



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL-PPGSS  
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**DANIELA LOPES DE ANDRADE**

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS MOVIMENTOS URBANOS NO  
CONSELHO DAS CIDADES DO PARÁ**

BELÉM

2012

**DANIELA LOPES DE ANDRADE**

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS MOVIMENTOS URBANOS NO  
CONSELHO DAS CIDADES DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Dra. Olinda Rodrigues da Silva

BELÉM

2012

**DANIELA LOPES DE ANDRADE**

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS MOVIMENTOS URBANOS NO  
CONSELHO DAS CIDADES DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

**BANCA EXAMINADORA:**

Orientadora: \_\_\_\_\_

Dra. Olinda Rodrigues da Silva

Universidade Federal do Pará

Membro: \_\_\_\_\_

Dr. Edval Bernardino Campos

Universidade Federal do Pará (examinador interno)

Membro: \_\_\_\_\_

Dra. Edelweiss Falcão de Oliveira

Universidade Federal do Pernambuco (examinadora externa)

Belém, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

A minha família, minha maior riqueza.  
Aos meus amig@s que me apoiaram  
nessa jornada.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, obrigada pela força nos momentos mais difíceis e por me ajudar a concluir mais essa etapa.

Aos meus pais Tomé e Ilma que sempre me incentivaram a prosseguir os estudos, aos meus padrinhos Ray e Aloísio pelo apoio financeiro. Ao meu irmão Danilo e a todos os meus familiares que sempre torceram por mim, obrigada, amo vocês.

A Fabiana, minha amiga e vizinha, obrigada pela companhia durante esses dois anos.

As amigas da turma de mestrado, Alessandra Amâncio, Gisele Cancela, Jacqueline Klein. E em especial as amigas Marcella Miranda e Simone Silva que compartilharam momentos de alegrias, tristezas e angústias e que contribuíram na troca de ideias. Muito obrigada.

A amiga e orientadora Professora Olinda Rodrigues pelo compromisso e paciência, muito obrigada.

A Elizabeth Castro sempre atenciosa, obrigada Beth pelo apoio e conselhos.

Aos colegas do grupo de estudo “Gestão, Planejamento e Democratização das Políticas Públicas na Amazônia” Iraneide Rocha, Alan Saraiva e Larissa Marinho pela troca de conhecimentos.

Aos Professores que ministraram as disciplinas do currículo e ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPA.

A Capes pela bolsa de estudos.

Aos professores Edval e Edelweiss por aceitarem participar da banca de avaliação contribuindo nessa fase final do trabalho.

A Fernanda Lopes pela ajuda na pesquisa de campo e a todos os entrevistados dos quatro movimentos urbanos que me concederam a entrevista e colaboraram na construção deste trabalho.

## RESUMO

Este trabalho aborda a representação política exercida pela sociedade civil no conselho de políticas públicas, visto que nesses espaços ocorre a participação através da representação política de organizações da sociedade civil. Nesse sentido este trabalho realiza um estudo acerca do exercício da representação política dos quatro movimentos urbanos de expressão nacional: Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM; Central de Movimentos Populares - CMP, Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM e União Nacional por Moradia Popular - UNMP no Conselho das Cidades do Pará na gestão de 2008 – 2010. Tendo como objetivo refletir como ocorre o processo de representação destes movimentos, o processo de autorização, os vínculos com a base dos seus movimentos no processo de consulta e prestação das ações políticas no Conselho, como ocorre a formulação das propostas políticas e o a compreensão dos representantes acerca do papel dos conselheiros. Foi realizada pesquisa de campo utilizando como instrumental a técnica da entrevista, sendo entrevistados nove conselheiros dos quatro movimentos. A pesquisa constatou que o processo de autorização destes movimentos deriva da legitimidade da história de luta na defesa da bandeira da reforma urbana e que a escolha dos representantes ocorre internamente através da indicação; há um esforço em manter um vínculo com a base do movimento, no entanto, as relações de consulta e prestação de contas ocorrem entre os coordenadores estaduais destes movimentos, demonstrando quão frágeis ainda são esses vínculos. Percebemos que há uma articulação entre estes quatro movimentos na formulação de propostas e na defesa das mesmas, mas que também há uma disputa entre eles por mais entidades filiadas.

**Palavras-chave:** Representação política, Participação, Movimentos Sociais, conselhos das cidades.

## ABSTRACT

This study is about the politic representation exerted by civil society in public politics council, considering that in these spaces happens participation through politic representation of civil society organizations. In that way, this work achieves a study about the politic representation exercise of four urban movements of national expression: National Confederation of Residents Association (NCRA); Popular Movements Central (PMC); National Movement of Housing Fight (NMHF) and National Union for Popular Housing (NUPH) in Cities Councils of Pará in management of 2008- 2010. This study has an objective to reflect how happens the process of these movements representation, authorization process, the links basing in movements consult process and politic actions installment in Council, how happens the formulation of politic proposition and the comprehension of representants about the counselors paper. It was achieved a field research using an interview technique as an instrumental, with nine counselors interviewed of four movements. This research certified that the authorization process of these movements is from the legitimacy of fight history defending the urban reform and that the choice of the representants is by indication; it has an effort to keep the link with the base of the movement, however, the consult relation and count installment happens between state coordinators of these movements, showing how fragile are these links. We realize that there is an articulation between the four movements in propositions formulated and in their defence, but that also there is a dispute between them for more affiliated entities.

**Key-words:** Politic Representation; Participation; Social Movements; Cities Councils.

## LISTA DE SIGLAS

ANAMPOS – Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais

BANPARÁ – Banco do Estado do Pará

BNH – Banco Nacional de Habitação

CBB – Comissão de Bairros de Belém

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CONAM – Confederação Nacional de Associação de Moradores

CMP- Central de Movimentos Populares

COSANPA – Companhia de Saneamento do Pará

ConCidades/PA – Conselho das Cidades do Pará

ConCidades/Nacional - Conselho das Cidades Nacional

COHAB – Companhia de Habitação

CUT - Central Única dos Trabalhadores

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FMRU – Fórum Metropolitano de Reforma Urbana

FERU – Fórum Estadual da Reforma Urbana

FEMECAM – Federação Metropolitana de Centros e Associações de Moradores

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social



FEHIS – Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social

GGFEHIS - Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

MST – Movimento dos Sem Terra

PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social

PT – Partido dos Trabalhadores

PMDB – Partido Movimento Democrático Brasileiro

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PC - Partido Comunista

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

RMB – Região Metropolitana de Belém

SEDURB – Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SEIDURB – Secretaria de Integração Regional e Desenvolvimento Urbano

SETRAN – Secretaria Estadual de Transportes

SEHIS – Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
<b>1 DEMOCRACIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES .....</b>	<b>17</b>
1.1 DEMOCRACIA LIBERAL .....	18
1.1.1 <b>Concepção Hegemônica da Democracia Contemporânea .....</b>	<b>21</b>
1.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	28
1.3 A COMBINAÇÃO DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL .....	33
<b>2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>39</b>
2.1 BREVE RESGATE DA REPRESENTAÇÃO NA POLÍTICA .....	39
2.2 O DEBATE CONTEMPORÂNEO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	44
2.2.1 <b>As Diferentes Perspectivas da Representação .....</b>	<b>46</b>
2.3 A REPRESENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS.....	51
<b>3 ORIGENS DA DISCUSSÃO DO MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA.....</b>	<b>60</b>
3.1 O DEBATE DA REFORMA URBANA .....	60
3.2 BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS NACIONAIS DE LUTA PELA REFORMA URBANA.....	65
3.3 A ESTRUTURA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO.....	70

