de um eleitorado que ele defende, e aqueles que pensam que ele deve atuar como um *fiduciário*, que faz avaliações independentes sobre a coisa certa a fazer sob circunstâncias políticas. Pitkin argumenta que cada um estaria correto a sua maneira: “*a função específica de um legítimo representante consiste em fazer avaliações independentes, sabendo e antecipando o que os eleitores desejam*” (apud YOUNG, 2006: 150).

O momento da prestação de contas é o mais freqüentemente esquecido nas democracias elitistas, que se restringem em regra ao momento da autorização. Na prestação de contas, o representante deve retomar o processo de discussão que levou a sua autorização e antecipar esse momento perante sua base eleitora no desempenho de suas atividades. Sendo assim, o representante está autorizado a agir, com certa independência, mas suas ações devem sempre antecipar esse momento de prestação de contas. Esse momento é importante, pois, no processo de convocação dos representantes para prestar contas sobre as decisões tomadas, os cidadãos continuam a constituir como uma base eleitoral e voltam a se engajar no debate, discutindo sobre a adequação e as implicações daquelas decisões. Reconstroi-se a esfera pública de debate, engajando a base eleitora num processo participativo.

A abordagem de Young (2006) tem o mérito de considerar a representação política como um processo de relacionamento prolongado e diferenciado. Contudo, seu modelo é demasiadamente formal, e, mesmo que não seja sua intenção, encontra-se fortemente ancorado no momento da autorização. A perspectiva de Iris Marion Young via além dessas considerações preliminares para dar conta da representação de minorias ou grupos específicos. Talvez seja essa a dimensão de seu modelo que é mais instigante.

A fim de dar conta dos diversos aspectos das experiências de vida, das crenças e das atividades que atravessam e cruzam a existência dos indivíduos, Young (2006) propõe três modelos pelos quais uma pessoa pode ser representada: interesses, opiniões e perspectivas sociais. Conquanto os dois primeiros já façam parte do repertório mais ou menos consolidado da teoria da representação política, buscaremos focalizar no último modelo e como esse responde à objeção fundamental dos críticos da representação especial de minorias.

Young (2006), para dar conta de uma democracia comunicativa, apresenta o que ela chama de representação de grupos específicos a partir de sua perspectiva comum. Ela recorre à noção de representação de perspectiva para tentar responder às objeções de que a representação de grupos sociais específicos é comprometida pela unificação de interesses ou de opiniões comuns que enseja. Alternativamente, na medida em que os grupos sociais se distinguem por relações estruturais, particularmente relações estruturais de desprivilegio e desvantagem, e na medida em que as pessoas se posicionam similarmente naquelas estruturas, elas têm perspectivas similares tanto sobre sua própria posição na sociedade quanto sobre os processos sociais mais amplos que lhes afetam.

“Tenho argumento que os grupos sociais estruturais não devem ser pensados de acordo com uma lógica substancial, que os definiria segundo um conjunto de atributos que seriam comuns a todos os seus membros e constituiriam suas identidades, mas a partir de uma lógica mais relacional, em que os indivíduos seriam compreendidos como posicionados nas estruturas dos grupos sociais, sem que estas determinem suas identidades” (YOUNG, 2006: 161)

Os grupos sociais devem ser pensados a partir de uma lógica relacional, em que os indivíduos podem ser compreendidos a partir de seu posicionamento na estrutura social, sem que isso lhes determine uma identidade. A partir do posicionamento na estrutura social, alguns aspectos da realidade dos processos sociais serão mais visíveis do que outros, com relação ao campo social como um todo. Segundo Young: *“Cada grupo diferentemente posicionado tem uma experiência ou ponto de vista particular acerca dos processos sociais precisamente porque cada qual faz parte desses processos e contribui para produzir suas configurações”* (2006: 162).

A noção de perspectiva social visa dar conta da vivência comum dos grupos segundo sua posição na estrutura social, sem, contudo, especificar um conteúdo determinado para aquilo que a percepção vê. A perspectiva social pode ser entendida como um ponto de vista a partir do qual os eventos são apreciados e interpretados, mas sem determinar, antecipadamente, o seu resultado. Desse modo, não se oferece como suporte unificador substancial, mas apenas como um ponto de partida de construção de afinidades.

“A perspectiva social consiste num conjunto de questões, experiências e pressupostos mediante os quais mais propriamente se iniciam raciocínios do que se extraem conclusões. (...) Pessoas que têm uma perspectiva semelhante sobre processos e temas sociais (...) frequentemente têm interesses e opiniões não obstante diferentes, já que raciocinam de modos diferentes a partir daquilo que experienciam, ou têm metas e projetos diferentes” (YOUNG, 2006: 163)

Para Young (2006), a inclusão dessa diversificação de pontos de vista em formas de representação especial de minorias ampliaria a democracia. A representação de grupos específicos se justifica, portanto, da seguinte forma. Em primeiro lugar, quando há uma história de exclusão ou marginalização de certos grupos da influência política, os membros desses grupos tendem a se desafeiçoar do processo político: podem ficar apáticos ou se recusar a se engajar com outros para tentar resolver problemas compartilhados. Sob tais circunstâncias, a representação específica de grupos desfavorecidos estimula a participação e o engajamento. Em segundo lugar, onde certos

grupos sociais lograram dominar as discussões e as decisões políticas, suas perspectivas sociais geralmente definem as prioridades políticas, i.e., os termos nos quais elas são discutidas e a noção de relações sociais que enquadra a discussão. Ao mesmo tempo, essas perspectivas freqüentemente não são reconhecidas como um modo específico de olhar as questões em pauta, mas tomadas como neutras e universais. A representação especial de perspectivas sociais que de outro modo estariam ausentes revela a parcialidade e a especificidade das perspectivas politicamente presentes. Por fim, a representação especial de grupos traz à discussão, à deliberação, as compreensões situadas dos grupos marginalizados.

Dessa forma, a característica marcante desse modelo é a sua capacidade de dar oportunidade de que as diferenças sociais e culturais, ou seja, experiências existenciais e perspectivas derivadas dessas experiências, possam ser representadas e contempladas na definição das políticas públicas no nível local.

1.5 Repensar fenomenologicamente a representação política

O que as noções alternativas de representação acima referidas guardam em comum é o reconhecimento da aparente inconsistência ou inexistência dos procedimentos de autorização dos representantes, com exceção do modelo de Young (2006) para quem o momento da autorização ainda tem relevância central. Na ausência de tais mecanismos, seria possível pensar em uma atuação representativa e legítima? Os diferentes modelos de que já tratamos, sejam aqueles de orientação liberal ou aqueles de orientação radical, sugeririam respostas incompatíveis entre si e sem solução de saída para dar conta do status do conselheiro.

A autorização do representante, de acordo com a perspectiva da democracia elitista (liberal), dá-se mediante a aprovação da maioria através de votação, segundo os princípios formais de igualdade e liberdade. É um método de formação de maioria que leva a representação (BOBBIO, 2000). No entanto, quando nos voltados para as novas experiências de representação exercida por atores da sociedade civil, percebemos que alguns desses critérios são apenas parcialmente cumpridos, e que, de alguma maneira, a fórmula se inverte: como afirma Avritzer (2007), no caso da representação exercida pela sociedade civil, a solidariedade e a afinidade pré-existem a representação³⁰. Não podemos esperar, portanto, que a representação exercida pelos atores da sociedade civil

³⁰ O momento da autorização não é a razão para a mobilização e reunião dos grupos em torno de interesses em comum; ao contrário, os interesses em comum estimulam a formação de representação.

possa se formatar de acordo com o modelo da democracia elitista, focalizando exclusivamente nos processos de autorização, especialmente nos mecanismo de eleição.

O que a torna representativa não é apenas a maneira como são ratificadas as representações políticas numa forma de autorização institucionalizada. A representatividade seria antes uma questão de compromisso explícito com a causa de outros (LAVALLE et al, 2006), não o resultado da soma de vontades particulares, nem meramente a correspondência de características entre representantes e representados como supôs Godbout (2008). A representatividade compreende um processo continuado que procura corresponder as ações do representante aos desejos dos representados, sejam quais forem os mecanismos elaborados para tal.

Os desafios para esclarecer um sentido preciso para a noção de representação são insuperáveis. Podemos concluir, conforme nos informa Pitkin (1997), que tantas são as definições de representação oferecidos pelos teóricos e pensadores da política, quantos são os valores e orientações políticas que os motivam. O engano repousa no fato de que cada definição oferecida, que é parcial, no sentido de ser formada segundo determinadas orientações, trazer em si a pretensão de esgotar o fenômeno. Tomam-se determinados aspectos do fenômeno por ele mesmo: *“Political theorists give us, as it were, flash-bulb photographs of the structure taken from different angles. But each proceeds to treat his partial view as the complete structure”*³¹ (PITKN, 1967: 10). Além do mais, determinados sentidos são mais adequados do que outros para descrever certas atividades, ou seja, o contexto em que é utilizado o conceito é relevante para caracterizar seu sentido.

Diante desses impasses, assumimos uma orientação muito diversa dos cânones da ciência política: nosso interesse é o sentido subjetivo desse tipo de relação política. Com efeito, a dimensão subjetiva é preterida quando se pensa a representação política. Ora os pesquisadores estão mais preocupados com as condições institucionais em que se dá a relação entre representantes e representados; ora estão ocupados em determinar o “grau” de correspondência entre ambos ou do controle programático das ações do representante. A dimensão subjetiva aparece apenas quando fazem alguma referência à satisfação ou insatisfação dos eleitores com relação às ações do representante por eles escolhido.

³¹ “Teóricos políticos dão-nos, por assim dizer, fotografias instantâneas da estrutura tiradas de diferentes ângulos. Mas cada um passa a tratar sua visão parcial como a estrutura completa” (tradução nossa)

Voltamo-nos, fundamentalmente, não para o sentido filosófico ou conceitual operativo tão ao gosto dos cientistas sociais, mas para os modos como aqueles investidos dos novos papéis de representação se referem a esse fenômeno quando não estão filosofando nem interessados em resultados de co-variação estatística. O termo representação, empregado para descrever uma relação de controle entre representantes e representados, é certamente uma noção complexa e, sobretudo, polêmica. É um termo que, ordinariamente, reconhecemos, mas cujo sentido não sabemos articular de forma precisa. A noção de representação pertence certamente ao estoque de conhecimentos do senso comum. Nossa tarefa, a partir de uma reflexão fenomenológica, é elevar ao nível conceitual aquilo que é apenas intuído pelo conselheiro em sua prática cotidiana.

Ora, dado que a representação exercida pelos conselheiros não pode ser julgada segundo os critérios normativos a partir dos quais tradicionalmente é avaliada - autorização e controle -, nem existe uma real necessidade de que os representantes sejam idênticos aos seus constituintes, nós analisaremos a representação tomando, antes, como uma atividade, entendida como ação regular dotada de sentido.

Focalizaremos a representação política desde uma perspectiva fenomenológica. A fenomenologia dirige seu foco aos objetos da consciência individual, cuja estrutura é a sua unidade de análise. Transposta às ciências sociais por Alfred Schutz (1979), a fenomenologia passou a estudar as estruturas abstratas do mundo da vida tal qual se apresentam à consciência. A sociologia fenomenológica constitui o estudo da ligação entre consciência humana e vida social, entre a forma assumida pela vida social, por um lado, e a maneira como as pessoas pensam, percebem e falam sobre ela, por outro. Baseia-se na idéia de construção social da realidade através da interação entre indivíduos que utilizam símbolos para se interpretar reciprocamente (BERGER & LUCKMANN, 2002).

Do ponto de partida fenomenológico, a representação política não é um fenômeno cuja apreensão se dá no instante em que ocorre. Trata-se de uma noção que compreende vários momentos, cuja síntese, realizada pelos processos da própria consciência, lhe empresta um significado conciso e complexo, cuja constituição é nosso foco de interesse.

Nossa abordagem parte da própria atividade de representação, seu conteúdo significativo, o papel do representante, em suma. Qualquer definição de representação pressupõe uma ligação dos representantes com aqueles por quem eles agem. A questão é descrever qual é essa ligação, como a caracterizar, a partir da própria vivência dos

conselheiros. Assim como as teorias descritas sumariamente partem de determinados pressupostos políticos e teóricos, as definições sugeridas pelos próprios representantes devem corresponder tanto aos valores que eles compartilham assim como às condições em que ocorre sua atividade. Em suma, corresponde a perspectiva sob a qual desempenha a sua atividade. Desse modo, mediante o emprego do método fenomenológico, buscamos reconstruir uma tipologia de representação que tenha correspondência imediata com a experiência do conselheiro. Trata-se de elevar ao nível conceitual a dimensão do conhecimento construído pelo senso comum ao longo do próprio processo de sua vivência cotidiana.

2. FORMAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIAPL DE SAÚDE DE RECIFE

“§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”. (Lei 8.142 – Lei Orgânica da Saúde)

Procederemos à análise fenomenológica do papel exercido pelo conselheiro enquanto representante de usuários dos serviços de saúde ou segmentos deles, compreendidos como conselheiros distritais e conselheiros de entidades. A fim de alcançar esse objetivo, descreveremos brevemente como se deu a formação do plano de saúde (2006-2009), a escolha e a composição dos quadros de representantes no conselho do período de 2006-2007, que compreende o mandato do grupo entrevistado na pesquisa, e o funcionamento do conselho, focalizando as atividades exercidas pelo conselheiro, especificamente, o conselheiro usuário.

Realizamos sete (7) entrevistas semi-estruturadas com conselheiros usuários – de entidades localmente referidas e de entidades de âmbito municipal – e duas (2) entrevistas com ex-conselheiros trabalhadores de saúde. Levantamos, junto ao Conselho Municipal de Saúde, o Regimento Interno, aprovado em abril de 2007, que consiste nas suas normas de operação, o Plano Municipal de Saúde (2006-2009), aprovado na 7ª Conferência Municipal de Saúde, que ocorreu em 2005, o Relatório da 8ª Conferência Municipal de Saúde de Recife (2008) e atas de reunião, que conformam material relevante de consulta. Tivemos a oportunidade de participar da 8ª Conferência Municipal de Saúde em 2008, na condição de *observador*, especificamente do processo de formação dos novos quadros do Conselho Municipal de Saúde em sua etapa final, e de reuniões plenárias do colegiado do Conselho Municipal de Saúde no exercício de 2008-2009.

2.1. Conselhos Gestores

A concepção e proposta do Movimento de Reforma Sanitária Brasileiro (MRSB) têm início dentro dos Departamentos de Medicina Preventiva e Social (DPMS). Como um ideário de intelectuais do setor saúde, retroalimentadas em organizações da sociedade civil, tais como CEBES e ABRASCO, articulou amplos setores da sociedade, em oposição evidente ao autoritarismo militar. Encontraram a sua expressão mais completa no projeto apresentado na VIII CNS, até serem formalizados finalmente na Constituição Federal de 1988. Contudo, o MRSB não se esgota, conforme aponta Paim (2007), na formulação de uma política nacional de saúde ou na formulação de um Sistema Nacional de Saúde.

Esse conjunto de transformações envolvia uma concepção ampla da saúde, que a relacionava com os direitos fundamentais de cidadania, e, portanto, com a democracia. É a expressão da capacidade do MRSB transpor qualquer corporativismo de base, tornando a saúde uma questão nacional, vinculada a um projeto global de sociedade (SCOREL, 1995). A luta pela saúde transcendeu sua vocação setorial e assumiu a posição de verdadeiro sujeito revolucionário. O MRSB clamava por uma revolução social, cujo horizonte era o socialismo.

“Se para alguns dos formuladores do *projeto* da RSB a democratização poderia significar uma oportunidade histórica de realizar uma ‘democracia progressiva’ com vistas ao socialismo assumindo ‘saúde como democracia e democracia como saúde’, a força da inércia e as características do desenvolvimento histórico da sociedade brasileira dosaram os ritmos e os conteúdos do *processo* do RSB. Portanto, os resultados (...) indicam que as condições concretas em que a RSB foi implantada reduziram a sua práxis a uma *reforma parcial* setorial (...)” (PAIM, 2007: 247-248)

Ocorreu um esvaziamento da utopia da Reforma Sanitária, que, segundo Paim (2007), se deve, de um lado, a um *transformismo* que presidiu a partir de então as alianças e uma *seletividade* estrutural do Estado capitalista, em que passou a ser incorporado apenas os aspectos racionalizadores da reforma; por outro lado, a pactuação pelo alto, isto é, a direção transformista assumida pela *intelligentsia* médica, segundo argumenta Paim (2007), desfavoreceu a emergência das classes populares como agente políticos após a transição democrática. “*Consequentemente, o processo de Reforma Sanitária tem sofrido as consequências do ‘fantasma da classe ausente’ já que os grandes beneficiados desse projeto e do próprio SUS não parecem reconhecê-los como conquistas históricas das classes populares*” (PAIM, 2007: 253).

A revolução na saúde, mesmo dentro do quadro geral em que surgiu e limitado na prática a algumas medidas favoráveis, foi possível na medida em que o movimento pôde manter uma articulação forte em torno das propostas de democratização da saúde. Diante disso, recuperar a mobilização dos setores afastados, as classes populares, efetivos usuários dos serviços de saúde, é o pressuposto para se viabilizar o aprofundamento democrático e superar os impasses no setor. A radicalização da democracia implica na atuação da sociedade civil para o fortalecimento de uma posição teórica e prática capaz de fazer frente ao sentido impresso na política brasileira. Vemos os Conselhos e as Conferências de saúde como ambiente fundamental para se levar adiante a formação de amplos consensos democratizantes.

A participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas começa a ser legitimada institucionalmente já na Constituição Federal de 1988, quando são estabelecidas como fundamentos do sistema do país a soberania e a cidadania, nos quais o poder pode ser exercido tanto por meio de representantes eleitos – na forma de sufrágio universal com voto direto e secreto – como por meio da participação direta – principalmente mediante três institutos aprovados, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa. Nesse sentido, a Constituição prevê mecanismos que consubstanciam os princípios de democracia semi-direta, caracterizada pela combinação de democracia representativa e democracia direta.

A criação e disseminação dos conselhos municipais resultam no Brasil da emergência de ideais de reforma das instituições de governo local, cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficácia e da efetividade das políticas públicas que vêm sendo descentralizadas desde a segunda metade dos anos 80.

A década de 90 vai ser marcada pela regulamentação nacional de diversas políticas sociais, com a incorporação da participação da sociedade na sua gestão e controle através de conselhos gestores (Lei Orgânica da Saúde 8.142). Instituídos em âmbito federal, os conselhos passam a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, vinculados ao repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais.

O mais importante, contudo, é que tais transformações consolidaram na sociedade brasileira a percepção que os conselhos municipais devem constituir instrumentos de democratização da gestão pública local e de aumento da eficiência e da

efetividade das políticas sociais setoriais, e, por essa razão, assistimos à sua disseminação no território local.

Espera-se que esses novos procedimentos venham a reconfigurar os procedimentos decisórios das prefeituras, desde a definição de objetivos, formulação de projetos, implementação e avaliação das decisões tomadas. A existência dos conselhos deve fortalecer a capacidade de a sociedade civil controlar os mecanismos e critérios de uso dos recursos públicos, e, conseqüentemente, sejam mais democráticas as decisões de distribuição do bem-estar social realizada pelas políticas públicas, caracterizando novas formas de interação entre sociedade civil e governo.