3.3.1 O Conselho Nacional das Cidades .....	72
3.4 A HISTÓRIA DE LUTAS POR MELHORIAS URBANAS EM BELEM .....	74
4 O EXERCÍCIO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS MOVIMENTOS DE REFORMA URBANA NO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES/PARÁ NA GESTÃO 2008-2010 .....	80
4.1 O PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS .....	80
4.2 A REPRESENTATIVIDADE NO CONCIDADES DO PARÁ .....	88
4.3 BALANÇO DAS ATIVIDADES NO CONCIDADES DO PARÁ.....	99
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>108</b>

## INTRODUÇÃO

Diante do resultado de nosso Trabalho de Conclusão de Curso – TCC apresentado nos anos de 2009 no qual se discutiu o exercício da participação dos conselheiros representantes do poder público Estadual e municipal e dos conselheiros representantes dos movimentos sociais no conselho estadual das cidades do Pará, responsável pela formulação e fiscalização da política de desenvolvimento urbano desenvolvida nas cidades paraenses.

Buscamos contemplar, por meio de nosso trabalho, o modo da efetiva contribuição dos diversos sujeitos no conselho, sua perspectiva, e as dificuldades encontradas no aprofundamento da participação e da fiscalização das políticas urbanas.

Para o curso de mestrado em Serviço Social este nosso trabalho tem como eixo principal de discussão a representação exercida pelos movimentos de reforma urbana de caráter nacional: Confederação Nacional de Associação de Moradores – CONAM, Central de Movimentos Populares – CMP, Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM e União Nacional por Moradia Popular – UNMP no Conselho Estadual das Cidades do Pará – ConCidades/PA.

Estes quatro movimentos de reforma urbana tem sua história consolidada desde a década de 1980, na defesa da bandeira da reforma urbana sintetizada nos princípios do direito à cidade e à cidadania, gestão democrática da cidade e função social da cidade e da propriedade. Reunidos no Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, tais movimentos somados a outros sujeitos, como a exemplo das organizações não governamentais- ONG's e das instituições profissionais e acadêmicas alcançaram conquistas importantes como na elaboração da emenda constitucional de iniciativa popular, em torno do capítulo de política urbana durante a Constituinte de 1987-1988; também na discussão e aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 a regulamentação dos instrumentos que definem a função social da cidade e da propriedade; posteriormente na elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS; finalmente na criação do Ministério das Cidades, em 2003 e do Conselho Nacional das Cidades-ConCidades/Nacional em 2004.

O Ministério das Cidades é o órgão responsável pela política nacional de desenvolvimento urbano que articula as políticas de Habitação, Saneamento Básico, Regularização fundiária e de Transporte e mobilidade. Por sua vez, o

ConCidades/Nacional é o órgão de participação da sociedade civil na formulação, avaliação e fiscalização da política urbana. Ele representa a materialização do instrumento da gestão democrática das cidades.

Ao refletir o cenário da política de desenvolvimento urbano no país nos anos de 2007, em particular no Estado do Pará, no período de gestão da governadora Ana Júlia Carepa (2007-2010) constatamos a adesão do Estado ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o que significou atender aos requisitos de criação do Fundo de Habitação de Interesse Social e do conselho gestor do fundo, por meio da Lei Nº 7.087, de 16/01/2008 além da elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social aprovado no Conselho Estadual das Cidades do Pará em abril de 2010.

Somada à obrigatoriedade de tais instrumentos se instituiu o Conselho das Cidades do Pará – ConCidades/PA com objetivo de ser o órgão central da política de habitação e das demais políticas urbanas: saneamento básico, transporte e mobilidade, programas urbanos, órgão de gestão, fiscalização e controle social da política urbana cuja composição é de representantes do poder público federal, estadual e municipal, empresários, sindicatos, academia, organizações não governamentais e movimento popular.

Este conselho teve, até o momento, um único mandato (2008-2010), constituindo-se em um importante espaço de discussão da política urbana no Estado, com destaque para as políticas de habitação e saneamento básico com a participação ativa, principalmente dos segmentos da sociedade civil.

Propomo-nos analisar neste estudo **como se materializa o exercício da representação política dos movimentos urbanos no conselho das cidades do Pará**, uma vez que enfoca que a participação nos conselhos de políticas públicas é uma participação coletiva, isto é, viabilizada por meio das organizações civis, as quais desempenham a função de fato e legal de representantes nos espaços participativos.

Os objetivos a investigar são assim descritos: 1) como são escolhidos os representantes dos quatro movimentos no conselho estadual das cidades? 2) Qual é a relação entre os conselheiros escolhidos e a entidade? 3) há discussões antecipadamente com a base sobre a pauta das reuniões? 4) caso haja mecanismos de prestação de contas quais são eles?

No intuito de responder a estas indagações a pesquisa foi desenvolvida com uma abordagem qualitativa e foi operacionalizada a partir da pesquisa bibliográfica e de campo. Com a pesquisa qualitativa, objetivamos primeiro, compreender como se

efetiva a representação dos movimentos sociais, em seguida, quais os desafios dessa representação, e, por último qual a relação entre representantes e representados. Dessa forma, buscamos privilegiar e refletir as falas dos entrevistados, as quais serão descritas no quarto capítulo.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, possibilitou a estruturação de um referencial teórico acerca do tema pesquisado, sendo realizada a investigação em livros, artigos e dissertações que tratam dos conceitos necessários para compreensão do estudo, como a questão da democracia, a discussão entre a democracia representativa e a democracia participativa, a representação política e a história dos movimentos urbanos.

Por último, a pesquisa de campo foi realizada mediante a técnica da entrevista. Esta consiste segundo Gil (1999) na apresentação do investigador frente ao investigado, no qual o primeiro formula perguntas com o objetivo de obter informações que interessam à investigação, se tornando uma técnica de coleta de dados bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam.

Diante do desafio de realização deste estudo encontramos algumas dificuldades, em particular na consecução da pesquisa de campo, com a tarefa de entrevistar dois conselheiros dos quatro movimentos estudados. No caso da CONAM só pudemos realizar entrevista com um conselheiro, em virtude de os demais, pertencentes à gestão anterior, não morar na Região Metropolitana de Belém. Por outro lado, positivamente, tivemos maior facilidade em entrar em contato com conselheiros e militantes da Central de Movimentos Populares e da União Nacional por Moradia Popular. No total realizamos entrevistas com nove conselheiros do ConCidades/PA, desses, dois são do MNLM, um da CONAM, dois conselheiros e um militante da UNMP e dois conselheiros e um militante da CMP.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, o primeiro discute as teorias da democracia, visto que há uma gama de compreensões acerca do conceito, pois tal variação depende do contexto ideológico em que é utilizado. Nesse capítulo fazemos uma apresentação sumária das diferentes teorias da democracia: a “minimalista” e a “ampla”, onde ambas registram, com orientações diversas, dois modelos centrais de organização política democrática: a) o modelo da democracia representativa ancorado na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal; b) e o modelo da democracia participativa, por sua vez assentado na ideia de que compete aos cidadãos, no seu

conjunto, a definição e autorização das decisões políticas. No primeiro caso, como sabemos, o ponto alto da participação política da população ocorre no contexto do processo eleitoral. No segundo caso, busca-se ampliar sobremaneira as responsabilidades políticas através de novos espaços que contemplem a participação dos sujeitos em processos de tomada de decisões políticas.

No Brasil os conselhos de políticas públicas e o Orçamento Participativo são expressões da extensão da participação dos sujeitos nas políticas públicas. Nesses espaços ocorre o que Lüchmann (2007) chama de fenômeno da *representação no interior da participação*.

Tendo em vista a inevitabilidade da representação (na participação), a efetividade destes princípios de controle social vai ocorrer através de diferentes práticas de participação e representação (P&R), cujas características, no tocante à representação, visam superar os limites da representação eleitoral (LÜCHMANN, 2007, p. 144).

A participação social nos conselhos de políticas públicas ocorre pela combinação da democracia participativa com a democracia representativa. Os representantes da sociedade civil exercem, por sua vez, a participação coletiva, por meio da participação de organizações da sociedade civil escolhidos por vários critérios de legitimidade, como a história de luta na defesa da política com a capacidade de expressar os interesses do segmento que representa.

Tendo em vista nosso objeto de estudo que é a representação dos movimentos urbanos no ConCidades/PA, no segundo capítulo fazemos um breve resgate histórico acerca do debate da representação política, apresentando o seu desenvolvimento na história política; as perspectivas da representação formuladas por Pitkin (1967) uma das principais referências nos estudos sobre representação política. Segundo esta autora, temos as perspectivas da representação: a formalista e a substantiva.

A perspectiva formalista é caracterizada por ter como preocupação central os processos de autorização e de prestação de contas (*accountability*). A perspectiva substantiva possui dois sentidos o de *agir por* pessoas ou grupos e de *está por* que compreende a representação simbólica e a representação descritiva ou como espelho. O primeiro sentido, o de *agir por* envolve duas perspectivas: a simbólica e a descritiva. A perspectiva simbólica é caracterizada pelo significado que o representante tem com aqueles que estão sendo representados; a descritiva avalia como o representante se assemelha àqueles que estão sendo representados.

O sentido da representação de *está por* possui como preocupação as ações em torno de dois eixos: 1) em nome de; 2) no interesse de, os quais avaliam pelos resultados da política, se estão em consonância com os interesses dos seus eleitores, a partir da preocupação central: o processo, a atividade da representação.

Apresentamos ainda, no segundo capítulo, as contribuições de Young (2006) acerca da representação conceituando-a “como um *relacionamento diferenciado* entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo”. Posteriormente, discutimos o debate contemporâneo da representação realizada pelas recentes pesquisas que refletem a pluralização dos espaços de participação, a exemplo dos conselhos de políticas públicas, tidos como espaços de uma nova representação política. Tal representação é exercida pelas organizações da sociedade civil ou como alguns chamam “representação extraparlamentar” ou “fenômeno da representação no interior da participação (P&R)”, “representação por afinidade”. A partir dessa discussão apresentamos algumas características dessa Representação.

No terceiro capítulo mostramos as origens da discussão da reforma urbana desde a década de 1960. Em seguida, a organização do movimento nacional de reforma urbana como principal protagonista na luta em defesa de uma política urbana que cumpra a função social da propriedade, com gestão democrática. Finalizamos com uma breve passagem pela história de constituição dos quatro movimentos e suas principais características, apresentando a estruturação da política de desenvolvimento urbano comandada pelo ministério das cidades prevista com a participação da sociedade através do conselho das cidades.

Também apresentamos no referido capítulo, as lutas sociais de reivindicação por melhorias urbanas nos bairros periféricos de Belém que propiciou a organização de movimentos urbanos, com destaque para a Comissão de Bairros de Belém - CBB que articulava diversas associações dos bairros da capital, das quais surgiram as principais lideranças que atualmente estão no comando dos quatro movimentos no Estado.

O quarto capítulo é o resultado da pesquisa de campo analisada com base no referencial teórico estudado. Nele, apresentamos como ocorre o processo de escolha dos conselheiros, quais os critérios adotados para essa escolha e qual o valor representativo para a região da qual são oriundos. Nesse último capítulo, mostramos que os quatro movimentos CONAM, UNMP, MNLM e CMP, são bem articulados, pois sempre buscam, conjuntamente, traçar planos para a negociação junto ao Estado; de outro há, entre eles, uma disputa de representatividade quanto à filiação de entidades nos



municípios do Estado. Em relação à representatividade dos movimentos, escolhemos como variáveis para analisá-la a percepção dos conselheiros acerca do seu papel, a formulação de propostas, a relação de consulta e prestação política.

Diante do exposto podemos inferir que o exercício da representação exercida por estes movimentos deve ser qualificado pelo envolvimento da participação de todos, conforme Young (2006) ao explicitar que a representação é mais democrática quando há a conexão entre os representantes e os representados.

## 1 DEMOCRACIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A denominação “democracia” é muito utilizada na política, na mídia. Como assevera Coutinho<sup>1</sup> (2006) “não existe hoje nenhuma corrente de opinião significativa que não defenda a democracia e não se afirme democrática”.<sup>2</sup> No entanto, diante de uma gama de compreensões acerca do que seja democracia, como defini-la? bom, a resposta dependerá do contexto ideológico em que ela é utilizada. Para isso é importante diferenciar as teorias da democracia, são elas: a “minimalista” e a “ampla”.

Valente (2006) na teoria da democracia minimalista há a discussão da democracia representativa e as “regras do jogo”, que tem como defensores mais expressivos: Weber, Schumpeter, Downs e Dahl. Por sua vez, na teoria de democracia “ampla” há a discussão da democracia participativa que possui duas vertentes de análise: a deliberativa e a de decisão, a primeira tem como representantes: Habermas, Bohman e Cohen, já a segunda Pateman, Machperson e Poulantzas.

Para Valente (2006) a democracia representativa descarta o conteúdo da participação da sociedade civil na gestão pública, reduzindo a participação democrática aos processos eleitorais na escolha de seus representantes (direito do sufrágio universal). A fragilidade desse modelo está na exclusão da população na tomada de decisões.

A teoria de democracia “ampla”, conforme materializada pela democracia participativa defende a ampliação da participação da sociedade civil por meio de mecanismos que vão além do sistema partidário e eleitoral. De acordo com Rodrigues (2010, p. 44) “nesta constituição teórica existe implícita a recuperação, por parte dos indivíduos, de seu papel de sujeitos sociais, fragilizado e fragmentado com a consolidação da democracia representativa”.

---

<sup>1</sup> No prefácio do livro *Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário* (2007).

<sup>2</sup> Com exceção de alguns países de regime fundamentalista islâmico cujos regimes políticos são ditatoriais. Entretanto, no final de 2010 e no decorrer de 2011 a população de alguns países iniciou um processo de revoluções em prol da institucionalização de um governo democrático (visto que alguns países possuem há anos um mesmo chefe de Estado no poder) chamada de “primavera árabe” que envolveu os seguintes países: Tunísia, Egito, Líbia, Síria. Informações veiculadas no Portal R7, em 13/12/2011, destacam: “Em apenas um ano, o mundo árabe viveu mais distúrbios que durante décadas: depois de derrubar seus dirigentes, os tunisianos e os egípcios acabam de organizar as primeiras eleições livres de sua história e os líbios descobriram a liberdade, depois da revolução contra Muamar Gaddafi. Com isso os ienemitas estão a ponto de deixar para trás um regime autocrático, enquanto na Síria a revolta contra o regime do presidente Bashar al-Assad não cessa e recebe apoio da Liga Árabe e da comunidade internacional”.