2.2. Conselho Municipal de Saúde de Recife – Planejamento, Formação e Funcionamento

O quadro de representantes do Conselho Municipal de Saúde é formado num processo que compreende várias etapas cuja conclusão se dá na plenária final da Conferência Municipal de Saúde. Em razão de sua importância, não apenas como processo constituinte dos membros do conselho, mas por orientar, desde o início, as atividades no seu interior, descreveremos brevemente como se organiza a Conferência Municipal de Saúde, focalizando no processo de escolha dos conselheiros usuários distritais e de entidades municipais, demarcando suas especificidades, e a composição das diretrizes e prioridades para o controle social e acompanhamento das ações da Secretaria de Saúde durante o mandato dos conselheiros.

Segundo a Lei Orgânica da Saúde 8.142, as Conferências de Saúde, em seus diversos níveis – Federal, Estadual e Municipal – deveriam ocorrer a cada 4 anos, com representação dos vários segmentos sociais. Com a Resolução Nº. 33/92 do Conselho Nacional de Saúde, houve uma alteração, de modo que as Conferências de Saúde Estaduais e Municipais passaram a ocorrer a cada 2 anos, ficando, todavia, inalterada a Conferência Nacional de Saúde. As Conferências de Saúde têm primordialmente como propósito avaliar a situação de saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes. Na realidade, a conferência tem início nas pré-conferências com a escolha dos delegados da Conferência Municipal de Saúde, no fim da qual serão apresentados os representantes que terão lugar no Conselho Municipal de Saúde, além de determinar os delegados para as Conferências Estaduais. Desse modo, importa apresentar aqui o processo de formação dos quadros do conselho e formação do plano de saúde para o período em foco (2006-2007).

A Conferência Municipal de Saúde de Recife, ocorrido entre os dias 13 e 16 de outubro de 2005 no Centro de Convenções da UFPE, teve como eixo temático “Saúde no Recife: garantindo a inclusão social e a qualidade no SUS”. Dela participaram, segundo estimativas oficiais, mais de 7 mil pessoas, em todo o processo: 18 plenárias microrregionais, 6 plenárias distritais e a Conferência Municipal. Participaram da VII Conferência Municipal de Saúde 548 delegados (sendo 500 delegados e 48 delegados “natos”, atuais conselheiros municipais) e 200 observadores (cerca de 40% do quantitativo de delegados presentes). Passaremos a descrição do processo de formação do plano e agenda de saúde e composição do conselho.

a) PLANEJAMENTO – o Plano de Saúde Municipal

A gestão da saúde no nível municipal começa com o planejamento. O planejamento compreende, em primeiro lugar, um diagnóstico das condições atuais da saúde local. Em torno desse diagnóstico, é pensado, em seguida, o que se pode e o que se deseja realizar. Esse conjunto, formado pelo diagnóstico e pelas metas, corresponde, um tanto esquematicamente, ao plano municipal de saúde.

O plano de saúde municipal é elaborado, em primeiro lugar, por técnicos da administração pública. Ele contém uma descrição da situação de saúde no município, contemplando aspectos geopolíticos, sócio-econômicos e epidemiológicos, bem como a cobertura dos serviços de saúde sob a gestão municipal. O plano de saúde apresenta, por fim, um conjunto de proposições e metas que são submetidos à apreciação dos diversos setores do município através de seus delegados durante a Conferência Municipal de Saúde. As proposições e metas formam a agenda de saúde.

Formulada com base na Agenda Nacional de Saúde elaborada pelo Ministério da Saúde junto ao Conselho Nacional de Saúde, a Agenda Estadual de Saúde fornece o referencial a partir do qual é definida a Agenda Municipal de Saúde. Com a participação do Conselho Municipal de Saúde, a Agenda Municipal de Saúde é adaptada a realidade local, segundo as prioridades escolhidas pela Secretaria Municipal de Saúde, pelo Conselho Municipal de Saúde e pelos delegados de saúde na Conferência Municipal de Saúde. A escolha dessas prioridades consiste em uma tomada de posição eminentemente política, pois não é redutível a princípios técnicos universais, mas resulta do jogo entre os interesses locais.

Durante a Conferência Municipal de Saúde, são organizados trabalhos de grupo, após exposição do eixo temático da Conferência Municipal de Saúde, em que são

debatidos os temas e objetivos da Conferência. Em cada grupo, num total de 17 grupos, participam cerca de 40 elementos. Desses grupos saem relatórios com propostas a serem apreciadas na plenária final da Conferência, podendo ser contestadas e defendidas a fim de que se crie um consenso, i.e., sejam finalmente aprovadas por maioria simples ou descartadas.

As proposições constituem um conjunto de assuntos genéricos a serem discutidos e debatidos, com efeito sobre a política de saúde. Essas são desdobradas em metas, enquanto objetivos “concretos” correspondentes. Ou seja, as metas compreendem as linhas de ação a serem seguidas a fim de efetivar o que foi proposto, servindo também como seu parâmetro de avaliação. Cada quesito é submetido a apreciação dos delegados durante a Conferência Municipal de Saúde, decidindo sobre sua inclusão ou exclusão, por aclamação (não ocorre nesse momento qualquer processo formal eletivo). Sempre que houver dúvida quanto ao consenso da coletividade, que não pode ser afastada argumentativamente, recorre-se a votação em último caso. Durante a VIII Conferência Municipal de Saúde de Recife, ao menos, não testemunhamos a necessidade de votação. A maioria das proposições foi acatada, ou rebatida, por aclamação. Em outros momentos sofreram ligeira alteração, passando a ser aceitos por todos.

O Plano Municipal de Saúde do período em foco (2006-2009) é formado, portanto, por questões referentes a Atenção à Saúde, a Vigilância à Saúde, a Gestão do Sistema Municipal de Saúde e a Gestão do Trabalho, apresentados como proposições e metas coletivamente aceitas, que têm por efeito orientar as ações dos conselheiros, que, em torno do Plano Municipal de Saúde e Agenda de Saúde, devem estipular as estratégias e proceder ao controle social da sua execução junto ao executivo local.

Faz-se notar também a apresentação das moções. Elas expressam, enquanto atos deliberativos, em anexo no Plano Municipal de Saúde, a disposição geral dos delegados a cerca de questões relativas a política nacional de saúde, tais como o aborto, o CPMF, bem como questões do nível municipal que não se enquadram no formato das proposições e metas, tais como o repúdio quanto a coincidência na data de realização da 1º Conferência Municipal de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde e a 7º Conferência Municipal de Saúde. As moções podem ser apresentadas individualmente por qualquer delegado. No entanto, apenas aquelas assinadas por pelo menos 40 delegados são incluídas. São garantidas a defesa e a contestação durante a plenária final da Conferência Municipal de Saúde.

b) FORMAÇÃO – a escolha dos conselheiros usuários

Conforme já dissemos, a formação do Conselho Municipal de Saúde é concluída no final da Conferência Municipal de Saúde em plenária específica. Contudo, o processo de escolha dos candidatos tem início bem antes da Conferência. Conquanto nos interessamos especialmente pelos conselheiros usuários, descreveremos exclusivamente o processo de sua escolha. Conselheiros usuários de RPA (ou Distritos Sanitários) e de entidade de âmbito municipal são escolhidos mediante procedimentos distintos. Por essa razão, a categoria geral de conselheiro usuário não pode ser considerada um todo uniforme. Essa distinção é levada, com efeito, para o interior do conselho, onde ela continua a oferecer fundamento de diferenciação entre os representantes de usuários. Abordaremos cada um dos procedimentos a fim de melhor demonstrar esse ponto.

A apreciação quanto ao processo de escolha entre os conselheiros é profundamente distinta, refletindo a diferença do processo de seleção sumariamente descrito acima. Segundo pudemos apurar, na visão dos conselheiros usuários o processo de escolha do representante de Entidade de Âmbito Municipal é muito mais simples, ao passo que a seleção do representante de Região Política-Administrativa (ou Distrito Sanitário), ou seja, localmente referido, é mais complicado e difícil.

“Assim, para a entidade, a disputa não é tanta como por RPA (...). Seguimentos de entidades representantes (de) ONGs de cunho municipal, movimento popular, entidades que trabalham com criança e adolescente, entidades (...) de saúde... então se juntou todo mundo, e cada um indicou um. Cada seguimento teve representação. Aí indicou. Depois dessas indicações, ficaram doze. Então a gente viu quem ficaria titular e quem ficaria suplente (...). Não é tão tumultuada como por RPA” (EAM3 – Conselheira de Entidade de Âmbito Municipal)

A determinação do grupo que compõe os representantes usuários de Região Política-Administrativa (RPA) tem início nas plenárias microrregionais, abertas ao público em geral. Nelas são debatidas as questões pertinentes à microrregião, aos distritos e ao tema da Conferência Municipal de Saúde. Definem-se, por fim, os pré-delegados usuários, entre os representantes de entidades localmente referidas, que podem participar das plenárias distritais, tendo como base 10 pré-delegados por microrregião, mais 1 pré-delegado a cada 10 participantes da plenária microrregional (sejam representantes de entidades locais ou não). Desse modo, as chances de terem as demandas atendidas aumentam com a capacidade de articulação da população e entidades locais em torno de metas comuns, produzindo um número maior de pré-

delegados encaminhados às plenárias distritais. No município de Recife, totalizam 18 plenárias microrregionais, cujo número global de participantes é difícil estimar.

As plenárias distritais, para onde são conduzidos os pré-delegados das plenárias microrregionais, são igualmente abertas ao público. Contudo, nesse último caso, apenas os pré-delegados eleitos têm direito a votar e serem votados. Além de debater as questões pertinentes ao distrito e ao tema da conferência, são eleitos, entre os pré-delegados das plenárias microrregionais, os delegados, representantes das RPAs na Conferência. O quantitativo é definido segundo o mesmo critério (10+1/10). São 6 plenárias distritais no município (ver QUADRO 1 em ANEXO I).

Entre os delegados de RPA a formação dos quadros do conselho é mais complexa e difícil. O processo é visto como mais tumultuado do que no caso das Entidades de Âmbito Municipal. As entidades localmente referidas disputam na Conferência voto a voto – na visão de EAM3, vão “soltos”, no sentido de que não há articulação ou decisão prévias; disputando todos os delegados entre si, não apenas no distrito.

“Maior conflito é RPA. Porque, assim, eles não conseguem a maioria entrar em consenso. (...). As entidades, apesar de ter um pouquinho de tumulto, mas elas são mais centradas, porque as entidades, nós nos organizamos... nós já vamos organizados sabendo mais ou menos quem vai ser e quem não vai. E RPA não. RPA vai solta, para disputar lá. É um ring de disputa” (EAM3 – Conselheira de Entidade de Âmbito Municipal)

Os delegados representantes de entidades de âmbito municipal são escolhidos em plenária própria, dela participando pré-delegados definidos pelas entidades. Os pré-delegados das entidades de âmbito municipal distribuem-se em subcategorias tais como portadores de patologias, portadores de deficiências, movimentos populares, movimentos negros e etc. Entre eles, definir-se-ão os delegados da conferência.

Em sua primeira candidatura, EAM3 aceitou assumir na condição de suplente do Conselho Municipal de Saúde, deixando que outra entidade assumisse o cargo como titular. Na Conferência Municipal seguinte, por iniciativa da conselheira então titular, ocorreu uma inversão de cargos (titular/suplente), mesmo que EAM3 já não representasse nessa época a mesma entidade. Trata-se, no caso das Entidades de Âmbito Municipal, de um acordo realizado, exclusivamente, entre as entidades, sem riscos para as partes, conforme podemos verificar na passagem seguinte.

“Então, no nosso caso, estamos na área de doenças, nós entramos na área de patologias (...). Então existe(m) ‘n’ patologias que se candidataram. Então

está aqui o bolo de ‘n’ patologias. Nessas ‘n’ patologias vamos ver as patologias que mais estão comprometidas com o interesse de todos (...). Como tinha oito, então desses oito a gente começou a se articular entre nós” (EAM1 – Conselheiro de Entidade de Âmbito Municipal)

Conquanto o relatório final da VII Conferência Municipal de Saúde (CMS) não apresenta informações precisas sobre a distribuição do quantitativo de delegados, compreendemos que, sem prejuízo, o quantitativo da VIII CMS (2008) fornece um referencial fidedigno. A distribuição de vagas de delegados por segmento da VIII CMS nos dá uma idéia aproximada do que pode ter sido a configuração da VII CMS. O total de representantes (delegados) usuários foi de 250, sendo 198 delegados distritais e 52 delegados de entidades de âmbito municipal, os últimos distribuídos em 13 subcategorias com quantitativo variando de 3 a 5 elementos. A soma dos dois subgrupos representa 50% do número total de delegados participando da VIII CMS, mais 48 delegados natos – atuais conselhos.

Após a definição dos delegados RPA (ou distritais) e entidades de âmbito municipal, procede-se à Plenária Final da Conferência Municipal para a definição dos conselheiros. Para isso, os candidatos se apresentam em chapas, que compreendem um conjunto de candidatos elegíveis em bloco. As chapas dos candidatos a conselheiro representante dos usuários por RPA (ou Distrito Sanitário) devem ser compostas por um titular e um suplente por RPA, de modo que cada chapa deve ser composta por 6 candidatos titulares e 6 candidatos suplentes (total: 12). As chapas são formadas no decurso da conferência, mediante a articulação e formação de alianças entre os delegados de RPA. Por sua vez, a chapa dos candidatos representantes dos usuários das entidades de âmbito municipal devem ser formadas por 6 titulares e 6 suplentes, não sendo oferecida qualquer outra orientação. A chapa é formada em plenária própria, no momento da escolha dos delegados. Isso quer dizer que, em regra, a chapa já está formada quando chegam a CMS.

No ano em que participaram os Conselheiros usuários de nossa pesquisa, houve duas chapas para conselheiros usuários de RPA. Segundo RPA2, essa eleição foi muito concorrida: *“Esse ano teve duas chapas (...). Tem que conquistar os votos dos outros. Se faz reuniões de grupos, cada um mostrando o que é melhor nas suas chapas (...)”* (RPA2 – Conselheiro localmente referenciado). A eleição requer ampla mobilização em todos os níveis em que ocorrem plenárias, até alcançar a Conferência Municipal de Saúde, onde serão definitivamente escolhidos os representantes dos Distritos Sanitários.

Trata-se de uma articulação transversal, entre entidades localizadas nas diferentes Regiões Político-Administrativas do município. Conquanto a eleição segue a regra de uma pessoa um voto, o número de delegados que cada candidato consegue mobilizar em sua região é relevante para o resultado final, e para a articulação que facilitará a sua eleição.

“A gente tenta fazer o maior número de delegados nas micros para que na plenária distrital possa eleger o conselheiro distrital e também possa eleger o maior número de delegados para a municipal. E aí a gente vai fortalecer nosso delegado na municipal articulando com outras regiões. Como na municipal é um chapão de seis entidades das RPAs, de cada RPA de Recife, então a gente faz um chapão. A gente se reúne também com outras entidades, que tem candidatos nas outras RPAs. Aí a gente se une, e faz a mobilização. Aí junta todos os delegados dos seis candidatos das seis entidades, e lá vota, e elege o chapão” (RPA4 – Conselheiro de Distrito Sanitário)

Na Conferência Municipal de Saúde, as chapas, sejam elas dos delegados candidatos por RPA ou por entidades de âmbito municipal, oferecem-se ao escrutínio dos delegados presentes, os únicos com direito de votar. Os participantes presentes na condição de *observadores* não votam, portanto não interferem no processo de escolha. Os votos são depositados em urnas, e, em seguida, contabilizados. Em 2008 foi introduzida a contagem eletrônica dos votos sem muito sucesso, devido a problemas de ordem técnica, atrasando consideravelmente a formação dos quadros do conselho municipal de saúde. No caso do grupo que estivemos estudando, a eleição ocorreu sem sobressaltos. Duas chapas se apresentaram com candidatos conselheiros usuários por RPA. Os candidatos de entidades de âmbito municipal apresentaram uma única chapa, de modo que a sua ratificação se deu por aclamação, o que significa dizer que contra sua escolha não se opõe qualquer resistência. Em outras palavras, a rigor foram escolhidos na própria plenária específica. Essa tem sido a tônica da seleção dos conselheiros usuários conforme pudemos notar.

c) FUNCIONAMENTO DO CONSELHO – as atividades do conselheiro usuário

O conselho não tem função executiva (não realiza ações de implantação da política de saúde) e, ao contrário do que se pensa, não é um novo legislativo (não cria nem altera leis, tampouco aprova ou desaprova). Antes de tudo, é um órgão ligado à secretaria de saúde. Não possui, por essa razão, personalidade jurídica própria; o que

não quer dizer que sua atuação não pode ser autônoma, se por isso compreendermos a capacidade de exercer livremente o poder de decisão no que tange a suas atividades.

O Conselho Municipal de Saúde é um órgão colegiado, i.e., formado por membros com poderes formalmente iguais. Ele é constituído por 24 membros titulares e 24 membros suplentes. 50% das vagas são garantidas para entidades representativas dos usuários, que se dividem, por sua vez, entre representantes de entidades localmente referidas (RPA) e representantes de entidades da sociedade civil organizada em âmbito municipal. As demais vagas são distribuídas entre representantes do poder Executivo, de prestadores de serviços de caráter filantrópico, de prestadores de serviços privados e de instituições de ensino e pesquisa.

O nosso foco de análise leva em consideração a representação política como atividade. Essa é a fórmula que encontramos para articular questões relativas à representação política e à participação da sociedade civil organizada na gestão da política pública. Portanto, as atividades exercidas pelos representantes dos usuários no conselho constituem um aspecto relevante do fenômeno considerado, qual seja, a representação da sociedade civil organizada no Conselho Municipal de Saúde. O pleno e as comissões ganham destaque entre as atividades dos conselheiros. Por essa razão, verificaremos o significado que possuem na composição do sentido da representação política.

i) As plenárias

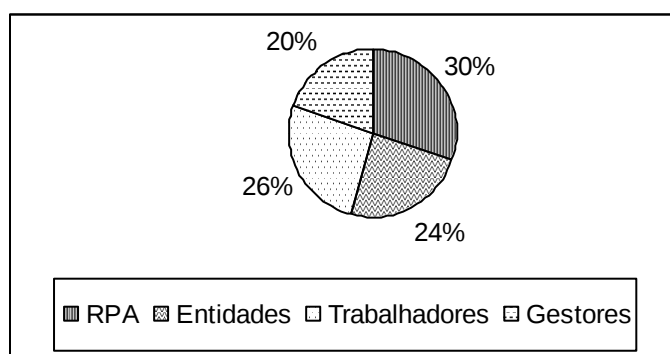
A atividade que logo se sobressai quando pensamos no conselho é o pleno do colegiado. Ele consiste em reuniões periódicas (ordinárias), que ocorrem uma vez por mês, e extra-ordinariamente sempre que o colegiado considerar necessário. Não raro, ocorrem mais de dois plenários por mês, sendo essa uma rotina mais ou menos consentida. A reunião plenária é pública, ou seja, qualquer um pode participar dela, inclusive opinar, mas sem voto. Contudo, a participação de não-conselheiros não é a regra, e, na prática, fica restrita a alguns estudantes com interesses específicos.