Nesta medida, diante da configuração dos Estados modernos – enormes dimensões geográficas e populacionais - não é possível a prevalência da democracia direta tal como defendida por Rousseau, aquela onde o povo exerce diretamente o poder em assembleia, sendo por este motivo, importante a combinação entre a democracia representativa e a democracia participativa.

O reconhecimento da importância dessa combinação deve-se também à crise do *paradigma da representação*, onde a democracia representativa passa a se reconfigurar adotando um protótipo mais democrático e inclusivo dos sujeitos sociais, não os limitando ao processo eleitoral.

[...] com efeito, nas abordagens institucionais da ciência política e entre os defensores exímios de compreensões minimalistas da democracia é possível apreciar tanto o reconhecimento dos déficits de representatividade das instituições democráticas quanto tentativas de explorar possibilidade de reforma da democracia para construir maior capacidade de controle social sobre as decisões políticas e sua implementação (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a, p. 51).

A pluralização de espaços participativos no Brasil como os conselhos de políticas públicas e algumas experiências de orçamento participativo em cidades governadas pelo Partido dos Trabalhadores – PT revela que há no interior desses espaços uma relação entre participação e representação, por meio da combinação e articulação entre esses dois modelos de democracia – representativa e participativa.

Pelo exposto é importante apresentarmos sucintamente as duas principais discussões de democracia que dão sustentação para o debate sobre o conceito de representação e de participação.

## 1.1 DEMOCRACIA LIBERAL

Para Streck e Morais (2003) a primeira expressão do Estado moderno estava alicerçada na ideia de soberania, na qual todos os poderes estavam concentrados pelos monarcas, originando as monarquias absolutistas. Os reis se apropriaram dos Estados como propriedade particular e tinham como justificativa a ideia de que a origem dos seus poderes adivinha de Deus, sendo “representantes” dele na terra.

Ainda de acordo com Streck e Moraes (2003), o Estado Absolutista na sua primeira versão, a de instituição centralizada foi fundamental para os propósitos da burguesia na gênese do capitalismo, pois demandava um conjunto de normas impessoais, as quais davam segurança e garantias à classe em ascensão para que assim, tivessem condições de produzir, comercializar e desfrutar das riquezas.

Desta feita, na virada do século XVIII, a burguesia ainda não contente em deter o poder econômico, desejava também tomar para si o poder político. Iniciou-se assim uma luta liderada pela classe burguesa pelos ideais de igualdade, liberdade e justiça que foram proclamados nas Declarações dos Direitos humanos nos Estados Unidos em 1776 e na Revolução Francesa em 1789. Por meio dessas Declarações afirmou-se o princípio fundamental do Estado liberal como Estado limitado, contrapondo-se ao Estado Absoluto.

[...] dessa forma, pensamos poder situar o liberalismo como uma doutrina que foi-se forjando nas marchas contra o absolutismo onde se situa o crescimento do individualismo que se formula desde os embates pela liberdade de consciência (religiosa). Todavia, isso avança na doutrina dos direitos e do constitucionalismo, este como garantia (s) contra o poder arbitrário, da mesma forma que contra o exercício arbitrário do poder legal (STRECK; MORAIS, 2003, p. 50).

O liberalismo, filosofia política que apresentou como ponto principal a defesa da liberdade política e econômica, surgiu a partir de posicionamentos da classe burguesa revolucionária, direcionado ao combate do regime absolutista em vigor, no entanto, após a Revolução Francesa a burguesia converteu-se de classe da esquerda ao centro, adotando uma postura conservadora do regime por ela estabelecido, abandonando os ideais de emancipação humana<sup>3</sup>.

Diante desses fatos, a igualdade econômica e social não se efetivou, os homens passaram a ser iguais somente juridicamente (diante das leis todos os homens são iguais) e a emancipação política foi restrita a uma minoria.

Coutinho (2006) afirma que a declaração dos direitos foi limitada aos direitos naturais (direitos civis) do indivíduo. Direitos esses, que possibilitaram as condições básicas para a existência do trabalho “livre”, caracterizado pela manifestação ao direito de propriedade e cuja obrigação de proteção, o de não intervir no mercado, caberia ao

---

<sup>3</sup> Netto e Braz (2007, p. 19) ao discutirem o Programa da Modernidade nos dizem que a cultura ilustrada condensou um projeto de emancipação humana conduzida pela burguesia revolucionária resumida na célebre frase: “Liberdade, igualdade e fraternidade”. Entretanto, a emancipação possível sob o regime burguês que se consolida nos principais países da Europa Ocidental na primeira metade do século XIX, é somente a emancipação política.

Estado liberal. Os direitos políticos também foram restritos aos que possuíam propriedade, com direito ao voto e participação na formação e na ação do governo.

[...] o debate sobre a representação política, seus limites e potencialidades, remonta às origens da modernidade, momento de gênese e de afirmação desse instituto. É na Era Moderna que a democracia volta a ser uma característica central dos regimes políticos no Ocidente. A Revolução Industrial Inglesa e a Revolução Francesa estabeleceram um novo contexto econômico, político e social, que passou a exigir instituições diferentes daquelas do Antigo Regime para a condução da coisa pública. A ascensão burguesa, impulsionada pelas forças das duas revoluções – o liberalismo econômico da primeira e o liberalismo político da segunda – era incompatível com o absolutismo e pressupunha mobilidade no exercício do poder. À luz das novas condições, a ideia de democracia é resgatada e adaptada aos novos parâmetros da realidade (MENDES, 2007, p. 144).

Conforme Rodrigues (2010) a democracia dos clássicos cuja soberania popular era a central começou a ser (re) significada a partir dos interesses de uma minoria, e foi com estes valores que os princípios da democracia no ocidente consolidaram seu percurso, excluindo a maioria do exercício do poder político.

Essa defesa, da democracia no ocidente, foi feita pelo liberal Benjamin Constant citado por (Rodrigues, 2010, p. 33). Para ele a melhor forma de governo era a representativa, visto que defendia o individualismo liberal. Segundo o liberal Constant: “os indivíduos pobres cuidam eles próprios de seus problemas; os ricos contratam intendentess”.

Diferentemente de Benjamin Constant, O liberal Alexis de Tocqueville (2005), defendia a participação política dos cidadãos como garantia da existência da liberdade na democracia, visto que o exercício da cidadania não permitia uma concentração de poder no Estado.

Esse autor tem como preocupação fundamental a busca pela coexistência harmônica entre o processo de desenvolvimento igualitário e a manutenção da liberdade, já que via no desenvolvimento democrático dois perigos possíveis de ocorrer, o que levaria à perda da liberdade: a tirania da maioria com o desenvolvimento de uma sociedade de massas e o surgimento de um Estado autoritário – despótico, a tirania da minoria.

Destarte, a igualdade de condições, que em Tocqueville não se resumia à igualdade econômica, mas sim àquela centrada na ideia da igualdade de condições compreendia a igualdade cultural e política considerada importante para o processo democrático, sendo um passaporte para a ação política dos cidadãos. Portanto, para

Tocqueville a participação política dos cidadãos é um elemento moderador da concentração de poder e da perda de liberdade.

O liberalismo, então, significou limitação e divisão da autoridade, na qual a soberania popular foi reformulada levando em consideração o sufrágio e a representação restritos a cidadãos prósperos que passa a ser modificada nos fins do século XIX, quando a representação e o sufrágio se universalizam como resultado da luta permanente das classes populares.