A reunião tem início com a maioria simples de seus membros (50%+1). No entanto, ela pode ser iniciada com apenas um terço de seu quadro, se, após 30 minutos, não houver quorum. Segundo as informações contidas nas atas que pudemos levantar, sejam em reuniões ordinárias ou em reuniões extra-ordinárias, um número mínimo de vinte membros do conselho (titulares ou suplentes) compareceram. Número inferior é raro,

portanto circunstancial. Na maioria das vezes, cerca de 30 a 40 membros estiveram presentes nas reuniões do pleno, lembrando que o número total de conselheiros (titulares e suplentes) é de 48.

Há certo equilíbrio se compararmos a soma dos usuários (RPA e Entidades de Âmbito Municipal) com o valor agregado dos conselheiros das categorias trabalhador, gestor e prestador (titulares e suplentes) participando das plenárias. Esse equilíbrio corresponde às expectativas (50% + 50%). No entanto, a participação dos trabalhadores é maior do que o esperado, compensando o desinteresse dos gestores e prestadores (que correspondem ambos a 25% dos quadros do conselho municipal de saúde). Observamos também que é ligeiramente maior, na maioria dos casos, a frequência dos representantes dos usuários de RPA do que de Entidades (ver GRÁFICO 1).

GRÁFICO 1 – presença nas reuniões plenárias do Conselho Municipal de Saúde (2006-2007)



Fonte: amostra de atas de RO e RE (2006-2007)

As atividades das reuniões plenárias seguem, em regra, uma sequência mais ou menos formal, podendo ser alterada segundo a vontade do colegiado. Após a verificação de quorum e apresentação de todos participantes, tem início a apreciação e votação das atas de reuniões anteriores. As atas constituem o registro escrito do que foi debatido e deliberado, apresentado de forma concisa e clara. Elas são redigidas pelo(a) secretário(a) do conselho. Por essa razão, as atas são revistas pelo pleno para então serem aprovadas. Em seguida, ocorre a apresentação dos temas previamente definidos, constando na agenda básica de saúde. Os conselheiros procedem, depois, a exposição dos informes, quando eles têm a oportunidade de relatar, diante do pleno, segundo sua vivência ou ponto de vista, as condições de saúde do município ou localidade. Os conselheiros fazem, nesse momento, as denúncias de mau atendimento dos usuários,

que demandam verificação e retificação³². Ocorrem também anúncios de eventos que requerem a participação do conselho para que seja decidido no pleno quem irá representar o colegiado. Durante as reuniões do pleno, é feito o repasse das comissões, de que trataremos adiante. Cabe aos coordenadores das comissões (substituídos a cada 4 meses) relatar o desenvolvimento das atividades das comissões. Por fim, tudo que foi apresentado e discutido é apreciado pelo colegiado. As questões que requerem um posicionamento são decididas por voto ou aclamação para então serem encaminhadas como resolução do conselho para homologação pelo executivo (secretário de saúde) e posterior publicação no Diário Oficial.

ii) Comissões

As comissões são parte integrante das atividades do conselho. Elas são grupos formados por membros do conselho (suplentes e titulares), buscando sempre a paridade na composição, com atribuições específicas. Embora as comissões não possuam poder deliberativo, sua contribuição é imprescindível para o funcionamento do conselho. As comissões elaboram pareceres sobre vários aspectos do funcionamento e organização do conselho e da saúde no município. Esses pareceres são submetidos à apreciação dos membros do colegiado nas plenárias. Sendo aprovadas, elas podem ser transformadas em resolução.

As comissões se dividem em permanentes e temporárias, setoriais ou intersetoriais. São exemplos de comissões permanentes: executiva, de orçamento e planejamento (orçamento), de planejamento e de fiscalização das ações e serviços de saúde (fiscalização), de formação e articulação dos conselhos (articulação), de comunicação e informação (comunicação), de ética. São algumas comissões temporárias de que tomamos conhecimento: comissão de assédio moral (setorial) e comissão intersetorial da mulher – CISMO (intersetorial).

Cada conselheiro participa de duas comissões, segundo a sua vontade e disponibilidade. Segundo cremos, essa escolha não é aleatória. Obedece, outrossim, às inclinações de cada conselheiro. Desse modo, diz também algo a respeito dele e de como entende o seu papel. Sem desmerecer as demais, entre as comissões permanentes,

³² Não é atribuição do conselheiro procurar resolver por ele mesmo essas questões.

destacam-se a comissão de fiscalização, a comissão de comunicação e a comissão de ética.

3. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DO CONSELHEIRO USUÁRIO

“O conselheiro municipal é aquele representante. É o olhar holístico. É o olhar que é diferencial, o olhar sem agredir, o olhar sem procurar culpado. É o olhar para ver o que é que tem de errado. É o olhar do cidadão. O olhar com acuidade. E ainda por cima, ele tem que ser altruísta. Ele não pode ser uma pessoa isolada. Ele tem que saber que está comprometido, porque ele, comprometido, com certeza, vai ser um excelente conselheiro” (EAM1 – Conselheiro Municipal de Saúde Recife)

A noção de representação é utilizada para se referir a coisas e processos muito distintos entre si. Temos visto que essa noção pode ser bem empregada para fazer referência ao desempenho de um ator em seu papel, bem como a um sujeito ordinário diante das expectativas inerentes ao seu *status* (GOFFMAN, 2008). Não menos significado é o emprego para descrever processos cognitivos complexos que dizem respeito ao indivíduo (como na psicologia), a um grupo qualquer (MOSCOVICI apud NOBREGA, 2001) ou mesmo a uma coletividade (DURKHEIM, 1989).

A noção de representação “deslizou” para a esfera da política com repercussão profunda sobre a forma como é organizada politicamente a sociedade moderna. Hanna Pitkin (2006) realizou um relato – uma espécie de arqueologia da noção – através do qual acompanhamos os sentidos que foram sendo sedimentados ao termo até o momento a partir do qual passou a designar um tipo de relação política que veio a caracterizar a organização política moderna. Em *Los Principios del Gobierno Representativo* de Bernard Manin (1998), encontramos um profundo questionamento acerca do modo como e por que a eleição passou a ser, substituindo o método do sorteio, a forma como os representantes são escolhidos e os governos compostos, de modo a caracterizar a soberania popular e o regime democrático.

Procuramos compreender a representação política tomando como referência o seu conteúdo. Acima, referimo-nos aos aspectos formais de composição dos quadros do conselho municipal de saúde de Recife: todo o processo de composição, desde as conferências micro-regionais até a Conferência Municipal de Saúde, quando são ratificadas as representações. Daqui em diante, nossa atenção se volta para o sentido da construção da relação entre representantes e representados tomando como referência a vivência dos conselheiros usuários do conselho municipal de saúde.

Tomaremos como aspectos formadores da representação algumas dimensões necessárias da representação política, ou seja, sem o qual não poderíamos falar de representação política, e a partir dos quais buscaremos a síntese que os liga de modo a formar uma noção, um construto, consistente com as experiências dos conselheiros usuários. cremos que toda representação supõe um representante, um representado e uma finalidade. Acrescentamos também o controle social, enquanto aspecto que veio a se tornar relevante na teoria política para caracterizar a representação política. Cada uma dessas dimensões, junto com os aspectos formais que estabelecem o início e o fim da representação, compõe, a partir de seus conteúdos de sentido específicos, as noções de representação política. Os elementos ou aspectos acima referidos combinam-se de maneiras determinadas formando tipos diferenciados de representação que emolduram as diversas experiências relatadas no conselho municipal de saúde do Recife.

Procedemos à análise a partir da leitura completa das entrevistas. Em seguida selecionamos trechos com base nas categorias acima referidas. No interior desses trechos, identificamos as “unidades de significados”, sobre a qual refletimos o sentido profundo que guardam. Sintetizamos as unidades que foram discriminadas e distribuídas em subcategorias. Em conjunto, todos os aspectos analisados conformam a estrutura do fenômeno (para saber como é realizado o processo, ver o QUADRO 5 em ANEXO III). O relato a seguir descreve o processo analítico e a síntese final, oferecendo a estrutura do fenômeno considerado, a saber, a representação política exercida pelo conselheiro usuário.

Os conselheiros usuários que aparecem sob a designação EAM# são Conselheiros Usuários de Entidades de Âmbito Municipal; e aqueles que aparecem sob a designação RPA#, Conselheiros Usuários de Região Política Administrativa. Essas categorias são as mesmas adotadas pelo Conselho Municipal de Saúde de Recife. Abaixo segue o quadro com o perfil dos conselheiros usuários entrevistados (QUADRO 2).

QUADRO 2 – Perfil dos conselheiros usuários do Conselho Municipal de Saúde de Recife (2006-2007)

ENTIDADES DE AMBITO MUNICIPAL

(EAM1): 54 anos, conselheiro suplente de entidade de âmbito municipal *de portadores de uma determinada patologia*. Não possui vínculo partidário nem plano de saúde. Atualmente é aposentado, mas trabalhou como eletricitista. Tem renda mensal de 700 reais. Segundo grau completo.

(EAM2): 42 anos, conselheiro suplente de entidade de âmbito municipal, *central sindical*. Filiado ao PT há aproximadamente 20 anos. Sua esposa, por ser funcionária pública, possui plano de saúde, SASSEPE (Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos de PE), do qual ele é beneficiário. Atualmente é assessor da *entidade*, pelo que recebe como renda mensal 1800 reais. Possui curso superior completo.

(EAM3): 45 anos, conselheira titular de entidade de âmbito municipal, *Confederação de Moradores*. Há um ano e meio é filiada ao PC do B. Não possui plano privado de saúde. Dedicar-se exclusivamente ao trabalho voluntário. Não possui renda. O marido, por outro lado, trabalha, recebendo em torno de 400 reais por mês. Tem o segundo grau completo e o técnico em contabilidade (que nunca exerceu).

REGIÕES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS

(RPA1): 47 anos, conselheiro suplente de RPA II, *de uma entidade cultural de bairro*. É filiado ao PT. Não possui plano de saúde, e não sabe qual foi a última vez que recorreu a um serviço de saúde. Fiscal da DIRCON, ele recebe aproximadamente 450 reais mensais. Segundo grau completo.

(RPA2): 50 anos, conselheira titular RPA III, *Conselho de Moradores de um determinado bairro*. Filiada ao PT. Não possui plano de saúde. Atualmente, está desempregada, recebendo benefício do bolsa escola.

(RPA3): 54 anos, conselheiro titular RPA II, *Grupo Cultural de um determinado bairro*. Não possui vínculo partidário. Não possui plano de saúde. Considera-se micro-empresário do ramo de confeitaria. Tem lucro mensal de 1000 reais por mês. Possui fundamental completo.

(RPA4): 43 anos, conselheiro titular RPA I, *centro cultural e esportivo de um determinado bairro*. Não é filiado a partidos. Não possui plano de saúde. Trabalha como educador social, recebendo 870 reais por mês. Possui segundo grau completo.

Fonte: entrevista com os conselheiros usuários do conselho municipal de saúde de Recife (2006-2007)

3.1. Do representante

Manin (2008) argumenta que, entre o século XIX e início do século XX, o processo de extensão do direito de votar dominou o desenvolvimento dos regimes representativos. Durante esse período, desapareceu gradativamente o requisito de riqueza ou de descendência para participar do processo eleitoral ou para se tornar um representante. O entusiasmo com relação ao sufrágio universal foi tal que se chegou então a associar a liberdade de escolha de representantes quase completamente com a democracia, de modo que os teóricos não questionavam a possibilidade de efeitos não igualitários dos processos eleitorais. Segundo Manin: “*En términos más generales, el movimiento favorable al sufragio universal, sin limites legales sobre el origen social de los candidatos, constituyó un avance tan evidente de la igualdad política que la posible*

permanencia de efectos no igualitarios o aristocráticos parecia simplemente irrelevante” (2008: 165)³³.

Por outro lado, segundo Bottomore (1996), em fins do século XIX, Pareto elabora uma teoria sociológica das elites, a partir de uma definição muito geral da noção, que compreendia todas as pessoas que possuem índices superiores de capacidade em seu ramo de atividade. Em seguida, Pareto voltou-se para aquilo que chamou de “elite governante”. No entanto, foi Gaetano Mosca quem primeiro procurou fundamentar a ciência política com base na distinção entre elite e massas.

De modo geral, as teorias das elites emergem como questionamento quanto às possibilidades de um governo socialista ou democrático, no qual a população poderia gerir diretamente os negócios públicos. Por um lado, se opuseram a perspectiva marxista segundo a qual a “classe dominante” exerceria também o poder político por deterem os meios de produção. Ao invés disso, para a teoria das elites, os grupos dominantes mantinham seu poder por serem melhor capacitados e organizados do que os demais, tratando-se de uma tendência universal. Por outro lado, por extrapolação desta “lei de bronze da oligarquia” (MICHELS, 1982), negavam que pudessem existir uma “sociedade sem classe” (conforme os socialistas) ou uma democracia enquanto governo exercido diretamente pelo povo (BOTTOMORE, 1996; BOBBIO, 2000).

Sendo assim, passado o entusiasmo quanto ao sentido democratizante do sufrágio universal, desdobramentos mais recentes da teoria política começaram a questionar os efeitos aristocráticos dos processos eleitorais, embora os critérios e metodologias permanecessem largamente imprecisos, principalmente no que diz respeito aos fatores relevantes que imprimem uma orientação aristocrática aos processos de escolha que são pelo menos formalmente livres.

Naturalmente, esse questionamento passou a ser aplicado, no Brasil, frente às experiências participativas, tais como os conselhos gestores e orçamento participativo. No artigo *Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares*, por exemplo, Gerschman (2004) conclui que existe uma elite diferenciada na composição do conselho, formado por homens mais velhos, melhor situados no estrato de renda e mais educados do que a média da comunidade que representa.

³³ “Em termos mais gerais, o movimento favorável ao sufrágio universal, sem limites legais sobre a origem social dos candidatos, constituiu um avanço tão evidente da igualdade política que a possibilidade de permanência de efeitos não igualitários ou aristocráticos parecia simplesmente irrelevantes” (tradução nossa)

“Hoje, os representantes comunitários nos Conselhos reforçam os aspectos relativos ao exercício da representação em sociedades desiguais. O predomínio de uma elite diferenciada formada por homens, que são mais velhos, melhor educados e com salários maiores que a média da comunidade. Uma representação que expressa e reforça as desigualdades existentes no interior das comunidades e entre os conselheiros representantes destas e os representantes governamentais, profissionais de saúde, setor privado e filantrópico” (GERSHMAN, 2004: 1679)

Não obstante, nosso foco, voltado especificamente para a dimensão subjetiva, aponta para alternativas analíticas e questionamentos diversos. Por um lado, ao tomarmos a dimensão subjetiva como centro de nosso interesse, não nos importa, enquanto pesquisa fenomenológica, a aplicabilidade de critérios e instrumentos específicos de medição e comparação entre os grupos eleitos para exercer funções no conselho municipal de saúde e as comunidades ou grupos específicos que supostamente representam. Visamos, ao invés, a subjetividade do próprio conselheiro. Sendo assim, por outro lado, questionamos o modo como pensam a si mesmos enquanto representantes escolhidos por algum critério ou razão não *a priori* que lhes confere maior destaque diante dos demais. O que caracteriza um “sentimento de elitismo” que pode ser expresso na passagem seguinte.

A gente entende, nós que estamos no conselho, nós somos meio que uma elite, que nós representamos um pouco da organização que existe na sociedade. (EAM2, pg13)

EAM2 entende que faz parte de uma elite, pois são eles pessoas especialmente eleitas para defenderem os interesses de todos, não apenas de sua entidade. Sua visão aproxima-se ainda da perspectiva dos liberais e de Edmund Burke, segundo o qual o representante deve agir em função dos interesses de todos, não de interesse particulares que contradigam os dos demais e da nação.

Destacamos que é orientação corrente no Conselho Municipal de Saúde a capacitação do conselheiro, visando superar lacunas evidentes de formação política e técnica especializada do conselheiro. Isso sugere que, não obstante a boa intenção dessa política interna, o conhecimento passa a integrar o campo perceptivo dos conselheiros como um fator importante de diferenciação dos representantes frente aos demais que ele representa. Num esforço adicional, seguindo a mesma tendência, as entidades procuram se legitimar realizando, antes de lançarem seus candidatos, capacitações entre os

membros de seu quadro ou mesmo entre os setores e entidades que se alinham com suas orientações políticas.

Quem for representar no conselho terá que se submeter a uma avaliação, terá que se articular junto com todos que estão ali tentando também ser conselheiro para que possa convencer o grupo de pretende e porque pretende ser conselheiro. Não basta querer ser conselheiro porque acha bonito, não. Por que você quer ser conselheiro? Dentro da entidade. Então a entidade põe isso: como você é a pessoa que a gente tem confiança que tem o conhecimento a mais e está dando essas informações, a gente delega você para ser candidato a ser conselheiro. (EAM1 pg 4)

Para ser conselheiro, EAM1 teve que se submeter a avaliação da entidade, demonstrando ser o mais adequado: a confiança que a entidade deposita e o conhecimento prévio são os requisitos do bom candidato. A sua escolha depende de uma avaliação realizada entre os membros da entidade que disputam ou entram em acordo quanto ao representante a ocupar o conselho municipal de saúde. Parece-lhe que iniciativa e conhecimento, aliados com demonstrações de vontade e interesse são elementos relevantes.

Eu já entrei diferente de grande parte das pessoas, já entrei no conselho com um bom nível de domínio sobre essa discussão do SUS, porque mesmo fora do conselho já discutia, já participava de todo esse processo. Foi mais ou menos natural esse meu caminho. Fui preparado para isso. (EAM2 pg3)

EAM2 acredita que, tendo participado das discussões em sua entidade, já ingressou no conselho municipal de saúde com experiência e conhecimento do processo que o diferenciam dos demais integrantes. Por ter essa experiência, acredita que é natural seu ingresso no conselho. Para ele, portanto, o conhecimento é um diferencial que o evidencia, tornando-o um candidato mais indicado para ocupar um posto no conselho municipal de saúde. Conhecer os fundamentos do Sistema Único de Saúde é, em sua visão, relevante para assumir como conselheiro.

*Mas na verdade existe um processo de capacitação que naturalmente vai formando novas pessoas para estarem ocupando esses espaços representando a (entidade sindical). Essas pessoas não necessariamente são dirigentes da (entidade sindical) (...). E qualquer pessoa que vai representar a (entidade sindical), seja no estadual, municipal ou nacional, qualquer pessoa que vai representar a (entidade sindical) vai defender aquelas bandeiras que a (entidade sindical) construiu ao longo do tempo. Então, assim, nunca houve, que eu me lembre, processo de disputa, (...) pela indicação da (entidade sindical) para ser conselheiro. (...) A partir do que as pessoas vão se apropriando das discussões, vão se capacitando, então, é mais ou menos natural (...). **E hoje a nossa construção é sempre essa: a gente faz processos de capacitação internos, processo de capacitação externos, agregando***

gente do sindicato. Vai agregando gente que está fora desse grupo, discussões que, naturalmente, vão despertando nas pessoas esses interesses de estar ocupando esse espaço, porque também na verdade é a nossa grande briga – você tem que ocupar esses espaços de forma qualificada. Não é apenas indicar a pessoa lá e essa pessoa chegar lá sem saber o que é que está fazendo ali. É porque o mandato que você tem é curto. Se você chegar lá sem saber de nada, em dois anos você conseguir ficar sabendo como é que funciona a coisa. (...) Nosso caso aqui sempre foi esse: investindo aqui na nossa capacitação interna de forma que naturalmente esses nomes vão surgindo para ocupar esses espaços (...) (EAM2 pg5)

EAM2 acha importante que a entidade promova de forma regular a capacitação de seus membros para que possam ocupar a posição de conselheiro nos diversos níveis. Para ele, desse modo, emergem, naturalmente, representantes treinados e afinados com as intenções da entidade. Não importa, portanto, se eles pertencem aos quadros da entidade, dirigentes ou não da entidade. Um projeto político definido é importante para garantir a representatividade, de modo que é pouco significativo saber quem venha a se tornar o representante, desde que esse conheça o projeto político da entidade e domine as normas que regulam o Sistema Único de Saúde. A qualificação dos representantes é crucial na sua visão, e só pode ser adquirida mediante capacitação promovida pela entidade para seus próprios membros como para os de fora. A qualificação aparece na visão de EAM2 como forma de garantir a vinculação do representante ao projeto da entidade que representa, mais do que simplesmente uma maneira de tornar mais técnica e competente a ação do conselheiro.

As pessoas depositam toda a confiança na (federação de associações de moradores), porque ela é uma entidade que é uma entidade que é técnica, não é pessoal: “eu vou colocar você porque é do meu grupo”, não. Ela tenta fazer com que aquele espaço ela tenha a melhor representatividade possível para que pessoas que realmente discutam política, que fazem política, que fazem as coisas acontecerem, elas estejam nesses espaços para discutirem em grupo. (EAM3 pg5)

Para EAM3 a representatividade de uma entidade repousa numa orientação menos pessoal (impessoal), privilegiando, no lugar de preferências pessoais, a capacidade e resolutividade de seu representante. A confiança que se deposita na entidade depende de ela poder se mostrar, na visão de EAM3, mais técnica – tomando decisões com base no conhecimento positivado sobre as questões ligadas a área. Percebe-se, nesse sentido, aproximações com uma visão mais elitista da representação, como os melhores e mais preparados.

Contudo, o conhecimento técnico ou político não é a única forma possível a partir do qual o conselheiro usuário constrói sua auto-imagem de elemento de destaque

diante dos demais usuários dos serviços de saúde. Os conselheiros usuários procuram se destacar por sua capacidade de liderança extraordinária e sensibilidade altruísta com os problemas da comunidade.

Por conta de estar sempre a frente das discussões da coordenação, tudo isso. Por ter uma certa habilidade, um certo domínio do processo das discussões do debate. Isso de certa forma a platéia nos vê como a pessoa que está habilitada (...). muito difícil que dentro das entidades tenha um processo de eleição, porque os próprios usuários, o próprio conjunto da plenária, na entidade, eles sempre direcionam para o que eles visualizam que está mais a frente. (...). E o meu nome é por conta disso. Na área de saúde pública meu nome é o que está mais abalizado. Por conta de eu estar sempre fazendo parte de conferências, congressos. Tratou de saúde pública eu dentro do processo. (RPA4 pg3)

Segundo RPA4, a escolha do representante nas entidades decorre da própria projeção que ele alcança na área temática: é aquele que se destaca, se coloca a frente nas discussões, por possuir certa habilidade. Essas coisas, segundo RPA4, são notadas e levadas em consideração. Desse modo é que o nome de RPA4 foi ganhando destaque em sua visão. A representação é um processo construído numa dinâmica muito anterior ao ingresso do candidato no Conselho Municipal de Saúde. A liderança de RPA4 confere o prestígio e reconhecimento que lhe garantem visibilidade e legitimidade para se posicionar como representante. A demonstração de habilidade discursiva nos debates na área específica reforça seu protagonismo e capacidade de iniciativa que lhe conferem a nomeação, uma vez que, segundo RPA4, as eleições nas entidades não são a regra. O mais importante é tornar-se mais visível, ganhar destaque, no conjunto dos candidatos potenciais.

(o q me diferencia com relação aos demais candidatos) acho que é minha preocupação. Preocupação com relação ao bem estar da população. A gente já reclamava. A gente... quando não sonhava ser conselheiro, mas delegado do orçamento participativo, tinha questões, que, vamos supor, por exemplo, uma senhora que estava numa situação muito precária na beira rio, e ela não tinha condições de um remédio. Parece que ela perdeu um remédio, e não tinha como resolver. Aí a gente sobressaía. Já entrava nas unidades, (...), começava a conversar com as pessoas. As pessoas começavam a acreditar na gente. (...) Quer dizer, por essas questões, as pessoas foram vendo quem seria indicado. Tem esses atributos, iniciativa de lutar pelo bem esta. (RPA1 pg3)

RPA1 alega se destacar dos outros candidatos pela preocupação com o bem estar da comunidade. Segundo RPA1, ele sempre esteve junto da população buscando soluções para as dificuldades das pessoas. Desse modo, foi conquistando a confiança da

população e se fazendo conhecer como pessoa com iniciativa de fazer o que pode pelo bem estar da comunidade. Segundo sua visão, parece importante conquistar a confiança do eleitorado com demonstrações de um sincero comprometimento pelo bem-estar e iniciativa. Ao enfatizar a iniciativa, RPA1 está sugerindo a capacidade de assumir uma posição combativa e reivindicativa na defesa dos interesses e desejos dos outros.

Eu acho o seguinte: eu acho que pela garra(eu me destaco). (...) Tivemos uma fiscalização que começou com treze, quatorze pessoas, ou mais, mas essas pessoas começaram a fugir das obrigações. (...) Mas nós vamos lá, não temos medo de ameaça de emprego, de ser perseguidos – muitos companheiros foram perseguidos, mas nunca abriram mão de defender o usuário. Custe o que custar, estaremos sempre pronto e a hora. (...). Então, foi essa a importância, que eu senti que realmente teria, que seria uma pessoa indicada por isso, por essa determinação de estar sempre tentando ajudar o usuário, sem ter medo de nada. (RPA1 pg3)

RPA1 apresenta também como seu diferencial “a garra”, i.e., disposição para fazer o que for preciso, sem recuar diante de dificuldades. RPA1 conta como exemplo sua participação na comissão de fiscalização que, devido a muitas dificuldades e desafios, levou a muitos desistirem. RPA1 crê que, em razão de sua determinação, ele foi escolhido para compor o Conselho Municipal de Saúde. Demonstrações de coragem e ousadia são requisitos, na visão de RPA1, para avançar como um bom representante dos usuários.

Acho que (a minha escolha) é por confiança das pessoas em mim. Já desenvolvia um trabalho na comunidade. Porque eu sou parteira tradicional. E alguns partos eu faço na comunidade. Aí tem toda essa confiança no meu trabalho. (RPA2 pg4)

Antes de ser conselheira municipal de saúde, RPA2 realizava alguns trabalhos na comunidade, a partir dos quais acredita que ficou conhecida. Por essa razão, RPA2 pensa que as pessoas na comunidade confiam mais nela. Esse elemento figura, portanto, como fundamental na construção da relação entre representantes e representados.

a gente veio a morar lá por um acaso... e a comunidade muito pobre, eu passei a ser tudo naquela comunidade: parteira, delegada, advogada, tudo era eu na comunidade. E ainda é. O povo tem uma dor de dente, vai primeiro lá em casa para poder ir para o médico. Se vai para o médico, ele leva todo exame, toda receita para eu ver primeiro, antes de levar ao médico. Isso por não ter em quem confiar. Começou dessa maneira. (RPA2 pg6)

RPA2 relata sobre a confiança que a população da comunidade deposita nela. Segundo RPA2, trata-se de uma comunidade muito carente em sua visão. Quando

RPA2 chegou em sua comunidade, as pessoas passaram a contar com ela para tudo. RPA2 fornecia orientação para a população que, em troca, começou a desenvolver sua confiança nela. Podemos inferir que sua campanha como representante tem início com essas demonstrações de capacidade de liderança e iniciativa, mais do que de competência técnica ou conhecimento especializado.

Então na reunião (das questões de saúde na entidade) com os moradores, com os usuários, com todos segmentos, com a direção da entidade, e lá os nomes se colocam. Quem é importante. Alguns são indicados, outros se colocam. E meu nome sempre foi indicado (...). Até por conta da dinâmica com a população de interagir, então a própria população, os usuários, direciona assim dentro do seu ponto de vista quem era importante para estar lá (RPA4 pg2)

RPA4 relata que, das discussões na entidade sobre o atendimento a saúde, surgiu como possibilidade/alternativa de participar do Conselho Municipal de Saúde. Era preciso indicar/nomear. Segundo RPA4, alguns se candidatam, outros são chamados. RPA4 afirma ter sido convocado. Ele explica que essa nomeação é devida a sua participação e protagonismo no bairro.

Com base nas afirmações dos conselheiros, destacamos dois tipos de representantes, segundo o tipo e o papel do conhecimento requerido. Emergem dos relatos duas orientações: um viés técnico e outro ativista.

O representante técnico é visto como alguém capaz de empregar e articular um conjunto determinado de conhecimento (normativos e/ou políticos) em função de obter determinado resultado de maneira ótima. O preparo, a capacitação e a vivência anterior são pré-requisitos importantes para determinar se alguém está pronto ou não para ocupar a função de conselheiro. Outro aspecto fundamental dessa visão é que a técnica/conhecimento não é uma propriedade privada/pessoal. Podendo ser repassada e aprendida, carrega consigo os marcos ideológicos do grupo que constrói e compartilha em conjunto determinados conhecimentos.

O representante ativista procura demonstrar sua capacidade de iniciativa e sensibilidade diante dos problemas da comunidade. Embora seja pré-requisito certa habilidade política, ela não é obtida mediante formas de capacitação ou treinamento, mas inata, ainda que seja reconhecida a importância do conhecimento para o desempenho de suas responsabilidades. São igualmente valorizados demonstrações de determinação inabalável e capacidade combativa. Assume com maior convicção sua

condição de usuário de saúde, procurando sustentar sua representatividade numa afinidade mais completa com a comunidade.

3.2. Do representado

No caso da representação política, é comum pensar que o representado sejam sempre pessoas que não podem agir diretamente nas esferas de decisão. Com relação ao Conselho de Saúde, aquele que é representado é o usuário dos serviços públicos de saúde; em outras palavras, o principal destinatário das ações e serviços públicos de saúde. De acordo com os princípios que norteiam o SUS, a saúde é direito de todos³⁴, ou seja, constitui um direito universal, colocando como horizonte a totalidade da população. Desse modo, do ponto de vista formal, a nação como um todo deve ser contemplada na política de saúde, colocando-se como seu destinatário e principal beneficiado.

No entanto, conforme já sugerimos, parece existir, como efeito acumulado do próprio processo histórico da constituição da saúde pública no Brasil, duas modalidades de bens e serviços de saúde (uma pública e outra privada): uma voltada para os mais pobres, que não têm, por si mesmos, condições de prover-se dos bens e serviços para a manutenção e recuperação de sua saúde; e outra voltada para os melhor situados na estrutura de classes, que dispõem de recursos suficientes para prover-se dos bens e serviços mais sofisticados e complexos, mediante a compra direta ou planos e convênios de saúde (BAHIA, 2005; GOHN, 1998).

O direito à saúde³⁵ também é um referencial amplo em torno do qual podem se articular causas e cortes diversos. Desse modo, questões e problemas que antes não eram adequadamente tratadas ou recebidas como responsabilidade pública projetam-se no horizonte como demandas legítimas. Assim, ampliam-se o número de assistidos e a diversidade dos serviços orientados para as mais variadas afecções de saúde.

Sendo assim, o usuário está longe de ser uma categoria estática e fechada. O usuário constitui-se historicamente, paralelamente aos desenvolvimentos dos

³⁴Art. 196 A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (Constituição Federal 1988).

³⁵De acordo com a VIII CNS: “Direito à saúde significa a garantia, pelo Estado, de condições de vida e de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde, em todos os seus níveis, a todos os habitantes do território nacional, levando ao desenvolvimento pleno do ser humano em sua individualidade” (relatório da VIII CNS, 1986: 04)

tratamentos no campo médico e à capacidade de organização e elaboração de demandas por parte da sociedade civil.

Procuraremos elaborar uma tipologia do representado (o usuário) a partir dos relatos do conselheiro. Junto com os dois outros aspectos (o representante e a finalidade da representação), o representado é uma dimensão essencial na caracterização do conteúdo da representação política.

A entidade é de pacientes, e os pacientes que compõem a entidade. (...) a gente estipulou e criou a entidade para representar todas as pessoas que nem é sócio, que nem está interessado nisso (...). Então, nós temos hoje a nossa entidade... um número pequeno. O número é pequeno. Mas nós temos o compromisso com a demanda que é mais de 90 mil. Então essa maioria talvez nem saiba que existe, que é a gente. (EAM1 pg8)

Segundo EAM1, a entidade da qual é membro e que representa no conselho municipal foi formada por pessoas que compartilhavam uma determinada condição de saúde e que tinham muitas dúvidas com relação a essa condição. Embora tenha sido iniciativa de um pequeno grupo, EAM1 afirma que a entidade fala em nome de todos aqueles que, mesmo não sendo sócios, compartilham o mesmo destino. Desse modo, ele representa todos que compartilham dessa condição, mesmo que eles não o tenham eleito ou escolhido por qualquer outro mecanismo. Há uma presunção representativa definida pela causa em questão, uma determinada patologia. Embora EAM1 compartilhe da mesma patologia, ele não recorre à sua identificação com a condição dos representados a fim de legitimar a sua representação.

Só que a gente sabe grande desses usuários do SUS (está) fora desses espaços de organização. Então, nós temos esse papel de chegar junto a essas pessoas, trabalhar pelos direitos também dessas pessoas, e não apenas das pessoas que representamos enquanto organização, ou não apenas das pessoas dentro da organização. (EAM2 pg13)

Para EAM2, a grande maioria dos usuários dos serviços de saúde não está organizada. Por essa razão, EAM2 acredita que sua organização deve também representar essas pessoas no conselho municipal de saúde. Vê-se como representante dos usuários como um todo.

Mas o acento da (nossa entidade sindical) mesmo nos conselhos é na bancada dos usuários. Nós representamos os trabalhadores que não são os trabalhadores da saúde, ou seja, os trabalhadores do sistema. E o acento da (nossa entidade sindical) são dos trabalhadores que não são da saúde. (EAM2 pg2)

EAM2 vê-se como representante dos usuários, embora, como representante de entidade sindicalista, também se relaciona com os trabalhadores de saúde. Sendo assim, é uma entidade representativa dos usuários, pois representa os interesses dos trabalhadores que não são trabalhadores de saúde, e que são usuários do Sistema público de saúde. EAM2 se vê representando os trabalhadores usuários, o que vai além da entidade sindical do qual faz parte e pela qual foi indicado.

Os conselheiros usuários de Entidades de Âmbito Municipal realizam entre si articulações de interesses que caracterizam um tipo de representação coletiva. Podemos ver como isso é elaborado pelos conselheiros nas seguintes passagens.

Então vamos dizer: você é representante da doença de Chagas. Eu não tenho domínio sobre a doença de Chagas. (...). Eu não tenho o domínio, mas eu vou levar a demanda. (...) Porque é como eu te falei, o acento não é de HTLV, é de patologia. Agora precisa que cada coordenação, cada entidade, esteja antenado, porque isso tem divulgado, e a gente divulga, que existe acento no conselho municipal e no conselho estadual. Aí você traz e diz, aí eu vou lá no pleno. Antes era cada um defendendo a sua entidade. Isso era ruim. Hoje não. (EAM1 pg.5)

EAM1 compreende que sua responsabilidade no conselho municipal não é apenas em razão da causa que defende, mas consiste, outrossim, em se apresentar junto ao conselho municipal no lugar das outras entidades que concordaram com o seu mandato. Desse modo, ele encaminha para a apreciação do pleno do conselho municipal as demandas das outras entidades. Estas devem atentar para a oportunidade. Embora as entidades que concordaram com o mandato possuam um ponto geral de convergência, EAM1 sabe que não é capacitado para atuar no interesse ou demanda de cada uma. Portanto, elas devem, segundo EAM1, apresentar sempre quando for oportuno os seus desejos e demandas, para que ele possa questionar a gestão. Sendo assim, a sua atuação depende do conhecimento prévio acerca do conteúdo de sua representação.

Eu posso falar em nome dos usuários, não. Eu posso como usuária defender questões que eu acho que estão erradas. Como usuária comum. Usuária comum, tanto a lei me dá esse direito de eu poder reclamar alguma coisa que eu vejo ou de que eu fui vítima. Agora como entidade, eu falo aqui em nome daqueles que me elegeram para estar representando os usuários, ou de entidade ou de RPA (EAM3 pg9)

Embora seja usuária, EAM3 não pode falar em nome dos usuários. EAM3 afirma que pode se manifestar como usuária, mas não em nome deles. Por outro lado, EAM3 fala em nome da entidade que a elegeu para defender os interesses dos usuários (representar), pois a entidade é considerada no conselho municipal de saúde como

representativa dos usuários. EAM3, portanto, coloca-se em nome da entidade que a elegera, mas, enquanto usuária, também questiona e defende os interesses dos usuários. EAM3 registra uma diferença entre falar em nome de alguém e defender o interesse de outro, sendo esse outro um “eu outro”, ou seja, defendendo a sua própria condição, e questionando como cidadã, e não propriamente enquanto representante.

O conselheiro usuário de Regiões Política-Administrativa tendem a ver a comunidade que representa como sendo desmobilizada. Podemos perceber isso claramente na seguinte passagem, mas atravessa igualmente outras falas dos demais conselheiros usuários de RPA.

Na realidade é isso, a sociedade não toma conta do SUS. Mas eu não culpo a sociedade, principalmente a que mais precisa, por conta do conhecimento, da estrutura, tem uma série de variáveis que impede que a própria sociedade que mais precisa, que mais sofre com ela, não cuide dela. Desde a questão cultural, econômica, social, e por aí vai. (RPA4 pg4)

É preciso, em sua visão, que alguém (a sociedade) participe para que as políticas de saúde tenham continuidade. E como a sociedade, como um todo, segundo RPA4, por várias razões, não está disposta a agir, é que ele e os demais conselheiros MS ocupam o conselho MS. O usuário figura então como desmobilizado e ocupado com assuntos privados cotidianos.

Os usuários são percebidos segundo dois esquemas tipológicos gerais: o usuário suposto e o usuário desmobilizado.

No primeiro caso, o representado é identificado em função da causa da entidade (ou entidades no caso de uma representação coletiva). O usuário são todos aqueles que compartilham de determinada condição, genérica (usuário em geral) ou específica. Entendem que os limites do grupo que representa transcendem as fronteiras da própria entidade: o representado não precisa concordar com sua representação; na verdade, ele pode até mesmo desconhecer que está sendo representado e seus interesses defendidos. Essa visão aproxima-se do modelo de Laval et al (2006) de Representação Virtual, segundo o qual os beneficiários das ações do representante não precisam concordar com o mandato. Desse modo, o usuário, concretamente falando, está ausente como referencial do conselheiro usuário de Entidades Âmbito Municipal. Quando aparecem nas suas falas, figuram como um referencial vago, depositário dos direitos de saúde. A própria norma constitucional é o foco real de sua atenção.

No caso do usuário desmobilizado, o representado é visto como incapaz ou desinteressado em agir em função de seus próprios direitos básicos de saúde. Ora, se muitos adotam uma atitude passiva, seja por desinteresse, incapacidade ou egoísmo, uma minoria, mais organizada e audaciosa, tomará a dianteira, sem resistências sérias. Ao mesmo tempo, o usuário é visto como carente de serviços básicos de saúde. Desse modo, assumir a função de conselheiro aparece como um dever, pois, desmobilizado e carente, o usuário estaria entregue a própria sorte.