### 1.1.1 Concepção Hegemônica da Democracia Contemporânea

Rodrigues (2010) assegura que depois de estabelecidos os princípios liberais democráticos eram necessários instituir os mecanismos com os quais cada cidadão deveria participar e interferir no sistema de governo, definindo e delimitando o poder que cada um teria.

De acordo com Santos & Avritzer (2002) o século XX foi um período de intensa disputa em torno da questão democrática travada ao final das duas guerras mundiais e ao longo da guerra fria. Essa disputa envolveu dois debates: a desejabilidade da democracia e as suas condições estruturais.

O primeiro debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, no entanto, a proposta das condições estruturais que se tornou hegemônica implicava na restrição das formas de participação e soberania ampliada e na efetivação do procedimento eleitoral para a formação de governos.

Carole Pateman no livro *Participação e Teoria Democrática* (1992) demonstra que para os teóricos da política e sociólogos políticos, a teoria da democracia mais aceita é aquela na qual o conceito de participação assume um papel menor, mais do que isso que as teorias de democracia atuais dão ênfase aos perigos inerentes à participação popular na política.

[...] tais características derivam de duas preocupações principais de teóricos atuais que escrevem sobre democracia: Primeira a convicção de que seus predecessores (os teóricos clássicos) que defendiam o máximo de participação do povo precisam ser revistos ou mesmo rejeitados. Segunda uma preocupação com estabilidade do sistema político e com as condições ou pré-requisitos necessários para assegurar tal estabilidade. Essa preocupação

origina-se da comparação que se faz entre ‘democracia’ e ‘totalitarismo’ enquanto as duas únicas alternativas políticas possíveis no mundo moderno (PATEMAN, 1992 p. 10).

Pateman (1992) alerta que embora a democracia, enquanto governo do povo por meio de sua máxima participação, ainda possa ser um ideal, sérias dúvidas foram postas em evidência em nome da ciência social, levantando o questionamento da possibilidade de se colocar em prática tal ideal. Entretanto, diz ela, na metade do século XX muitas pessoas achavam que o ideal estava sendo questionado, sendo o que se tornara suspeita não era a democracia e sim sua ênfase na participação e, com ele, a formulação “clássica” da teoria democrática.

Diante do exposto, surge um questionamento quanto a maior ou menor participação da população na teoria democrática, o que levou muitos escritores, tais como: Schumpeter (1961), Downs (1999), Dahl (1997), dentre outros a defender que essa participação fosse reduzida a fim de manter a estabilidade do sistema político, pois, segundo eles um nível maior de participação da população, considerada em sua maioria *apática* às questões políticas, poderia levar à instabilidade do sistema por conta de suas atitudes políticas.

Quanto à questão acerca do reconhecimento de que a democracia como forma de governo é ideal, mesmo que o “perigo” esteja na participação da sociedade, a proposta mais influente para esse impasse foi a de Schumpeter, que influenciado pelas proposições de Weber, discorreu sobre o elemento procedimental da democracia.

Schumpeter (1961) inverteu a ordem de prioridade dos clássicos, propondo uma substituição *do governo do povo* por um *governo aprovado pelo povo*, ou seja, a escolha dos representantes políticos em detrimento das escolhas das decisões políticas. Ele criticou a visão clássica de democracia de “bem comum”, pois segundo ele não há a existência de um “bem comum” e, portanto, essa noção é inadequada:

[...] não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas diversas (SCHUMPETER, 1961, p. 306 – 307 apud VALENTE, 2006, p. 52).

Devido à negação da existência de um “bem comum” Schumpeter quis demonstrar que o conceito da vontade do povo é suprimido. Ele visualizava o cidadão como incapaz para as decisões do “negócio público”:

[...] o senso de responsabilidade reduzido e a ausência de vontade efetiva [Schumpeter se refere ao desinteresse do cidadão comum para com a condução dos negócios públicos], por outro lado, explicam a ignorância do cidadão comum e a falta de bom senso em assuntos de política interna e externa. (...) O cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político (SCHUMPETER, 1961, p. 318 – 319 apud VALENTE, 2006, p. 53).

Assim, a democracia para Schumpeter é considerada um método para a tomada de decisões políticas, na qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos. Nessa disputa, quem se apresenta são as elites, já que os cidadãos são apáticos, irracionais e desorganizados em termos políticos.

Conforme Valente (2006) a concepção de democracia de Schumpeter contém, em sua essência, princípios da denominada teoria das elites, cujos idealizadores são Gaetano Mosca (1876-1941) Vilfredo Pareto (1848-1923) e Robert Michels (1876-1936).

[...] em que pesem as particularidades que singularizam os enfoques de Mosca, de Pareto e de Michels, a teoria das elites tem como denominador comum a ideia de que a *vida em sociedade sempre será marcada pela desigualdade entre os homens, seja ela intelectual, econômica, social ou política, e, por consequência sempre haverá uma minoria dirigente e uma maioria dirigida* (VALENTE, 2006, p. 33, grifos do autor).

Valente (2006) conclui que na concepção schumpetariana a democracia se legitima não pela busca do bem comum, mas pela competição procedimental em um mercado eleitoral para a escolha da elite capaz de decidir nos “negócios públicos”.

Anthony Downs e Robert Dahl, ao lado de Schumpeter fazem parte do grupo de teóricos que procuraram observar os mecanismos metodológicos necessários para descrever a realidade na qual os princípios democráticos são aplicados, e, por isto são chamados de teóricos empiricistas ou realistas.

O liberal Anthony Downs visualizava a democracia como uma teoria econômica Valente (2006, p. 57), ressalta que Downs no seu livro *Uma teoria econômico da democracia* publicado em 1957, “pretende comprovar que os atores do processo político-eleitoral primam pela racionalidade de suas ações e que o universo da atuação



política, no que tange ao seu funcionamento, em muito se assemelha ao mercado econômico privado”.

Downs parte da premissa de que os eleitores e políticos agem racionalmente no âmbito do “mercado eleitoral”, à semelhança de empresários e consumidores, no qual os primeiros seriam os governantes e o segundo os governados. Sua perspectiva é a de uma racionalidade utilitária, na qual os partidos atuam para maximizar seus votos (lucros), enquanto os eleitores procuram maximizar suas vantagens (utilidades). Esta proposição representa a situação vivenciada atualmente com o sistema político, pois há uma relação complexa entre política e mercado, que não são sistemas autônomos.

Downs conclui que, na sua formulação o processo político é uma disputa por rendas e interesses privados, e não a realização do bem comum coletivo, pois assemelha-se ao mercado econômico. Eis o que diz:

[...] os políticos no nosso modelo nunca buscam o poder como um meio de executar políticas específicas; seu único objetivo é colher as recompensas de ocupar um cargo público [*per se*]. Eles tratam as políticas puramente como meios de atingir seus fins privados, que eles conseguem alcançar somente se forem eleitos (DOWNS, 1999, p. 50 apud VALENTE, 2006, p. 59).

Dessa maneira, Downs compartilha a definição de democracia idealizada por Schumpeter e reafirma o seu modelo, o que os diferencia, no entanto é quanto à característica que Downs faz do eleitorado: um conjunto de cidadãos que agem racionalmente, em busca de satisfazer seus interesses, enquanto para Schumpeter os eleitores são irracionais.

Outro expoente da democracia contemporânea é Robert Dahl, aliás, mais especificamente da linha pluralista, cuja visão procedimental é confirmada ao ampliar a teoria das elites competitivas com a inclusão das organizações políticas no mercado eleitoral. O pluralismo representou a existência de múltiplas minorias que compartilhavam o exercício do poder.