3.3. Da finalidade da representação

a) interesses

Além do tipo de mandato (livre ou vinculado), o tipo de interesse (geral ou particular) tem sido utilizado para caracterizar a representação política (BOBBIO, 2000; BONAVIDES, 2010; PITKIN, 1967 e 2006). Correndo o risco de cair em um esquematismo simplista, podemos afirmar que os interesses podem ser divididos em duas amplas categorias: interesses subjetivos e interesses objetivos (às vezes aparecem sobrepostos na teoria política).

Os primeiros dizem respeito a uma disposição favorável de pessoas ou grupos sobre determinado objeto, que pode ou não lhes conferir algum benefício tangível. Em sua forma radical, implica afirmar que cada pessoa possui seus próprios interesses, e que somente ele próprio é capaz de conhecê-los. Podemos citar, a título de exemplo, a devoção do filatélico à sua coleção de selos. Embora dedique sua atenção e recursos à sua coleção, não podemos afirmar que seja necessariamente importante, no sentido de lhe conferir um bem-estar material. Dizemos, então, que podemos considerar algumas coisas interessantes, mas não de nosso interesse. Essa categoria de interesse não gera representação, como bem reconhecem os pensadores liberais (PITKIN, 1967 e 2006)

Com relação aos interesses objetivos, podemos exemplificar como sendo algo que beneficie uma comunidade, uma reforma no saneamento do bairro, por exemplo, que pode melhorar significativamente as condições de saúde de sua população, mesmo que ela não compreenda ou desconheça o aperfeiçoamento que lhes pode proporcionar. Dizemos que é objetivo porque independe do que possam querer ou pensam aqueles que se beneficiam, embora não possamos verdadeiramente afirmar que é de seu interesse se a ele se opõe a comunidade por qualquer razão. Isso significa dizer, apenas, que se alguém rejeita algo, ninguém pode insistir em determinar o que é bom para ele, i.e., de

seu interesse. Os interesses objetivos podem estar mais conectados a um grupo particular ou se apresentar de forma mais abrangente. Em outros termos, podem ser particulares ou gerais. Vejamos em seguida como concebem os conselheiros usuários os interesses que defendem.

Então ele tem que estar muito comprometido, tem que ter muito carinho, dedicação, e tem que ser aquela pessoa, não aquela que “estou aqui querendo resolver o meu caso”, não. *Estou aqui trazendo sugestões, recebendo sugestões, repassando tudo isso, para que um dia nós teremos uma saúde, uma educação de qualidade.* (EAM1 pg10)

A representação, na visão de EAM1, requer que se saiba abrir mão dos próprios interesses e dos interesses das entidades, em benefício da causa de todos. Esse é também, com efeito, uma dimensão presente em qualquer concepção de representação, que se expressa pelo compromisso genuíno com a causa ou pessoas. O benefício que busca e que o justifica como representante não é a satisfação pessoal. O fato de voltar-se para os interesses amplos, enquanto representante, expressa sua vinculação com convicções que elaboram o representante como alguém que deve orientar sua ação para uma totalidade abstrata, como o povo ou a nação, em lugar de interesses definidos ou localizados.

Não temos esse foco míope. Então por exemplo a (nossa entidade sindical) trabalha fortemente a questão da saúde do trabalhador. Mas esse não é o nosso foco. A gente já passou disso. Já tivemos um período em que o foco da (nossa entidade sindical) foi exclusivamente discutir a saúde do trabalhador dentro do conselho. Só que não é só isso. A saúde do trabalhador é *parte* do foco do conselho. Você tem que discutir o sistema. A gente tem que discutir o sistema como um todo. (EAM2 pg4)

Para EAM2 é ter um foco míope restringir sua atuação apenas aos interesses daquele que representa. Esse foi, segundo EAM2, o foco de sua entidade no passado; para ele, não mais é assim. A entidade, através de seus representantes, busca desenvolver suas ações tendo como foco a política de saúde como um todo, para os usuários de forma universal. Significa dizer que, uma vez eleito ou escolhido, o representante, em sua visão, deve voltar-se para o interesse geral, que é aquele que não é o foco “míope”. Afasta-se, desse modo, da concepção particularista ou específica de representação.

No municipal a gente fica discutindo muito os fatos, as coisas: o posto ali que está assim, faltando remédio pro outro, uma seringa, o médico não chegou na hora. Não que eu acho que essas coisas não tenham que ser

discutidas, porque eu acho que têm que ser. Mas têm que ser discutida dentro da lógica do sistema. Não é estar discutindo cada caso. Tem que discutir com a secretaria como nós resolvemos esses casos, que não é um só. Então você vai resolver os problemas que são problemas que são problemas do sistema, não são problema do posto A, do posto B, do posto C. (EAM2 pg4)

EAM2 compreende que o conselho municipal de saúde não pode se reduzir a discutir os pequenos problemas particulares de cada unidade de saúde. Não é um espaço para pequenas queixas, que fazem parte de qualquer unidade. O conselho municipal de saúde deve se voltar, na sua visão, para os problemas comuns, isto é, compartilhados por todos, cujas causas podem ser identificadas e discutidas, e uma solução encontrada. Ele mostra-se, portanto, insatisfeito com a orientação de se abordar esses problemas específicos de cada unidade. O “sistema” figura como a ordem normativa que regula a política de saúde no município.

A minha meta como conselheiro primeiro era que o conselho tentasse se focar na discussão de política de saúde como um todo, e não se perder muito no detalhe. Hoje o grande foco do conselho passou a ser uma coisa chamada fiscalização. (...). Isso perde um pouco porque você deixa de estar discutindo as políticas de saúde. Então assim vai discutir o remédiozinho que está faltando lá no posto perto da minha casa, ou vai discutir que a pessoa chegou lá foi mal atendida. (...). E deixa de discutir, por exemplo, a política de assistência farmacêutica, poderia garantir que não faltasse remédio para o lugar. (...) a política de forma mais geral, que é que resolve as coisas em definitivo. É aquela história: você até resolve o probleminha, mas você sabe que isso está acontecendo em vários outros lugares. Você estabelece diretrizes que vale para todo mundo, e aí é política do geral e não do específico (EAM2 pg9)

Preocupado com a política de saúde como um todo, EAM2 acredita que a fiscalização exercida pelo conselho municipal de saúde é um desvio de função, que caberia ao conselho distrital de saúde ou a ouvidoria. EAM2 compreende que a fiscalização fica muito restrita às pequenas queixas das unidades e das comunidades locais. Para ele, a verdadeira vocação do conselho municipal de saúde é com a política de saúde do município. Para EAM2, o conselho municipal perde-se nas discussões dos problemas menores (aqueles relativos às queixas dos usuários quanto ao seu atendimento). É preciso, na visão de EAM2, intervir sobre o problema que é comum.

Bom, o papel do conselheiro municipal, também do conselheiro estadual e conselheiro nacional, é lutar pela melhoria do SUS, e defender os preceitos do SUS. (...) é a defesa desses princípios que norteiam, nortearam, essa construção do SUS. Eu sempre defendo o SUS como uma construção, na verdade. São tijolinhos que a gente vai botando todo dia, todo dia vai surgindo uma demanda nova, e todo dia o SUS tem que ser aperfeiçoado, para responder a novas demandas, vai ter que se aperfeiçoar para responder

velhas demandas. Então o papel do conselheiro é esse defender esses princípios que nortearam o SUS. E buscar soluções para os problemas. *Na verdade essa representação social é para fazer as coisas valerem e funcionarem. Para defender os interesses de toda a população, essa população, inclusive, que não está organizada, não tem seu representante.* (EAM2 pg13)

Para EAM2, o SUS é um processo em constante construção – ao qual se colocam muitos desafios. Desse modo, o conselheiro deve orientar sua ação de acordo com os princípios que norteiam o SUS (equidade, universalidade e integralidade). O conselho municipal de saúde deve, na sua visão, defender os interesses de toda a população, mesmo que não tenha uma representação no conselho, isto é, escolhido um representante.

Isso partiu a partir de uma necessidade de uma deficiência nos postos de saúde principalmente do bairro que eu moro, enquanto liderança as pessoas me procuravam para falar daquele posto de saúde. A partir daí eu me interessei a sair como delegado de saúde (RPA3 pg2)

RPA3 afirma que seu interesse de fazer parte do conselho municipal de saúde foi estimulado pelas pessoas do bairro que o procuravam para questionar sobre as condições do posto de saúde. RP3 era procurado, segundo seu entendimento, por ser uma liderança do bairro.

Primeiro, as discussões, a importância de buscar o conselho, nasceu dentro da entidade, (...) que atua numa comunidade carente, (...) em que há uma necessidade muito grande de serviços de saúde que não se encontra a altura adequadamente. (RPA4 pg1)

Para RPA4, a necessidade de serviços de saúde impeliu a entidade a tomar parte do conselho. Desse modo, chegaram a conclusão de que seria importante um representante no conselho. Partiram para o conselho distrital e, então, seguiram para o conselho municipal de saúde. Sanar os problemas e carências de seu bairro é sua principal motivação.

O que os usuários na ponta esperam é o como se fossem 10 vezes mais, ou seja, 10 vezes menos, melhor dizendo, do que a gente pode fazer (...). Para eles, é como se a gente tivesse no conselho, a gente pudesse fazer com que isso chegasse e tudo se consertasse. Na realidade, quando a gente chega, a distancia é muito grande, do desejo da ponta e da necessidade da ponta para o poder que o próprio conselheiro tem, para, dentro do conselho, junto a secretaria, fazer essas coisas virarem realidade. (RPA4 pg3)

RPA4 comenta que existe uma enorme distância entre os desejos dos usuários e aquilo que pode fazer um conselheiro municipal de saúde. Para ele, as expectativas são muito altas, principalmente com relação aos problemas corriqueiros das unidades de saúde, e o conselheiro não tem condições, no conselho municipal de saúde, de mudar e fazer as transformações que os usuários esperam. Por maior que sejam seus esforços e disposição, o conselheiro municipal de saúde não está em condições de atender todas as expectativas e desejos de seus constituintes.

Eu estou no segundo mandato. Mas tudo ocorreu por conta da necessidade na comunidade, que é no bairro do Coque, ali Joana Bezerra. Por conta das discussões das necessidades o que me levou a procurar os caminhos que mais pudessem organizar a política de saúde do meu bairro, a política de saúde da minha região, e consequentemente chegamos ao conselho municipal para discutir as políticas de saúde no município. (RPA4 pg2)

RPA4 pensou que poderia ocupar o conselho municipal de saúde com maior proveito. RPA4 ratifica que tudo partiu das necessidades do bairro, e que foi evoluindo para uma preocupação com relação a política de saúde no bairro. Problemas e demandas locais foram dando lugar a uma preocupação com os aspectos normativos implicados na saúde do município.

Em suma, por um lado, os interesses aparecem como uma causa, mais abrangente, de ordem normativa. Fala-se menos de demandas concretas e identificáveis, e mais de direitos e de regulamentações. Os interesses colocam-se no nível do intangível, em torno do qual se alimenta a esperança de produzirem efeitos na vida concreta de todo.

Por outro lado, há aqueles que pensam nos interesses específicos e dificuldades corriqueiras, inerentes ao atendimento básico de saúde. Identificam um conjunto de carências e precariedades de atendimento tomando como referência as queixas e demandas da população. A partir das demandas locais, transitam para a ordem normativa, procurando soluções que contemplem esses problemas.

b) Conscientização

Conscientizar consiste em contribuir para que as pessoas percebam que nenhum ser humano vale mais ou menos do que os demais, e que todos podem e devem lutar pela conquista ou preservação da liberdade de pensar e agir e pela igualdade de oportunidades e responsabilidades. Notamos que a conscientização é uma noção intrinsecamente crítica (apesar das possibilidades de sua manipulação ideológica), pois

remete a necessidade de uma análise de uma situação concreta e corrente visando a sua superação no sentido da ampliação dos valores apontados acima.

Ordinariamente, quando nos referimos ao sistema político das democracias representativas, tomamos a conscientização como a atividade argumentativa ou retórica de demonstração da importância da participação política através do voto, isto é, na composição dos governos. Sendo a representação nos Conselhos Gestores, em geral, e no Conselho Municipal de Saúde de Recife, em particular, diferente em seus fundamentos e sentido, conforme supomos, a noção de conscientização apresenta conteúdo distinto. As diferenças impõem ou refletem a diversidade estratégica que opera no interior das instâncias participativas. Entendemos que, pela importância que assume nas falas dos entrevistados, a conscientização é mais do que um elemento secundário ou acessório de sua atividade como representantes, fazendo parte da composição da própria essência da representação. Uma primeira orientação no sentido da conscientização diz respeito à difusão da causa.

Como eu estou nesse trabalho pequeno junto das comunidades em que eu vivo, aí eu vejo que, por mais que eu tenha boa vontade, se eu não me juntasse a outros grupos, para que eu pudesse levar essa idéia a outros grupos para que outros grupos pudessem avaliar e ver até que ponto também eles poderiam me ajudar, e também levar, ampliar e melhorar essas idéias para outras comunidades. (EAM1. pg. 2)

EAM1 acredita que o contato com a comunidade onde vive e realiza algum trabalho não é suficiente se não for capaz de mobilizar outros grupos em direção a conscientização com relação a causa que defende. Isto é, mobilizar a comunidade não lhe parece tão eficaz quanto articular os grupos e associações em torno de sua causa, no sentido de sempre ampliar essas alianças para além do nível local.

Eu sou representante também de uma patologia: (uma patologia determinada) (...) como a (nossa patologia) é uma doença ainda desconhecida, e a gente traz para cá (...). Como aqui tem muita gente de conselho de unidade, conselho distritais, e é do município de Recife, “n” profissionais, então esses profissionais são multiplicadores (...) porque isso é não uma questão do município resolver, é a questão nacional, é a questão mundial. *Mas a gente agradece esse apoio, porque se a (nossa patologia) não tinha nenhum conhecimento, hoje o município do Recife já é conhecido. Então esse espaço trouxe assim essa força.* (EAM1. pg. 2)

Segundo EAM1, ele representa uma causa, e acredita que a sua entrada no conselho tem ajudado: sendo a sua causa relativamente desconhecida, o contato com profissionais da área no conselho municipal, que reúne elementos dos demais conselhos

infra-municipais, promove e divulga a sua causa. No entanto, reconhece que sua causa não pode ficar restrita ao âmbito municipal, sendo necessária, na sua visão, uma política nacional e um reconhecimento mundial. Conforma-se no momento com o espaço conquistado no conselho municipal.

A minha busca, nesse espaço aqui, foi justamente conhecer mais, vivenciar mais experiências e ver como eu posso interagir, como é que eu posso levar, multiplicar, ser o multiplicador. Dentro desse grupo, altamente rico em experiência, em vivência, em sabedoria, e aí eu absorvo e também repasso. Sempre trazer, sempre trazer sugestões, nunca problemas. (EAM1. pg.2)

EAM1 concebe o conselho municipal como local de aprendizado pela diversidade dos participantes. Ele enfatiza nesse sentido as contribuições dos profissionais que compõem o conselho municipal, cujos conhecimentos procura compartilhar a fim de melhor informar suas atividades e difundir esses conhecimentos aprendidos ao longo dos encontros. EAM1 identifica-se como multiplicador, isto é, alguém que possa difundir a sua causa entre os demais. Quando afirma se colocar como alguém que procura sempre trazer sugestões e não problemas, EAM1 se posiciona de forma flagrante contrariamente aos setores reivindicativos, cujas demandas são em regra por bens de caráter primário, ou seja, necessidades imediatas de atendimento médico.

O que ela (a entidade) trabalha em grupo. A política dela não é individualista. Ela é de agrupar, porque, se vc agrupa, a força é maior. (...) Então se eu busco parceiros, eu estou unindo, juntando forças. Então a meta da Conam é sempre estar atuando em grupo. (EAM3 pg16)

A entidade que EAM3 representa no conselho municipal de saúde é articuladora de forças sociais em torno de objetivos comuns. Não está diretamente relacionada com as questões de saúde. EAM3 acredita que através dessas articulações suas reivindicações ganham mais força. O número de pessoas mobilizadas parece um significativo indicador da relevância da causa. Por essa razão, parece-lhe uma boa estratégia política.

O conselheiro municipal de saúde pode assumir também o papel de conscientizador atrelado a um determinado entendimento de controle social. Segundo Gerschman, a noção de controle social possui um sentido ambíguo para os conselheiros: *“Ela é usada indistintamente como capacidade que a sociedade tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais em direção dos interesses da comunidade ou alternativamente como controle que o Estado exerce sobre*

a comunidade” (2004: 1674). Tende a aparecer mais o entendimento do controle que o conselheiro exerce sobre a sociedade, de modo disciplinar, a fim de mitigar conflitos entre a gestão e usuários. Registramos essa tendência de forma mais marcante entre os conselheiros usuários de entidades de âmbito municipal.

Qualquer conselho que tenha uma pluralidade de pensamentos, de coletivos, então a gente vai estar presente, eu vou estar lutando para estar sempre inserido nesses movimentos populares. Porque somente através desses movimentos populares a gente pode desenvolver verdadeiramente essa conscientização, resgatar essa responsabilização da agressão, da violência, e ver que tudo aquilo tem um custo. (EAM1. pg6)

AME1 acredita que a maior parte dos problemas com a saúde pública está associada com o comportamento destrutivo dos usuários: vandalismo, i.e., depredação de bens públicos; e agressão aos profissionais. O conselheiro deve esclarecer quais os direitos (no sentido daquilo que a gestão pode fazer) que os usuários possuem e o que os usuários não devem fazer. Sendo o conselho municipal um coletivo colegiado, formado, inclusive, por lideranças comunitárias, EAM1 projeta a possibilidade de atuar educando as comunidades. Desse modo, pretende minimizar o comportamento destrutivo do usuário.

Eu fui eleito para representar, para conscientizar, para sensibilizar as autoridades. Tanto os usuários, na hora em que houver um entrave, na hora em que ele não for atendido, eu também ser um mediador de um entendimento. De um mediador junto com a gestão. (...) Então eu estou aqui como mediador entre a gestão e o usuário, e do usuário para a gestão. Ou seja, a minha função aqui é ser esse intermediador. Nunca de oposição, nunca de agressor. (...) Então esse é meu papel: ser o papel de intermediário, de levar, de tentar apaziguar e buscar solução.(...) Que não é por aí, que ele quebrando, tratando mal a agente de saúde que vai resolver a questão. Como também a gestão cumpra aquilo que está na sua agenda, na sua programação. Então é que é o papel de um representante. (EAM1. pg 3)

EAM1 procura, enquanto representante, sensibilizar a administração com relação a sua causa. Por outro lado, diante dos usuários, apresenta-se como intermediário da gestão, comunicando aos usuários menos satisfeitos o que é feito e o que pode ser feito em cada caso pela administração municipal. Para ele, portanto, o representante, junto aos usuários, deve proceder tentando dissipar as insatisfações convencendo os usuários de que a administração municipal realiza, dentro de suas limitações orçamentárias, o que é possível; e que ações de depredação e agressão aos bens públicos e servidores oneram ainda mais os serviços públicos para eles mesmos fundamentais, estrangulando o orçamento com gastos antes não previstos. O

representante, para EMA1, administra o impasse entre o que a gestão pode fazer e o que o usuário deseja, buscando conscientizar o usuário de que aquela opera com recursos escassos e que este deve ficar atento para não lhe falar o que necessita, porque, a esse respeito, o conselheiro não pode fazer mais nada, a não ser informar qual a situação atual.

E aí a gente não desenvolve o trabalho de comunidade, aí, o próprio sistema elitizado da política impregnou dentro da sociedade que todas as lideranças e pessoas que atuam dentro do movimento social são picaretas, são ladrões. (...) Na verdade, ele não é. Teriam que ser respeitados. Porque, por pior que seja o líder comunitário, mas ele é melhor do que o parasita, que sai para trabalhar de manhã e chega de noite e não faz nada. E o cara, no mínimo, pode fazer a picaretagem do mundo, mas ele vai fazer uma ação pela comunidade. Não é verdade? Porque se não for ele vai sair. No mínimo, por pior que seja, a liderança, por mais picareta, por mais ideologicamente vazio que ele seja, ele vai ter que fazer algo importante para a coletividade. Então ele merece um certo respeito. Não merece? Porque às vezes o cara fez aquilo ali para ganhar um troco, mas fez. E o cara que não fez e não faz de jeito nenhum? E também tem o seguinte, tem outras entidades que são responsáveis, que discuta política mesmo de verdade, que tenta interagir, que tenta ir para o enfrentamento com o governo, que é a coisa mais difícil que tem. Então, o que foi que o sistema fez? O sistema acabou com instituições comunitárias. Acabou com as entidades de bairro. Porque para ele não é bom esse sistema vivo. Esse sistema vivo deixa o povo vivo. (RPA4. pg11)

RPA4 acredita que o reconhecimento do trabalho das lideranças comunitárias é comprometido por certa má vontade disseminada na sociedade por grupos elitizados. Na visão de RPA4, as lideranças merecem respeito, porque, seja lá o que ele faça, se a liderança não toma certa iniciativa, a população não se mobiliza. A liderança, segundo RPA4, tem certa obrigação de fazer algo pela população, mesmo que não apresente uma ideologia elaborada sobre nada. Desse modo, a iniciativa que emerge das necessidades mais urgentes pelas lideranças antepõe-se a elaboração de projetos claros e definidos. Para RPA4, essas iniciativas têm sido esvaziadas por causa de interesses políticos/eleitóreiros de grupos conservadores e oportunistas. Ora, se o papel da liderança, na visão de RPA4, é tirar a população de sua indiferença, fazendo perceber que precisa mudar as coisas para melhorar suas condições de vida agindo politicamente, a atuação das lideranças age na contramão dos políticos oportunistas que precisam de uma população individualizada e pacata, de fácil manipulação.

Democracia de mentira. (...) No Brasil, somos democráticos, se abre tudo, conselho para isso (e) para aquilo. Tem direito para tudo, direitos humanos, igualdade racial, abre conferência, abre seminário. Você pode tudo. Mas na realidade a gente acaba tendo a mesma coisa que existia no regime militar. (...) E é preciso agora a gente fazer o quê? Desfazer esse sistema, que é igual ao sistema militar (...). Só que os critérios são diferentes. Hoje existe o

instrumento da não cultura e da não informação, e opera com as migalhas. Então, é preciso que apareça um novo movimento, que tenha condições, que comece a dar uma sacudida: “ei, velho, o que é que a gente está fazendo? O que é que a gente quer mesmo?”. (RPA4 pg19)

RPA4 reconhece os vários progressos feitos no sentido da democratização – o conselho, democracia racial, abertura de seminário, eleições e etc. No entanto, nada muda, na sua visão, se a mobilização popular é fraca e susceptível. Nesse sentido, RPA4 compara a democracia atual com a ditadura militar. Lideranças fracas são incapazes de defender os interesses da população. Tornam-se fracas por não possuir cultura política e informação que o tornem capaz de tirar da letargia a população.

Identificamos dois modos de conscientização: temática e mobilização.

Temática – toma-se a conscientização num sentido específico, determinado. Diz respeito ao ato ou efeito de tornar pública, ou conhecida, uma determinada situação considerada injusta ou indigna que exige reparação, fazendo com que outros, não diretamente envolvidos nessa condição, tomem parte, seja ativamente – deslocando recursos em benefício da causa -, seja passivamente – mudando sua postura diante dessa realidade, reconhecendo a legitimidade do pleito.

Mobilização – assume-se um sentido mais amplo de conscientização. Diz respeito ao estímulo dado às pessoas de não se deixarem enganar, recorrendo ao uso da razão e da vontade. Estamos nos referindo àquele que busca esclarecer às pessoas que elas têm direitos e devem lutar por esses direitos, ou seja, tomar parte ativamente da vida política, recusando uma forma passiva de beneficiário das ações públicas (especificamente de tipo clientelista).

3.4. Da prestação de contas

A ciência política tradicional observa a questão da representatividade a partir do que convencionalmente chamou de *accountability*, enquanto mecanismo de controle sobre representante frente àqueles que o elegem. Todavia, esse controle não vai muito além do próprio mecanismo que ratifica a representação. Entende-se que a expectativa de re-eleição fornece estímulos suficientes para que o representante torne-se responsivo com relação aos interesses dos eleitores. Isto quer dizer que, do ponto de vista do controle, as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas, desde que esse aja com transparência, isto é, torne públicas as decisões

que toma no exercício de seu mandato. A antecipação do julgamento dos eleitores induziria o comportamento dos governos.

No entanto, esse ponto de vista é problemático segundo Manin (2006). Uma vez no cargo, mesmo sendo a intenção dos políticos, esses podem ter que se desviarem do interesse público, se desejam ser re-eleitos, tendo que satisfazer certos interesses particulares. Ademais, podem querer se dedicar a seus objetivos pessoais ou a alguns interesses públicos que diferem daqueles dos cidadãos. Ou então, dificuldades próprias do exercício político podem obrigar ao representante eleito se desviar de sua agenda política quando esse foi eleito; algumas vezes, devido a mudança nas circunstâncias, em benefício do próprio eleitor. Por outro lado, essa perspectiva assume que o eleitor conhece aquilo que precisa saber para avaliar o governo, ou que possui critérios claros e definidos para avaliar o desempenho do governo, e que o governante conhece tais critérios, de modo que saberá como agir se deseja ser eleito. Contudo, assimetrias de informação fazem com que ou os eleitores não estejam seguros acerca das condições sob as quais se faz a política e a partir das quais avaliam o desempenho do governo, bem como os representantes podem ficar incertos quanto aos critérios que satisfazem os eleitores (MANIN, 2006). Sendo assim, as re-eleições constituem, por si só, um mecanismo imperfeito de controle dos representantes.

Para o caso em apreço, a eleição não é necessariamente o mecanismo que funda ou ratifica a representação, tampouco seria o mais adequado para re-estabelecer a conexão com a base. Pensando nisso, Young (2006) propõe o retorno do representante a sua base eleitora, periodicamente, a fim de que esse possa apresentar os encaminhamentos que vem tomando no exercício de seu mandato. Para além da apresentação de suas decisões em nome da base, ele deve dispor as razões pelas quais tomou essa e não outra decisão naquele momento. Desse modo, antecipando esse momento de prestação de contas, o representante agiria da maneira que ele acha que a sua base aprovaria, mantendo, por outro lado, a autonomia do representante.

Essa abordagem nos parece ainda problemática, pois supõe que os interesses são pré-formados pela base, ou que os representados os possuem bem definidos a partir dos quais podem julgar as ações de seu representante. Com efeito, nem sempre as pessoas conhecem seus reais interesses, e, em certos casos, podem até estar enganados com relação a eles. De modo que o papel do representante é antes conhecê-los e defendê-los, mas sempre estarem atentos aos desejos de seus constituintes (PITKIN, 1997). Além do mais, nem sempre é possível esse tipo de controle, pois a base, ou está muito dispersa,

ou perde o interesse, por falta de tempo ou oportunidade, para comparecer em reuniões periódicas. E, mesmo assim, os conselheiros continuam a agir em nome de sua base, com plena convicção de serem autênticos representantes de interesses sociais difusos ou definidos. Veremos em seguida como é constituída a prestação de contas no entendimento dos conselheiros.

Nessa outra parte (dos conselheiros de RPA) vc não tem isso. Quer dizer se o cara chegar lá, “despirocar”, e resolver tocar fogo no conselho, ou o conselho exclui ele pela falta de condição de participar ou a condição de você ir a entidade e dizer “olha, aquele cara está tocando fogo no conselho, substitua ele”. (...) Apesar de legalmente ela (a entidade) poder (substituir o conselheiro). Mas só que não é isso exatamente. Porque como o processo é um processo eleitoral – o cara foi eleito na distrital, depois na municipal – na municipal ele foi eleito a pessoa, não é eleita a entidade. *Então assim a condição de a entidade chegar e dizer – “houve uma briga? Então vamos lá mudar”. A prerrogativa é da entidade.* O cara sabe que não faz isso. Vamos dizer, se ele entrou sem ser da entidade, ele sabe que se brigar com quem comanda essa entidade, ele pode ir lá e tirar. Essa prerrogativa é da entidade (...) (EAM2 pg3)

EAM2, com relação aos conselheiros usuários de RPA, acredita que não existe controle para suas ações, porque, tendo sido escolhido pessoalmente para o conselho municipal de saúde, a entidade não tem muita influência sobre suas ações – e, para EAM2, ele tem consciência disso. Para EAM2, a prerrogativa de controle do conselheiro é da entidade que ajuizará o desvio do conselheiro municipal (seu agente/delegado). Se o conselheiro se acha independente da entidade, em determinado modo, para EAM2, mais fácil que ele desvirtue o conselho municipal, pois lhe falta um controle externo, supõe EAM2.

Mas entra (...) naquele contra-senso da representação. Quer dizer, na minha entidade, posso ser cobrado: “olha, substituí o teu conselheiro que ele está há dois meses sem aparecer aqui”. Tem outros que não podem ser cobrados. Eles podem jogar fogo no conselho, e você não vai poder fazer muita coisa, quer dizer, a entidade dele não vai fazer muita coisa nisso. (EAM2 pg10)

O conselheiro que não tem vínculo forte com a entidade que representa, a saber, o conselheiro usuário de RPA, não tem quem lhe fiscalize as ações – de modo que, na visão de EAM2, o conselheiro deve ser cobrado pela entidade, que deve assumir responsabilidade pelos atos do conselheiro.

Eles (da entidade) podem fazer uma avaliação e me mandar substituir, porque a vaga não é da (minha pessoa), é da entidade. Qualquer entidade pode fazer isso a qualquer tempo. Nos dois anos de mandato eu posso ser substituída, eu posso me afastar, depois retornar de novo. É tudo uma questão de ofício com 72 horas. (...) Qualquer entidade do conselho municipal de saúde ou de

qualquer outro conselho, a vaga não é do usuário, não é do trabalhador, não é do gestor, porque o gestor pode ser mudado, até a secretária de saúde. (...) Nós representamos aqui entidades. Até os usuários de RPA eles vêm para cá por entidades. Só que, vamos supor, tem uma entidade de moradores. Então a entidade me indica. Se for a presidente, e toda a minha família for presidente, eu posso deitar e rolar. Mas se vc tem uma entidade que é representativa (...). Então a partir do momento em que alguém estiver representando ela não tiver dentro do regimento da entidade, então ele pode ser substituído (EAM3 pg4)

Segundo EAM3, o fundamento de toda a representação dever ser a entidade, pois a vaga no conselho municipal de saúde é da entidade. Nesse caso, o conselheiro que desvia de suas atribuições, i.e., que não esteja mais atuando em função dos interesses da entidade (quando essa é representativa dos usuários) pode ser substituído pela própria entidade. No entanto, se o conselheiro é presidente da entidade (“seu dono”), não restando sobre ele nada a não ser seu próprio discernimento, EAM3 crê que, nesse caso, ele não é representativo. EAM3 atribui esses casos como possibilidade apenas aos conselheiros usuários de RPA, que, por sua vez, elaboram outro entendimento de prestação de contas, segundo podemos constatar a seguir.

É porque a partir do momento que a gente participa com responsabilidade como usuário, nós temos a obrigação de levar esses informes para a nossa comunidade. (...) a minha representatividade está aí: de ter a informação para o usuário quando ele me procura, e além dele me procurar também trabalhar dentro do distrito, lá na associação, na reunião da associação, na reunião da comunidade, na reunião das escolas. Levar justamente esses informes também para o fórum do OP da nossa RPA e da nossa micro-região, e formar aqueles representantes que são os delegados. Levar a todos os públicos o que acontece aqui no conselho, e levar esses informes para ele e ele levar consequentemente para a sua comunidade. (RPA3. pg4)

Para RPA3, o conselheiro, enquanto representante, tem algumas obrigações: em primeiro lugar, informar a comunidade – informando quando for questionado ou levando para o distrito nas reuniões da associação. Levar essas informações é importante, de acordo com RPA3, porque assim é possível preparar novos delegados, lideranças.

Uma coisa é você vir para cá construir alguma coisa, de bom ou ruim. Outra coisa é você apresentar isso para a sua comunidade. Você não vai sair de casa em casa: “olhe estou fazendo isso, estou fazendo isso”. (...) Você tem que promover de alguma forma. (...) Com uma bicicleta, um carro de som, um evento, algo que chame atenção para você ter um público maior (...). Então a gestão ganha com isso. Que a maioria das entidades dos usuários não tem suporte para repassar, dar o feedback para a comunidade. (...) às vezes o cara está aqui fazendo um trabalho bom, arretado, mas a comunidade não está sabendo. A região dele não está sabendo (...). Porque ele não tem condições de fazer chegar lá. (...) se pede muito para que a gente seja o multiplicador de informações. Mas como é que você pode multiplicar se você não tem

estrutura? Porque tu sendo meu aliado tu tem um leque de agentes de saúde que está na base, e diz “o menino é bom”. (...) Você tem os médicos, você tem toda a máquina que está lá dentro do bairro: “o menino lá é excelente. O conselho lá é excelente”. (...) até nas reuniões da unidade de saúde, quem vai nas reuniões fala bem dele. “Esse René está lá exigindo que o pessoal chegue de oito horas saiam de cinco”. O “neguin” que chegava de dez, o agente de saúde que ia pra praia, que não ia para lá. Conta tudo para o René Guedes. O médico que chega a hora que quer e sai a hora que quer. O cara desses vai fazer o que? Lá dentro está fazendo o quê? Quando você é um bom conselheiro, você sofre por conta disso. Além de não ter condições de mostrar o teu trabalho, tem uma equipe lá dentro contra você. O sistema tem cem duzentas pessoas lá dentro vinte e quatro horas trabalhando para te derrubar. Mas se eu passar para o lado deles, eles invertem. (RPA4 pg10)

Segundo RPA4, há prestação de contas dos conselheiros municipal de saúde. Ela é mais freqüente com relação a direção da entidade. No entanto, em eventos ou através de equipamentos da comunidade, procuram informar a população. Para RPA4, a prestação de contas é também uma forma de promover o conselheiro e o conselho municipal de saúde. Contudo, nem todas as entidades têm recursos para repassar informações e promover o bom conselheiro municipal de saúde que tem se dedicado. Fica mais clara a dificuldade quando se leva em consideração o fato de que, mesmo sediado em um bairro, o conselheiro municipal de saúde representa todo o distrito. Nem sempre está preparado ou pode contar com uma rede ampla de divulgação. Os conselheiros municipal de saúde contam com os agentes comunitários de saúde. Mas é uma via de mão dupla, pois o conselheiro municipal de saúde que não agrada os profissionais de saúde podem acabar presos numa rede de difamação. A prestação de contas é, então, algo muito difícil e melindroso.

Apuramos dois modos de prestação de contas, em contraste entre si. Eles diferem em termos daqueles a quem devem prestar conta e com relação a sua finalidade.

Um primeiro modo vê a prestação de contas realizada diante da entidade que ele representa. Todo conselheiro deve estar submetido ao controle exclusivo da entidade, caso contrário, corre-se o risco de desgoverno, isto é, desvio e desvirtuamento do próprio conselheiro municipal de saúde. Os proponentes que manifestam esse entendimento tendem a enxergar nos demais um elemento perigoso a ordem dos debates nas plenárias. A lógica subjacente segue a norma do Conselho Municipal de Saúde de Recife segundo a qual a vaga no conselho pertence a entidade, tendo esta poder de decidir, quando achar conveniente, se mantém ou substitui o seu representante.

Por outro lado, o grupo de conselheiros usuários de Região Político-Administrativa acredita que deve reportar igualmente à direção da entidade. No entanto, acham importante dar o feedback à comunidade. Acreditam que isso lhes favorece na medida em que promove seus desempenhos no conselho. Faz parte, portanto, de sua campanha de candidato para futuros mandados, seja no próprio conselho municipal de saúde ou em outras instâncias ou em outras áreas temáticas. Têm plena consciência das dificuldades logísticas envolvidas na difusão de informações em sua área de abrangência, que é maior do que sua própria comunidade (haja vista que o conselheiro de RPA representa todo um distrito, não apenas um bairro). Contam com o apoio das unidades de saúde e PSF, mas entendem como um grande risco de comprometer sua autonomia, pois, segundo pensam, podem terminar presos às disposições dos profissionais de saúde. Na visão deles, aqueles que não se posicionam em favor das necessidades básicas da população estão agindo contrariamente a sua vocação.

3.5. Síntese

A análise sugere a existência de pelo menos duas categorias de representação, seguindo rigorosamente as orientações metodológicas de buscar o nível mais amplo de confluência de sentido, que apresentam caracteres não redutíveis uma com relação à outra. As duas categorias de representação identificadas a partir dos relatos dos conselheiros usuários possuem estruturas próprias, isto é, imbricamento e composição de aspectos determinados que, em conjunto, constituem uma unidade de sentido que convencionamos designar como representação reivindicativa e representação intermediação. Abaixo, quadro sintético dos aspectos principais da representação, segundo a visão dos conselheiros (QUADRO 3).

QUADRO 3 – Resumo das Categorias de Análise

REPRESENTANTE	Representante técnico	• Conhecimento como fruto das experiências anteriores e do treinamento contínuo; • Utilização do conhecimento adquirido para a obtenção de resultados esperados;
	Representante ativista	• Habilidade política, sensibilidade e determinação como características pessoais; • Destaca-se entre os iguais apenas por ser um líder inato.
REPRESENTADO	Representado anônimo	• É visto como tal desde que possua determinada característica ou condição tematizada por um grupo; • Não precisa concordar, tampouco saber, que é representado por conta da característica ou condição que possui.
	Representado carente	• Incapaz de agir em prol de seus direitos; • Dependente de uma minoria organizada, capaz de lutar pelo bem do todo.
FINALIDADE	Interesses	• Gerais: baseado em direitos e regulamentações genéricos potencialmente capazes de produzir efeitos na vida concreta.
		• Específicos: baseado nas queixas e demandas populares acerca das carências e precariedades da vida real.
	Conscientização	• Temática (divulgação de questões específicas): implica em levar ao conhecimento de todas as situações de injustiça que exigem reparação e esperar que, a partir daí, haja um reconhecimento geral da legitimidade dos pleitos.
		• Mobilização (conscientização em sentido amplo): implica em esclarecer a população acerca dos seus direitos de modo a incentivá-la a tomar parte ativamente da vida política.
PRESTAÇÃO DE CONTAS	A partir da entidade	• Sendo a entidade a verdadeira detentora do poder de representação, o representante, enquanto membro seu, deve estar submetido ao seu controle exclusivo, sob o risco de ver-se substituído por um outro membro.
	A partir da comunidade	• A divulgação do trabalho realizado dentro da comunidade é tida como uma ferramenta de auto-promoção do representante.