[...] na teoria elitista, como exposto, a ação política dos indivíduos é retratada em conexão direta com a eleição de líderes, conferindo pouca atenção à organização coletiva de seus interesses via formação de grupos, entidades, sindicatos etc. É precisamente esta esfera dos ‘grupos de interesse’ e da dedicação competitiva à satisfação de interesses que os teóricos democráticos pluralistas vão explorar como sendo a expressão central da democracia (DURIGUETTO, 2007, p. 96).

Quanto à discussão pluralista, Held (1987) argumentou que a análise das políticas de grupos de interesses oferecida pelos pluralistas clássicos corrigiu de forma significativa a ênfase unilateral dada à “política de elite” e o excesso de ênfase dada à capacidade dos políticos para moldar a vida contemporânea. Na opinião de Held os pluralistas enfatizaram, com razão, as muitas formas em que os padrões particulares de interação, competição e conflito estão inseridos na organização, administração e políticas do Estado moderno.

Na proposta pluralista, o poder é não hierárquico e estruturado de forma competitiva, “ele é uma parte inextricável de um ‘infinito processo de barganha’ entre numerosos grupos representando diferentes interesses, inclusive organizações comerciais, sindicatos, partidos políticos, grupos étnicos, estudantes, funcionários de prisões, institutos de mulheres, grupos religiosos”. (HELD, 1987, p. 172).

No livro *Poliarquia* (1997), Dahl diz que o requisito mínimo para a existência de um regime democrático é aquele que permita aos cidadãos possuir oportunidades de formular preferências, expressá-las aos concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva e de tê-las consideradas na conduta do governo.

Para que essas três oportunidades se efetivassem, oito garantias deveriam ser operacionalizados: liberdade de organização, de expressão, sufrágio, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos para disputa de apoio, fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas, instituições para fazer as políticas governamentais dependerem de eleições.

A noção de democratização para Dahl envolve duas dimensões: a oposição pública e o direito de participação. A primeira significa o direito de exercitar a contestação, a competição pública e a disputa pelo poder; já a participação está relacionada com a extensão da participação do cidadão nos diversos procedimentos políticos, e não na tomada de decisões.

Contudo, a formulação de Dahl sobre a ampliação da representatividade política através das diversas organizações da sociedade civil e com pluralidade de centros de poder, possui uma limitação ao considerar os cidadãos como politicamente iguais ao possuir suas preferências atendidas na conduta do governo. Isto porque algumas organizações possuem mais recursos e leva a um acesso diferenciado às instâncias de poder (a igualdade política é uma das condições necessárias para a participação dos cidadãos postulado por Rousseau), ou seja, não há igualdade política sem igualdade socioeconômica.

Na concepção pluralista há a formulação de inclusão de grupos com diversos interesses em disputa, atribuindo à democracia uma lógica política individualista, que é ilustrado com a afirmação de Avritzer (1996, p. 118) apud Duriguetto (2007): “assim, a identidade coletiva gestada é uma identidade de grupo, exatamente como os problemas abordados são os que se incluem na agenda política de cada grupo e – nada, além disso”.

Portanto, a estrutura da democracia que passa a ser hegemônica é a da democracia minimalista, procedimentalista e elitista ou como Santos e Avritzer (2002) denominam de “baixa intensidade”. Suas principais características, de acordo com Chauí (2006, p.145) são:

a) a democracia é um mecanismo para escolher e autorizar governos, a partir da existência de grupos que competem pela governança, associados em partidos políticos e escolhidos por voto; b) a função dos votantes não é a de resolver problemas políticos, mas a de escolher homens que decidirão quais são os problemas políticos e como resolvê-los – a política é uma questão de elites dirigentes; c) a função do sistema eleitoral, sendo a de criar o rodízio dos ocupantes do poder, tem como tarefa preservar a sociedade contra os riscos da tirania; d) o modelo político baseia-se no mercado econômico fundado no pressuposto da soberania do consumidor (...); e) a natureza instável e consumidora dos sujeitos políticos obriga a existência de um aparato governamental capaz de estabilizar as demandas da vontade política pela estabilização da ‘vontade geral’, através do aparelho do Estado, que reforça acordos, aplaina conflitos e modera as aspirações.

A democracia minimalista foi o modelo hegemônico estendido à maioria dos países, principalmente do continente americano e europeu, pelo fato de sua execução ser restrita a quem é autorizado a tomar decisões coletivas, por exemplo: a escolha de representantes, o que limitava a participação dos cidadãos; Também denominada de procedimentalista possui por característica a redução a um conjunto de regras e normas de escolha dos representantes políticos Institui ainda, as “regras do jogo”<sup>4</sup> do processo eleitoral e elitista devido às decisões políticas ser tomadas por uma elite política “competente”.

Duriguetto (2007) menciona que no liberalismo moderno existe uma vertente que apresenta uma tentativa de restaurar, numa síntese “liberal - democrática”, a linguagem dos direitos sociais ao rol de liberdades civis e direitos políticos da tradição liberal e nessa vertente destaca-se as formulações de Norberto Bobbio.

Bobbio (2000) na introdução do livro *O futuro da democracia* (2000) elucida que a democracia passa por transformações desde o momento de sua formulação pelos

---

<sup>4</sup> Bobbio (2000) o futuro da democracia.

antigos (democracia direta). E dessa forma, possui por tal circunstância, “promessas não cumpridas”, ou “de contraste entre a democracia ideal tal como concebida por seus pais fundadores e a democracia real em que, *com maior ou menor participação devemos conviver cotidianamente*” (BOBBIO, 2000, p. 20, *grifos nossos*).

Entre tais promessas, o autor cita a sobrevivência do poder invisível, a permanência das oligarquias, a supressão dos corpos intermediários, a revanche da representação de interesses, a participação interrompida, o cidadão não educado. Para ele, algumas dessas promessas não poderiam ser cumpridas, devido serem ilusões; outras eram esperanças mal resolvidas; já outras encontraram obstáculos imprevistos.

Alguns dos obstáculos à democracia que Bobbio (2000) cita são: o crescimento e difusão das burocracias públicas, por conta do excesso de demandas sociais; a necessidade de uma sociedade pluralista que ocasionou a substituição dos indivíduos como partícipes da vida política pelos grupos de interesses; a complexificação de a vida social exigir soluções técnicas, acessíveis a especialistas; o conformismo e a apatia política; a predominância de interesses corporativos que hipertrofiam a dinâmica representativa.

Apesar dessas observações, o autor não propõe uma reconstrução da teoria democrática e reafirma que a única forma de se chegar a um consenso quando se trata de democracia, entendida como oposta a todas as formas de governo autocrático, *é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos*. (Bobbio, 2000)

Na seção “Democracia representativa e democracia direta”, Bobbio (2000) faz uma explicação da exatidão dos termos do título. Assim, ele diz que a proposta da democracia direta da participação de todos os cidadãos em todas as decisões é insensata, da mesma forma que é um equívoco considerar com mesmo significado *democracia representativa* e *Estado parlamentar*. Explica que a expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas, sim, por pessoas eleitas para esta finalidade os denominados representantes. Esses possuem duas características bem estabelecidas:

[...] a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil

e não os interesses particulares desta ou daquela categoria (BOBBIO, 2000, p. 60).

Contudo a fragilidade desse modelo de democracia está justamente na exclusão da população nos assuntos políticos, na tomada de decisões.