A representação intermediação tem por natureza reivindicar bens de caráter mais abstrato (segundo nível) – enfatizando os aspectos normativos e ideológicos dos bens requeridos. Procuram alterar a consciência da sociedade a cerca dos temas em que estão envolvidos, bem como franquear sua influência em diversas instâncias de tomada decisão com o objetivo de elevar sua voz. Sua relação com os usuários é indireta, isto é, atravessada pelos diversos cortes que os animam, cuja elaboração fornece os parâmetros segundo os quais os representados são concebidos.

A representação reivindicativa caracteriza-se pelo processamento de demandas do bairro e de bens instrumentais de caráter primário referentes ao plano imediato de existência. A luta por bens de primeiro nível não impede que os representantes conselheiros usuários se interessem por questões de ordem normativa. Tendem a enfatizar sua proximidade com os usuários, potencializado por um genuíno interesse pelo bem-estar da comunidade. Pode, então, ser caracterizado por: potencializar a emancipação e fomentar o protagonismo da comunidade/bairro; empatia pelo usuário – solidariedade ou identidade com suas condições; disponibilidade de captar a opinião dos representados mediante contatos formais/ institucionais ou informais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando demos início à essa pesquisa, partimos de algumas premissas que se exprimem na seguinte questão: “estariam os conselheiros do Conselho Municipal de Saúde do Recife em condições de representar os usuários?”. Essa questão nos levou a refletir acerca de dois problemas de ordem empírica. Em primeiro lugar, a capacidade e preparo técnico do conselheiro. Estávamos então supondo que ele seria um bom representante se estivesse de posse de algum tipo de conhecimento mais apurado sobre os processos e políticas públicas de saúde. Em segundo lugar, o ambiente em que o conselheiro exerceria seu mandato como representante. Nesse caso, a questão voltar-se-ia sobre os constrangimentos que lhe impediriam de atuar como representante.

Observando o quadro geral que se delineava a partir dos pressupostos anteriores, percebemos que a representação não estava sendo verdadeiramente questionada. A ênfase sobre os aspectos participativos obliterou o questionamento quanto à representação. De fato, a representação política exercida pela sociedade civil organizada não aparecia no nosso esquema inicial, a não ser como uma suposição genérica e vaga. Segundo essa perspectiva, parecia, na realidade, subsistir um pressuposto de certa continuidade natural entre sociedade civil organizada e a sociedade em geral, de modo que a representação, enquanto relacionamento entre partes diferenciadas, não era problematizada.

Resolvemos então dar um passo para trás a fim de podermos ter mais espaço para saltar a frente. Voltamo-nos para a ciência política e a filosofia política a fim de tomar conhecimento das formas como a representação política era tratada. Demo-nos conta de que dificilmente poderíamos encontrar um consenso. Hobbes, Burke, os liberais (utilitaristas ou federalistas), Rousseau, Schumpeter e outros; todos apresentavam seus conceitos de representação política, mas não existia acordo entre eles. Alguns são, inclusive, flagrantemente contraditórios entre si. No entanto, não restam dúvidas de que todos eles, sem exceção, falavam de algo em comum: o fato de que era possível que alguém pudesse intervir no lugar de outros, tomando decisões que afetariam a todos.

Persistiram, entretanto, as dúvidas: qual, dentre elas, seria a noção mais adequada para tratarmos da representação exercida pela sociedade civil organizada nos conselhos gestores? Qual critério utilizar para pensar a representatividade das organizações da sociedade civil?

Sabíamos, a essa altura, que as teorias da democracia radical (participativa e deliberativa) sustentavam algumas críticas contra determinadas formas de representação política que levavam a alcunha de elitistas. Desse modo, tomamos contato com alguns aspectos negativos, isto é, que não deveriam estar presentes numa noção de representação política capaz de exprimir com clareza as novas experiências participativas. Destaca-se entre as críticas dos democratas radicais aos teóricos políticos contemporâneos o fosso que sapara os representantes dos representados, não apenas em termos de diferenças sócio-econômicas entre eles, mas, principalmente, quanto à restrição ou negação da relevância dos desejos dos representados, organizados ou não, sobre a determinação daquilo que é considerado o interesse da nação. Segundo essa concepção, para a qual a representação é meramente uma questão de estar autorizado para tal, o representante é livre para agir conforme achar conveniente e de acordo com o que ele acredita que é melhor para todos. Formavam-se, portanto, como uma elite insulada.

A fim de re-conectar representantes e representados numa noção renovada de representação política, alguns teóricos e pesquisadores se aventuraram em promover novas concepções, mobilizando as mesmas referências clássicas que fundamentavam as noções que desejavam contestar. Acreditamos, todavia, que, embora tais noções possam servir de inspiração, elas sugerem modelos que, pretendendo esgotar as experiências representativas, não oferecem mais do que indicações gerais e muito formais.

Por outro lado, as alternativas concordam em alguns pontos para nós cruciais. Em primeiro lugar, a autorização deixa de ser o elemento central da definição de representação política. Além disso, em segundo lugar, é desnecessária para a representação uma completa identidade (sócio-econômica e cultural) entre representantes e representados. Na realidade, a representação supõe essa diferença. No entanto, o mais importante para nós é que algumas dessas alternativas, mesmo que de forma secundária, mostram-se abertas aos aspectos subjetivos envolvidos na representação política: seja através da identificação do representante com o outro a quem representa (AVRITZER, 2007), seja através da ênfase em um compromisso firme com a causa e com o representado (LAVALLE et al, 2006) ou mesmo da defesa de uma perspectiva estruturalmente condicionada (YOUNG, 2006).

Procuramos, como alternativa para os impasses gerados pela necessidade de aprofundar a representatividade exercida pela sociedade civil organizada, uma abordagem que pudesse, privilegiado o aspecto subjetivo, oferecer instrumentos capazes

de lançar luz sobre as especificidades da representação política nos conselhos gestores. A fenomenologia emerge, dessa forma, como recurso fundamental, enquanto método capaz de fazer com que a dimensão vivida espontânea possa servir de base para a elaboração de uma noção que melhor expresse a experiência do representante no conselho gestor.

Definimos como nosso campo de investigação o Conselho Municipal de Saúde de Recife, formado em fins de 2006, e que permaneceu em exercício durante os anos de 2007 e 2008. Realizamos entrevistas semi-estruturadas com os membros do conselho que eram identificados como representantes dos usuários. Esse grupo se divide em duas sub-categorias segundo as normas do conselho municipal de saúde: conselheiro usuário de RPA e de Entidade de Âmbito Municipal.

Os resultados apontaram para dois tipos de representação, que correspondem à perspectiva ou ponto de vista específico de cada grupo sobre a sua relação com o quê e com quem representa. Esses modelos apresentam nuances que os diferenciam com relação à representação política exercida pelos partidos. Entre as diferenças, destacamos que ambos, embora de maneiras diferentes, projetam, para além da defesa de seus interesses e daqueles que eles representam, a conscientização do representado.

No entanto, outras diferenças significativas separam entre si as duas formas de representação de modo irreconciliável: o modo como vêm o representante, o representado, a finalidade da representação e a prestação de contas. Não apenas cada grupo apresenta formas específicas de pensar a representatividade, como as empregam umas contra as outras, no sentido de deslegitimar a atuação de seu colega de gênero próximo, usuário.

A pesquisa atesta, pois, que existem diferenças entre as representações políticas do partido e do conselho. Além disso, fica patente que, no interior do próprio conselho gestor, são mobilizadas noções que não se reduzem umas às outras. Não apenas os critérios elaborados pela ciência política não dão conta da representatividade dos conselheiros usuários, como a tentativa de dar abarcar o conjunto dos usuários recorrendo a uma categoria única de representação é incapaz de descrever adequadamente a diferença interna existente entre os membros usuários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Representação e saúde

- ARAUJO, Cicero. Representação, retrato e drama. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.229-260, 2006.
- AVRITZES, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (org). *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p.552-597, 2002.
- AVRITZES, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BAHIA, Ligia. O SUS e os desafios da Universalização do Direito à Saúde: tensões e padrões de convivência entre o público e o privado no sistema de saúde brasileiro. In: LIMA, Nísia Trindade (org). *Saúde e Democracia: história e perspectiva*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 407-449, 2005.
- BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol.15, n.4, p.98-104, out./dez. 2001.
- BARBOSA, Emília Resque de Barros. **Participação dos usuários nos serviços de saúde: segmentos e instâncias governamentais influenciam as percepções como conselheiros?** 2004, 118fls, Dissertação de Mestrado (Mestrado em Saúde Pública em Nutrição), UFPE, Recife.
- BOBBIO, N. Elites, teorias das. In. BOBBIO, N., MATTEUCHI, N. & PASQUINO (ed). **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varrialle; Gaetano Lo Mónaco; João Ferreira; Luís Gerreiro Pinto Caçais e Renzo Dini. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p.385-391, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. Sistema Representativo. In: BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, p. 216-244, 2010.
- BOTTOMORE, Tom. Elites, teoria das. In. BOTTOMORE, T. & OUTHWAITE, W. (ed) **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Tradução de Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, p.235-237, 1996.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 8.080/90, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Brasília, Ministério da Saúde, 1990.

- BRASIL. *Lei nº 8.142/90, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS – e sobre as transferências intragovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e dá outras providências.* Brasília, Ministério da Saúde, 1990a.
- BRASIL. *Relatório Final da VIII Conferência Nacional de Saúde.* Brasília, Ministério da Saúde, 1986.
- BRASIL. *Relatório Final da IX Conferência Nacional de Saúde.* Brasília, Ministério da Saúde, 1992.
- BRASIL. *Relatório Final da X Conferência Nacional de Saúde.* Brasília, Ministério da Saúde, 1996.
- BRASIL. *Relatório Final da XI Conferência Nacional de Saúde.* Brasília, Ministério da Saúde, 2000.
- BRASIL. *Relatório Final da XII Conferência Nacional de Saúde.* Brasília, Ministério da Saúde, 2004.
- BRASIL. *Relatório Final da XIII Conferência Nacional de Saúde.* Brasília, Ministério da Saúde, 2008.
- BRASIL. Resolução 333, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. *Diário Oficial*, Brasília, n. 236, p.57-58. Seção 1, 2003.
- CHAUI, Marilena. Representação ou participação? In: CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia: O discurso competente e outras falas.* São Paulo: Cortez, p.275-310, 2006.
- COHN, Amélia e ELIAS, Paulo E. Saúde no Brasil: Políticas e organização de serviços. São Paulo: Cortez, 1998, 117p.
- COHN, Amélia. O SUS e o direito à saúde: universalização e focalização nas políticas de saúde. In: LIMA, Nísia Trindade (org). *Saúde e Democracia: história e perspectiva.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 385-405, 2005.
- CORTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*, São Paulo, n.7, p.18-49, 2002.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S., WATANUKI, J. Chapter 1 – Introduction. In: CROZIER, M., HUNTINGTON, S., WATANUKI, J. *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral commissions.* New York: Trilateral Commission (New York University Press), p.1-9, 1975.

- DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, 364p.
- 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, p.279-301, 2002.
- DAHL, Robert. *Poliarquia. Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 1997, 229 p.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política. São Paulo: Brasiliense, 1999, 102p.
- DIAZ BORDENAVE, J. E. *O que é participação*. São Paulo, Brasiliense, 1994, 84p.
- DURKHEIM, E. (1989). *Formas elementares da vida religiosa*. 2ª edição. São Paulo: PAULUS, 1989, 526p.
- ESCOREL, Sarah. *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999, 208p.
- ESCOREL, Sarah; et al. As origens da reforma sanitária e do SUS. In. LIMA, Nísia Trindade (org). *Saúde e Democracia: história e perspectiva*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p.59-81, 2005.
- ESCOREL, Sarah e BLOCH, Renada Arruda de. As conferências nacionais de saúde na construção do SUS. In. LIMA, Nísia Trindade (org). *Saúde e Democracia: história e perspectiva*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 83-119, 2005.
- FARIA, Cláudia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea – análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, V. 25, n. 73, p. 101-111, 2010.
- FILHO, José Justino. **A reinvenção do controle social na gestão de políticas públicas: o caso dos Conselhos Municipais de Saúde da Paraíba**. 2006, 326fls. Tese de doutorado (doutorado em sociologia), Campina Grande, UFPB.
- GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p.1670-1681, 2004.
- GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. **Democracia possível: espaços institucionais, participação social e cultura política**. 2005, 120fls. Dissertação de Mestrado (mestrado em ciências sociais), Natal, UFRN.

- GODBOUT, Jacques. Há representação sem representatividade?. In. MARTINS, P. H., MATOS, A. & FONTES, B. (ogs). *Limites da democracia*. Recife, Editora Universitária da UFPE, p. 55-73, 2008.
- GOFFMAN, Eving. *Representação do Eu na vida cotidiana*. Petrópolis: VOZES, 2008, 233p.
- GOHN, Amélia & ELIAS, Paulo E. *Saúde no Brasil – política e organização de serviço*. São Paulo: Cortez, 1998, 117p.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua nova*. São Paulo, n.36, p. 39-53, 1995.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã – ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2004, 519p.
- LABRA, Maria Eliana e FIGUEIREDO, Jorge St. Aubyn de. Associativismo, participação e cultura cívica: O potencial dos conselhos de saúde. *Ciência da saúde coletiva*, vol.7, n.3, p.537-547, 2002.
- LABRA, Maria Eliana. Conselhos de saúde: dilemas, avanços e desafios. In. LIMA, Nísia Trindade (org). *Saúde e Democracia: história e perspectiva*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 353-383, 2005.
- LAVALLE, Adrián Gurza; ARAUJO, Cicero. O futuro da representação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 9-13, 2006.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.49-103, 2006.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *RBCS*, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev., 2006.
- LIMA, Juliano de Carvalho (2001). Representação e participação das bases na categoria dos usuários de um conselho municipal de saúde. *Saúde em debate*. Rio de Janeiro, vol.25, n.59, p.29-39, Set/Dez 2001.
- LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Representação no interior das experiências participativas. *Lua nova*. São Paulo, n. 70, 139-170, 2007.
- LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, Salvador, v.12, n. 52, p 87-97, jan/abr, 2008.
- LUKES, Steven. Bases para a interpretação de Durkheim. In. GOHN, G. (org). *Sociologia : para ler os clássicos*. Rio de Janeiro: AZOUGUE, 2007, p.15-54.

- MANIN, Bernard. *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madri, Alianza Editorial, 2008, 300p.
- MARTINS, P. H., MATOS, A. & FONTES, B. (ogs). *Limites da democracia*. Recife, Editora Universitária da UFPE, 2008, 269p.
- MATOS, Aécio Gomes de. Democracia, pobreza e participação. In. FONTES, B. & MARTIS, P.H. (orgs). *Redes, práticas associativas e gestão pública*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, p.183-208, 2006.
- MICHELS. Robert. *A sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, 243p.
- MOURA, Joana Tereza Vaz de. Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação. *Revista IDeAS*, v. 3, n. 2, p. 170-196, jul./dez., 2009.
- NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática – uma introdução”. In COELHO, Vera S. P. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p.21-40, 2004.
- NÓBREGA, Sheva Maria. Sobre a Teoria das Representações Sociais. In. MOREIRA, A.S.F. (org). *Representações sociais: teoria e prática*. João Pessoa: Edit. Universitária, p.55-87, 2001.
- PAIM, Jairnilson Silva. Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008, 356p.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, 161p.
- PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.15-47, 2006.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967, 323p.
- ROSENFELD, Denis L. *O que é democracia*. São Paulo, Brasiliense, 2007, 90p.
- SANI, G. Participação. In. BOBBIO, N., MATTEUCHI, N. & PASQUINO (ed). **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varrialle; Gaetano Lo Mônaco; João Ferreira; Luís Gerreiro Pinto Caçais e Renzo Dini. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p.888-890, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Souza & AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (org). *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p.39-82, 2002.

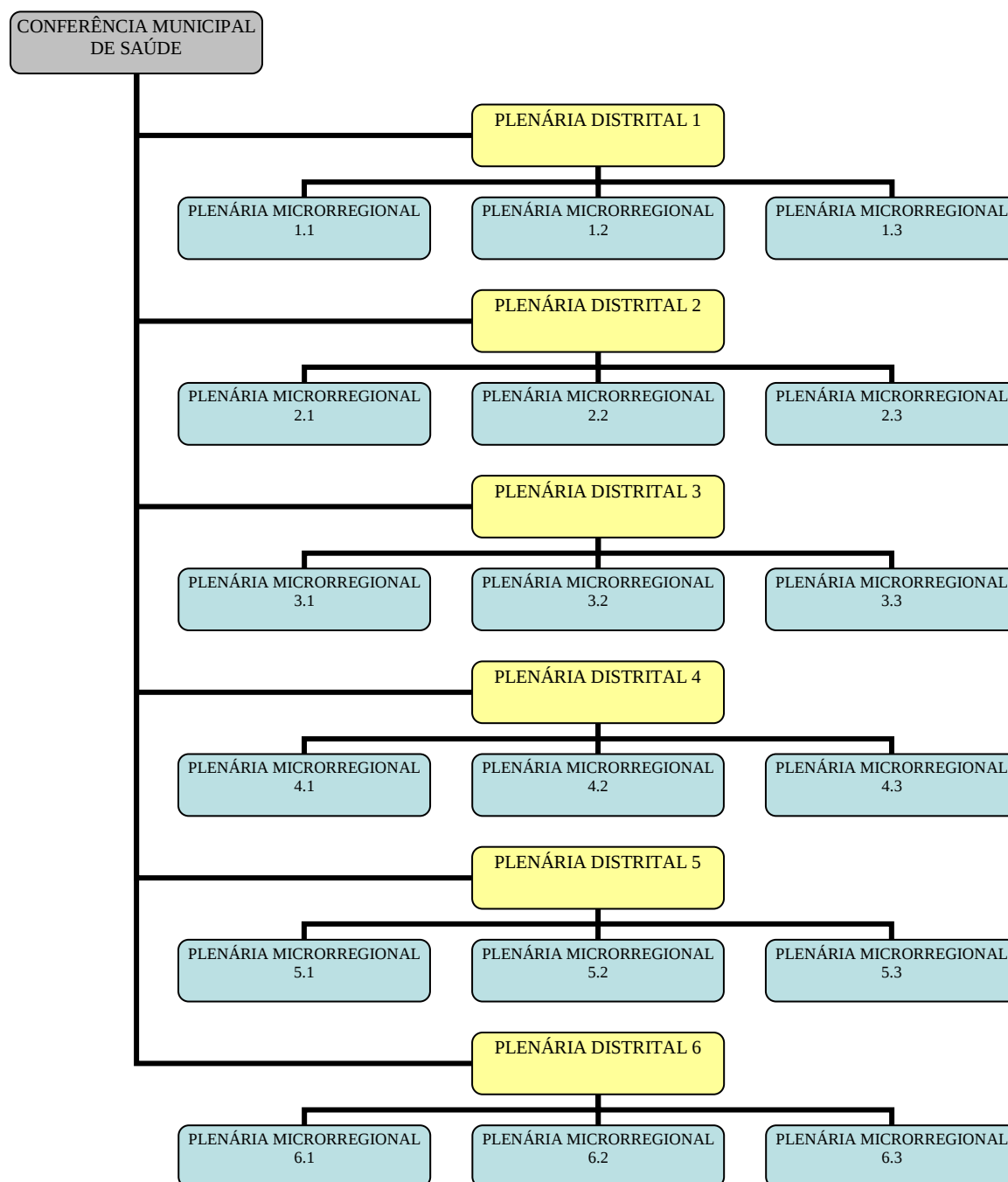
- SANTOS Jr. Orlando Alves dos *et al.* Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS *et al* (org). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, Fase, p.11-56, 2004.
- SANTOS *et al* (org). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, 286p.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. Socialismo e democracia. In: SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, p.288-367, 1984.
- SILVA, Alessandra Ximenes da. **Representação, participação e defesa de interesses no processo de democratização da gestão da política de saúde a questão do Conselho Municipal de Saúde de Recife**. 1997, 230fls. Dissertação de mestrado (Mestrado em serviço social), Recife, UFPE.
- TATAGIBA, 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, p.47-103, 2002.
- URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.191-228, 2006.
- YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.
- Fenomenologia
- BELLO, Ângela Ales. *Introdução à fenomenologia*. São Paulo: Edusc, 2006, 108p.
- BERNARDES, N.M.G. Análise compreensiva de base fenomenológica e o estudo da experiência vivida de crianças e adultos. *Educação*, Porto Alegre, ano XIV, n. 20, p.15-40, 1991.
- BERGER, Peter & LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade – tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis, Vozes, 2002, 248p.
- BOEMER, Magali Roseira. A condução de estudos segundo a metodologia de investigação fenomenológica. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*., Ribeirão Preto, v. 2, n. 1, p. 83-94, 1994.
- CAPALBO, Creusa. *Fenomenologia e Ciências Humanas*. Rio de Janeiro, âmbito cultural Edições, 1987, 106p.