## 1.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Em oposição aos modelos hegemônicos existem os modelos contra-hegemônicos. No caso da democracia temos a democracia participativa e a democracia deliberativa que confrontam o modelo hegemônico da democracia liberal representativa, lutando pela inclusão dos sujeitos políticos para além da escolha de representantes políticos.

Rodrigues (2010) diz que essas concepções contra-hegemônicas tentam articular a democracia indireta, ou seja, representativa, com a direta por meio da ampliação da participação para além dos mecanismos de eleição. Portanto, essas concepções não rompem com o procedimentalismo, mas tem como escopo uma ampliação dos processos participacionistas, considerando a democracia como uma nova gramática de organização da sociedade e da relação desta com o Estado. Santos e Avritzer (2002) destacam que:

O problema da democracia nas concepções não hegemônicas está estreitamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional. A democracia constitui uma nova gramática histórica. (...). Trata-se, sim, de perceber que a democracia é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51).

A formulação teórica desse modelo não hegemônico ocorreu no contexto das décadas de 1960 e 1970 caracterizadas no contexto das “convulsões políticas”, dos debates internos da esquerda, das manifestações dos movimentos sociais; estudantis, manifestações pacíficas, movimento feminista, ecológico. (HELD, 1987).

Isto é reafirmado por Rodrigues (2010) ao comentar que o investimento na proposta de ampliação democrática para além dos limites da representação não advém

somente do descontentamento dos autores com a teoria de democracia, mas também da percepção que há um movimento na sociedade clamando por transformações sociais.

Para Held (1987) muitos autores contribuíram para a reformulação das concepções de esquerda sobre democracia e liberdade, porém entre eles destacam-se as contribuições de Poulantzas, Macpherson e Pateman, que apesar de não possuírem posições idênticas, possuem pontos de partida e compromissos em comum.

De acordo com Held (1987) a ideia das democracias liberais contemporâneas que os indivíduos são “livres e iguais” é questionada pela “nova esquerda”, pois, o pressuposto liberal de que os direitos e a liberdade são concretizados para todos, raramente ocorre, visto que a existência formal de alguns direitos não garante que todas as pessoas possam usufruí-los. Diante disso, fez-se uma crítica a concepção liberal de Estado que ao visualizar externamente a sociedade, o cidadão deveria respeitar e obedecer esta como um poder central.

Pateman (1992) inicia sua discussão com a indagação: “Qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável?”. E justifica sua pergunta afirmando que no final da década de 60, a palavra “participação” tornou-se parte integrante do vocabulário político popular. Pateman demonstra que os teóricos políticos viam a participação política como um perigo, pois para a maior parte dos defensores da concepção hegemônica de democracia, a *participação* vinculou-se mais com totalitarismo do que com a democracia. Discordando desses autores, Carole acredita que é possível uma democracia participativa e faz um retorno aos clássicos da teoria democrática a fim de confirmar sua tese.

Assim, Carole examinou as obras dos autores: Rousseau e John Stuart Mill, “cujas teorias fornecem os postulados básicos de uma teoria da democracia participativa” e G. H. Cole. Para Pateman, Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação, e a compreensão da sua obra *O contrato social* é essencial para a teoria da democracia participativa. Conforme Rosseauu toda a teoria política apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo de tomada de decisões.

Para compreender o papel da participação na teoria política do autor, Pateman (1992, p. 36), elucidou que é necessário entender o “sistema político participativo ideal, uma vez que tal sistema foi objeto de interpretações muito divergentes”. Rousseau, por exemplo, defendia a igualdade e independência econômica, o que em condições ideais significaria existir uma sociedade em que “nenhum cidadão fosse rico o bastante para

comprar o outro e que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender”<sup>5</sup>, e a condição para isto seria a de que todo homem possuísse alguma propriedade.

[...] se existissem tais condições, os cidadãos poderiam agrupar-se enquanto indivíduos iguais e independentes, mas Rousseau também queria que a relação entre eles fosse de interdependência, algo necessário para se preservar a igualdade e a independência. Este argumento não é tão paradoxal quanto parece, porque a situação participativa é tal que cada cidadão seria impotente para realizar qualquer coisa sem a cooperação de todos os outros, ou da maioria (PATEMAN, 1992, p. 36).

Ao deter tais condições, o papel da participação em Rousseau significa “tomada de decisão” e constituiu-se como modo de proteger os interesses privados e garantir um bom governo. Segundo a autora, a participação na teoria de Rousseau possui três funções, a primeira delas é a educativa:

O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política com resultado do processo participativo. Durante esse processo o indivíduo aprende que a palavra ‘cada’ aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e privado encontram-se ligados (PATEMAN, 1992, p. 38).

A segunda das funções está relacionada a todo esse contexto necessário exposto, que permitirá “*as decisões coletivas serem aceitas mais facilmente pelo individuo*” o que conseqüentemente desenvolverá a terceira função: a de integração cuja definição é a “*de que cada cidadão isolado ‘pertence’ à sua comunidade*”. (PATEMAN, 1992, p. 41). Assim o

Mais importante é a experiência da participação na própria tomada de decisões, e a complexa totalidade de resultados a que parece conduzir, tanto para o indivíduo quanto para o sistema político como um todo; tal experiência integra o indivíduo a sua sociedade e constitui o instrumental para transformá-la numa verdadeira comunidade (PATEMAN, 1992, p. 42).

Após examinar a teoria política de Rousseau, Pateman (1992, p. 42) concluiu que ela proporcionou o argumento de que há *uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos*.

Nesse sentido, os conselhos de políticas públicas, por serem espaços de participação tanto da sociedade civil quanto do governo, espaço de disputa política,

---

<sup>5</sup> Os Clássicos da Política – Rousseau.

podem ser considerados espaços com uma estrutura de autoridade governamental no qual o exercício da participação pode contribuir para o desenvolvimento dessas qualidades e efeitos psicológicos nos conselheiros, porém entendemos que isso não é suficiente devendo ser considerados um conjunto de fatores como a capacitação dos conselheiros e o acesso a informações.

A contribuição de John Stuart Mill para teorizar a democracia participativa está, segundo Pateman, no acréscimo que o autor realiza da dimensão educativa da participação. Para Mill, numa sociedade de larga escala, é *a nível local* que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação e é este aspecto que Pateman considera mais interessante em sua teoria: a ampliação da hipótese a respeito do efeito educativo da participação para a indústria.

[...] do mesmo modo que a participação na administração do interesse coletivo pela política local educa o indivíduo para a responsabilidade social, também a participação na administração do interesse coletivo na organização industrial favorece e desenvolve as qualidades que o indivíduo necessita para as atividades públicas (PATEMAN, 1992, p. 50).

Fundamentada nas contribuições teóricas de autores, já mencionados Pateman apresentou uma formulação da teoria participativa da democracia. Para a autora, era de inteira importância uma *sociedade participativa como condição para a existência de um governo democrático*. Atribuiu, inclusive, ser o espaço da indústria o local mais importante como proporcionador para educação, para a administração dos assuntos coletivos, pois afirmava que “a participação em estruturas de autoridade não-governamentais é necessária para alimentar e desenvolver as qualidades psicológicas (...) requeridas para a participação a nível nacional” e a indústria, nesse sentido, seria a esfera mais importante para que ocorresse essa participação. (Pateman, 1992, p. 72). E assim, devido ao tempo que os trabalhadores passam nesses espaços, a indústria deveria possibilitar o exercício da participação das tomadas de decisões.