- CARVALHO, Anésia de Souza. *Metodologia de Entrevista: Uma abordagem fenomenológica*. Rio de Janeiro, AGIR, 1991, 93p.
- CHAUÍ, Marilena. A percepção. In: CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. São Paulo: editora Atica, p. 120-125, 2000.
- CHAUÍ, Marilena. Vida e obra. In: HUSSERL, E. *Coleção Os Pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, p. 5-15, 2000.
- DARTIGUES, André. *O que é fenomenologia?* São Paulo: Centauro, 2008, 152p.
- GORMAN, Robert A. *A visão dual – Alfred Schutz e o mito da ciência social fenomenológica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979, 245p.
- HOLANDA, Adriano. Pesquisa Fenomenológica e Psicologia Eidética: Elementos para um entendimento metodológico. *Psicologia e Pesquisa Fenomenológica: Reflexões e Perspectivas*. São Paulo, Omega, p. 35-56, 2001.
- KILMINSTER, Richard. Fenomenologia. In: OUTHWAITE, William, BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, p.307-310, 1996.
- MERLEAU-PONTY, Maurice. Introdução: os prejuízos clássicos e o retorno aos fenômenos. *Fenomenologia da percepção*. São Paulo: Martins Fontes, p. 23-99, 2006.
- MOREIRA, Daniel Augusto. *O método fenomenológico na pesquisa*. São Paulo, Pioneira, 2002, 152p.
- GIORGI, Amadeo. Sobre o método fenomenológico utilizado como modo de pesquisa qualitativa nas ciências humanas: teoria, prática e avaliação. In: POUPART, Jean (org). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, p. 386-409, 2008.
- SCHUTZ, A. O cenário cognitivo no Mundo da Vida. In: WAGNER, H. R (org). *Fenomenologia e Relações Sociais – textos escolhidos de Alfred Schutz*. Rio de Janeiro, ZAHAR, p. 79-120, 1979.
- SCHUTZ, A. O mundo das relações sociais. In: WAGNER, H. R (org). *Fenomenologia e Relações Sociais – textos escolhidos de Alfred Schutz*. Rio de Janeiro, ZAHAR, p.159-237, 1979b.
- SOKOLOWSKI, Robert. *Introdução à fenomenologia*. São Paulo: Loyola, 2004, 247p.

- SOVERAL, Eduardo Abranches de. Da aplicabilidade do método fenomenológico às ciencias humanas. *Revista Internacional de Língua Portuguesa*, Pelotas, v.1, n.1, p.222-232, dez.2000
- WAGNER, H. R (org). *Fenomenologia e Relações Sociais – textos escolhidos de Alfred Schutz*. Rio de Janeiro, ZAHAR, 1979, 319p.
- WOLFF, K. H. Fenomenologia e Sociologia. In BOTTOMORE, T. B. & NISBET, R. A. & DUTRA, W (orgs). *Historia da análise sociológica*. Rio de Janeiro, ZAHAR, p. 650-726, 1980.
- ZILLES, Urbano. A Fenomenologia como Método Radical. In. HUSSERL, Edmund. *A crise da humanidade européia e a filosofia*. Porto Alegre, Edipucrs, p.13-55, 1996.

ANEXO I

QUADRO 1 – diagrama de seleção dos conselheiros usuários RPA



Fonte: norma interna do Conselho Municipal de Recife, 2007

ANEXO II

QUADRO 4 – sumário das atas de reunião plenária do Conselho Municipal de Saúde de Recife (2006-2007)

1. 19/03/2006 (100 RE): 1) informes; 2) apresentação do Cap IV da estrutura e funcionamento seção I da composição do Regimento Interno da Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador; 3) Projeto de ouvidoria; 4) Projeto do Hospital Gomes Maranhão; 5) Encerramento. Participantes: total: 27 (100%) = 6 (23%) usuários RPA + 9 (25%) usuários Entidade + 7 (23%) trabalhadores + 5 (19%) gestores/prestadores.
2. 12/04/2006 (101 RE): 1) informes; 2) Deliberação das atas 145 e 146 RO e 100 RE; 3) lei do conselho; 4) Encaminhamentos. Participantes: Total: 32 (100%) = 9 (33%) usuários RPA + 5 (18%) usuários Entidade + 9 (33%) trabalhadores + 4 (15%) gestores/prestadores.
3. 11/05/2006 (102 RE): 1) informes; 2) deliberação da ata 147 RO; 3) lei do Conselho (cont.); 4) Regulação; 5) Encerramento. Participantes: Total: 28 (100%) = 8 (32%) usuários RPA + 7 (28%) usuários Entidade + 7 (28%) trabalhadores + 3 (12%) gestores/prestadores.
4. 13/06/2006 (104 RE): 1) informes; 2) Repasse das Comissões; 3) Deliberações da ata 103 RE de 05/06/2006 e entrega da ata 150 RO 26/06/2006; 4) Relatório de gestão (execução orçamentária); 5) política municipal de assistência farmacêutica; 6) deliberações; 7) encerramento. Participantes: Total: 27 (100%) = 8 (30%) usuários RPA + 6 (22%) usuário Entidade + 8 (30%) trabalhador + 5 (18%) gestor/prestador.
5. 16/08/2006 (105 RE): 1) informes; 2) repasse das comissões – capacitação; 3) entrega das atas 104 RE e 151 RO; 4) política municipal de assistência farmacêutica; 5) deliberações; 6) encerramento. Participantes: Total: 26 (100%) = 9 (35%) usuário RPA + 5 (19%) usuários Entidades + 7 (27%) trabalhador + 5 (19%) gestor/prestador.
6. 21/09/2006 (106 RE): 1) informes; 2) deliberações das atas 104 RE e 151 RO; 3) estruturação dos trabalhos das comissões; 4) programas de ações e metas: PAM DST/AIDS; 5) deliberações; 6) encerramento. Participantes: Total: 19 (100%) = 6 (31%) usuário RPA + 4 (21%) usuário Entidade + 6 (31%) trabalhador + 3 (16%) gestor/prestador.
7. 06/10/2006 (108 RE): 1) informes; 2) deliberações. Participantes: Total: 25 (100%) = 10 (40%) usuários RPA + 7 (28%) usuários Entidade + 4 (16%) trabalhador + 4 (16%) gestor/prestador.
8. 19/10/2006 (153 RO): 1) informes; 2) repasse das comissões; 3) CISMU; 4) VISA – municipalização das ações; 5) deliberações; 6) encerramento. Participantes: Total: 24 (100%) = 10 (41%) usuários RPA + 6 (25%) usuários Entidades + 4 (17%) trabalhador + 4 (17%) gestor/prestador.
9. 07/12/2006 (155 RO): 1) informes; 2) deliberação das atas 105, 106 RE 152, 153 RO; 3) repasse das comissões; 4) política municipal de atenção básica à saúde; 5) encerramento. Participantes: Total: 38 (100%) = 10 (26%) usuários RPA + 9 (24%) usuários Entidade + 10 (26%) trabalhadores + 9 (24%) gestor/prestador.
10. 04/01/2007 (156 RO): ?? Participantes: Total: 40 (100%) = 10 (25%) usuários RPA + 10 (25%) usuários Entidade + 10 (25%) trabalhadores + 10 (25%) Gestor/prestador
11. 08/02/2007 (157 RO): 1) deliberação do jornal; 2) criação de comissão de adequação do regimento; 3) informes; 4) deliberações. Total: 40 (100%) = 10 (25%) usuários RPA + 10 (25%) usuários Entidade + 10 (25%) trabalhadores + 10 (25%) Gestor/prestador
12. 15/02/2007 (158 RO): 1) informes; 2) repasse das comissões; 3) regimento do conselho municipal de saúde; 4) deliberações. Participantes: *****
13. 15/03/2007 (161 RO): 1) continuação do regimento interno; 2) informes; 3) deliberações gerais. Participantes: Total: 37 (100%) = 10 (27%) usuários RPA + 10 (27%) usuários Entidades + 9 (24%) trabalhadores + 8 (22%) gestor/prestador.

Fonte: Atas das plenárias do CMS de Recife (2006-2007)

ANEXO III

QUADRO 5 – Modelo de análise fenomenológica

Fala do entrevistado dividida em unidades de significado	Interpretação realizada sobre cada unidade de significado
a) É porque a partir do momento que a gente participa com responsabilidade como usuário, nós temos a obrigação de levar esses informes para a nossa comunidade.// b) (...) a minha representatividade está aí: de ter a informação para o usuário quando ele me procura, // c) e além dele me procurar também trabalhar dentro do distrito, lá na associação, na reunião da associação, na reunião da comunidade, na reunião das escolas.// d) Levar justamente esses informes também para o fórum do OP da nossa RPA e da nossa micro-região, // e) e formar aqueles representantes que são os delegados. // f) Levar a todos os públicos o que acontece aqui no conselho, e levar esses informes para ele e ele levar consequentemente para a sua comunidade.	a) “É porque a partir do momento que a gente participa com responsabilidade como usuário, nós temos a obrigação de levar esses informes para a nossa comunidade” - Entende que sua obrigação em primeiro lugar como conselheiro é levar informações para a comunidade b) “a minha representatividade está aí: de ter a informação para o usuário quando ele me procura” - Estar informado e repassar informação é crucial para a definição de sua representatividade quando for questionado pela comunidade c) “e além dele me procurar também trabalhar dentro do distrito, lá na associação, na reunião da associação, na reunião da comunidade, na reunião das escolas”. - desempenhar alguma atividade na comunidade através da entidade do bairro d) “Levar justamente esses informes também para o fórum do OP da nossa RPA e da nossa micro-região” - levar as informações do que ocorre para os fóruns do Orçamento Participativo e) “e formar aqueles representantes que são os delegados” - formar lideranças f) “Levar a todos os públicos o que acontece aqui no conselho, e levar esses informes para ele e ele levar consequentemente para a sua comunidade”. - informar a todos o que ocorre no conselho
Síntese	
Para RPA3, o conselheiro, enquanto representante, tem algumas obrigações: em primeiro lugar, informar a comunidade – informando quando for questionado ou levando para o distrito nas reuniões da associação. Levar essas informações é importante, de acordo com RPA3, porque assim é possível preparar novos delegados, lideranças.	

ANEXO IV

ENTREVISTA – CONSELHEIROS USUÁRIOS

I Dados Gerais

1. Nome do entrevistado:

2. Local da entrevista:_____
3. Hora:_____
4. Sexo: () masculino; () feminino
5. Idade:_____
6. Qual a entidade que representa no Conselho Municipal de saúde:

7. Possui algum vínculo político partidário? Com qual partido?_____
8. Possui plano de saúde?_____
9. Qual foi a última vez que recorreu a um serviço público de saúde:_____
10. Que tipo de atividade profissional desempenha (com remuneração):

11. Qual a sua renda mensal:_____
12. Grau de escolaridade:

() Analfabeto	() II Grau completo
() I Grau incompleto	() Universitário incompleto
() I Grau completo	() Universitário completo
() II Grau incompleto	() Pós-graduação – incompleto ou completo

II Quanto a representação e participação no Conselho Municipal de Saúde

1. Como se tornou conselheiro ou o que o levou a se tornar conselheiro? O que o motivou a se tornar conselheiro? (trata-se de explicar a trajetória até o momento em que se tornou conselheiro, i.e., a causa significativamente relevante para se tornar conselheiro – “o motivo porquê”)³⁶

³⁶Sugestões para análise: Motivos pessoais, solidários, políticos e/ou grupais: *pessoais* – vontade de mudar suas condições de existência, lutando pelos seus direitos; *solidários* – agir em prol dos que precisam de apoio, i.e., em nome das necessidades específicas do grupo; *políticos* – aumentar sua projeção política na comunidade ou entidade que representa, ou aumentar a projeção e influência política da entidade/segmento; *grupais* – aumentar a influência da entidade e comunidade que representa nos

2. Descreva para mim de que modo você foi indicado e escolhido como conselheiro do CMS de Recife pela sua base/segmento que representa.
 - a) Quem ou que entidade o indicou?
 - b) Houve eleição?
 - c) Quem participou desse processo de escolha?
 - d) Havia mais alguém disputando?
 - e) Houve alguma deliberação sobre a sua nomeação e sobre como deveriam ser conduzidas suas atividades no CMS de Recife?
 - f) Existe uma agenda de prioridades decidida no momento de escolha do representante no Conselho?
 - g) Que indicações lhe deram para serem representados no CMS de Recife?
 - h) Por que você acha que foi indicado para ser conselheiro pela sua entidade/segmento?
3. Descreva para mim como se deu a escolha dos representantes no CMS de Recife.
 - a) Quais condições a entidade/segmento teve que preencher para se candidatar?
 - b) Houve alguma dificuldade no preenchimento dessas condições?
 - c) Quem respondeu por esse processo?
 - d) Após a sua autorização pela entidade para participar do CMS de Recife, como se deu a formação do CMS de Recife?
 - e) Descreva, para mim, o processo de eleição dos membros.
4. Diga-me por que você se considera um representante dos usuários, ou para vc o que justifica a sua representatividade? O que você acha que legitima/justifica a sua posição como representante dos usuários? O que o torna mais indicado para representar os usuários dos serviços de saúde?
5. O que você desejava realizar como conselheiro
 - a) Que mudanças pretendeu realizar na saúde enquanto conselheiro?
 - b) Em que você considera que foi bem sucedido?
 - c) Em que você considera que foi mal sucedido? Por quê? Quais foram os entraves ou dificuldades que enfrentou?

órgãos públicos; *anônicos* - simplesmente porque foi chamado pela entidade e não pode se omitir ao chamado.

6. Descreva para mim suas atividades no CMS de Recife, ou o que você considera que seja o papel do conselheiro?
 - a) Descreva para mim como funciona o pleno e o conselho;
 - b) Além do pleno, que outras atividades você desempenha enquanto conselheiro?
 - c) Participa ou participou de alguma comissão? Qual?
 - d) Você se candidatou ou foi nomeado pelos outros membros do conselho a participar de alguma comissão?
 - e) Se nunca participou, por quê?
 - f) Gostaria de participar? De qual?
 - g) Liste para mim outras atividades que você realiza em nome do CMS de Recife – participação de conferências, capacitações, investigar denúncias?
 - h) Que outras atividades você acha que deveriam ser exercidas pelo conselheiro?

III Sobre as entidades representadas no Conselho Municipal de Saúde do Recife

1. Por que você acha que sua entidade é representativa dos interesses dos usuários (ou de algum segmento deles)?
2. Sempre representou a mesma entidade/segmento no CMS de Recife?
3. Há quanto tempo representa a entidade no CMS do Recife e há quanto tempo a entidade é representada no CMS de Recife por você ou não?
4. Como você descreveria para mim sua participação na entidade que representa no CMS de Recife.
 - a) Quando e como começou a participar da entidade?
 - b) Há quanto tempo é membro da entidade?
 - c) Tem alguma outra função na entidade?
 - d) Existem reuniões periódicas na entidade, sobre o tema da saúde pública ou outros?
 - e) Você participa dessas reuniões?
 - f) Sempre participou ou passou a participar dessas reuniões quando se tornou conselheiro?
5. Diga com suas palavras para que sua entidade existe e o que ela pretende realizar?

6. Como você caracterizaria a relação de sua entidade com os usuários ou segmento que ela representa no conselho?
7. Na sua entidade, ou segmento social, ocorrem/ocorreram mobilizações pela melhoria das condições de saúde?
8. Por que ocorrem/ocorreram estas mobilizações?
9. Como sua entidade/segmento social se organizou?
10. O que, na sua opinião, deve ser feito para conquistar modificações nas condições de saúde da população (ou do segmento que representa)?
11. O que sua entidade tem feito ou pretende fazer para melhorar as condições de saúde da população?

IV Participação do conselheiro na deliberação e formulação da política pública na saúde

1. Como você avalia a participação dos conselheiros na discussão e elaboração do plano municipal de saúde e do quadro de prioridades?
2. Quais foram as propostas que sua entidade/segmento apresentou?
3. Quais foram as prioridades contempladas no plano municipal de saúde?
4. Houve discussão, propostas e deliberações dos conselheiros quanto ao orçamento para o setor saúde nas reuniões do CMS?
5. Quais as propostas encaminhadas por sua entidade ou segmento para o orçamento?
6. Que prioridades foram contempladas no orçamento?
7. De que maneira é realizado o acompanhamento, pelos conselheiros, do Fundo Municipal de Saúde? Como ocorre o seu funcionamento?
8. Existe prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde? E qual a sua periodicidade?
9. Como você avalia a presidência/coordenação do CMS ser exercida por um membro eleito pelo colegiado? Em que aspectos facilita ou dificulta a participação dos outros segmentos sociais?
10. As atas das reuniões do CMS são lidas nas reuniões posteriores?
 - a) O que é para você participação social/controle social/ representação?

ANEXO V

MODELO DE ENTREVISTA PRÉ-LIMINAR – CONSELHEIROS PROFISSIONAIS

1. Como você se tornou conselheiro?
2. A quem você representava?
3. Como são enquadradas as entidades que podem ter representação no Conselho?
Como se formaliza a sua participação?
4. Como é organizado o conselho? (material – como é mantida essa estrutura - e como se distribuem as funções)
5. Gostaria que você descrevesse como é o dia-a-dia do conselho? Como são os encontros? Como ficam sabendo da pauta das reuniões?
6. Para onde são encaminhadas as resoluções?
7. Como é feito o acompanhamento dos encaminhamentos por parte dos conselheiros?
8. O governo municipal pode vetar as decisões do conselho? Qual o envolvimento do executivo?