Brandão (1997, p. 128) ao partilhar das contribuições de Carole Pateman constatou que é perfeitamente possível a organização da estrutura de poder interna de uma indústria de tal forma que os trabalhadores detenham um espaço de controle bastante amplo sobre suas próprias ocupações e, ao mesmo tempo, participem da maior parte das decisões sobre questões que lhe dizem respeito, no que se relaciona à sua atividade laboral, sem que prejudique a eficiência produtiva.



A autora menciona que há dois níveis de participação na administração: o mais baixo e o mais alto, o primeiro refere-se de maneira genérica às decisões administrativas relativas ao controle da atividade produtiva rotineira, enquanto o segundo refere-se a decisões que se relacionam com o gerenciamento da empresa como um todo.

Apesar disso, Carole reconhece a maior dificuldade para a participação dos trabalhadores neste último nível, mas também acredita que a participação no nível mais baixo contribui para uma capacitação, para que os efeitos psicológicos atuem, de forma a prepararem para a participação no nível superior. De maneira análoga afirmou: “a participação no local de trabalho atua como um ‘campo de provas’ para a participação na esfera política mais abrangente.” (PATEMAN, 1992, p. 130).

Em suas conclusões, a autora reforça o ponto importante da teoria da democracia participativa:

[...] a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada. O homem comum poderia ainda se interessar por coisas que estejam próximas de onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significaria que ele estaria mais capacitado para *intervir no desempenho dos representantes em nível nacional*, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca. No contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modificaria: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público (PATEMAN, 1992, p. 146, *grifos nossos*).

A partir dessas considerações de Pateman, concluímos que os teóricos da democracia contemporânea estavam errados ao considerarem como perigosa a participação. Enquanto a teoria participativa demonstrava que um ambiente participativo proporcionava o desenvolvimento de um senso de eficácia política - visto que o modelo da democracia contemporânea está consolidado, por sua vez, a importância dos espaços alternativos de participação, deveriam oportunizar os efeitos psicológicos dessa participação, principalmente nos níveis locais.

### 1.3 A COMBINAÇÃO DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

No prefácio do volume 1 da coleção *Reinventar a emancipação social para novos movimentos* (2002) Boaventura de Sousa Santos afirma que o nosso tempo se caracteriza por ser paradoxal, pois de um lado temos grandes avanços e de outro grandes retrocessos, o primeiro motivado principalmente pela revolução da informação e da comunicação, pela revolução eletrônica, e o último é representado pelo grande retrocesso dos males sociais: o regresso das repugnantes desigualdades sociais, da escravatura e do trabalho servil. E o paradoxo, diz o autor, está em que temos reunidas as condições técnicas para cumprir as promessas da modernidade ocidental, porém hoje é cada vez mais evidente que tais promessas nunca estiveram tão longe de ser cumpridas.

Nesse sentido, o autor argumenta que é necessário reinventar a emancipação social e o livro mencionado faz parte de um conjunto de sete livros que apresentam os resultados principais de um projeto de pesquisa internacional (que inclui o Brasil), cuja ideia central é que a ação e o pensamento que deram credibilidade aos ideais modernos de emancipação social estão sendo profundamente questionados por um fenômeno contra-hegemônico da globalização neoliberal. Na opinião do autor é no embate entre a globalização alternativa com a globalização neoliberal que estão sendo criados novos caminhos da emancipação social, e entre as alternativas criadas pela globalização contra-hegemônica temos a democracia participativa.

No Brasil a construção desse caminho foi possível a partir do final da década de 1970, com a crise do regime ditatorial e do seu “milagre econômico” que transformou o país em aspectos capitalistas, aprofundando suas desigualdades sociais.

[...] o país explodiu em termos capitalistas. Expandiu suas forças produtivas, estatizou-se como nunca dantes, internacionalizou sua economia, dinamizou sua agricultura e se industrializou. Movimentou-se freneticamente para todos os lados. (...) mas não conseguiu se livrar de seus mais tristes e assustadores fantasmas. Espalhados por seu imenso território, enclaves de miséria e subdesenvolvimento continuaram a tingir a paisagem. Em muitas regiões, o passado colonial manteve-se como se estivesse vivo, especialmente no que se refere às relações de trabalho (NOGUEIRA, 2005, p. 17/18).

Nas décadas de 70 e 80 tivemos uma onda de protestos e mobilização em busca da democratização da sociedade brasileira, pelo fim do regime da ditadura militar, cuja

participação política e popular no *processo de tomada de decisão* foi inexistente, exigindo-se eleições diretas, o reconhecimento de necessidades da população como direitos sociais, econômicos e políticos, tornando a participação uma das principais demandas desse período, como afirma GOHN (2007, p. 50)

[...] foi um período de luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares. No plano mais geral, buscava-se o direito de eleger representantes para cargos públicos, o direito de se manifestar e de se organizar livremente. Tratava-se de mudar as regras do controle social e de alterar a forma de fazer política no país.

Tal mobilização decorreu do crescimento das formas de organização da sociedade civil: Comunidades Eclesiais de Base, movimentos populares reivindicatórios por serviços de infraestrutura; creches; saúde; educação; moradia; ONGs, partidos políticos opositoristas, lideranças sindicais e entidades representantes de classes profissionais<sup>6</sup>.

A importância dessa mobilização foi a participação destes sujeitos no processo Constituinte colaborando com propostas políticas incluídas no texto da Constituição Federal de 1988, considerada um marco da participação cidadã, ao prever juridicamente a participação nas áreas das políticas públicas, em particular na saúde, assistência social, educação e meio ambiente através dos conselhos de políticas públicas, assim como instrumentos de democracia direta como plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular.

Os conselhos foram concebidos como um dos mecanismos de democratização do poder na gestão de políticas públicas, estabelecendo uma nova relação entre Estado e sociedade, no entanto, como ressalta Gohn (2007) a experiência dos conselhos não é nova na sociedade brasileira com destaque às comissões de fábrica, impulsionadas pelas oposições sindicais nos anos de 1970 e 1980 e os conselhos populares e comunitários criados pela ampliação dos movimentos sociais, no mesmo período.

Na década de 1990 houve a institucionalização de vários conselhos de políticas públicas, visto que a Constituição estabeleceu como um requisito obrigatório à criação e ao funcionamento de conselhos nas áreas da saúde, educação, criança e adolescente e da

---

<sup>6</sup> Duriguetto (2007) explica que é nesse processo da emergência de movimentos e organizações sociopolíticas dos setores populares, que a categoria *sociedade civil* passa a ser empregada na dinâmica social brasileira, passando a ser sinônimo de tudo o que se contrapõe ao Estado ditatorial, portanto, a relação: Estado – sociedade civil era vista como uma perspectiva opositiva, maniqueísta. A sociedade civil era vista como positiva, como esfera de ação e representação homogênea dos interesses populares. Com essa concepção que muitas análises das experiências de participação após 1988 são feitas.

assistência social, em todos os níveis de governo: União, Estados e municípios para o repasse de recursos financeiros.

Cada conselho da respectiva política possuiu uma legislação que especificou o seu funcionamento e/ou caráter: se era deliberativo, consultivo, e, segundo a composição podendo ser paritário; possuir o mesmo número de representantes do Estado e da sociedade, tripartite, como o conselho da saúde no qual a divisão é estabelecida contemplando representantes dos usuários (50%) e os outros 50% divididos entre instituições representantes dos governos (25%) e prestadoras de serviço e organizações representantes dos trabalhadores do setor (25%), e o Conselho das Cidades que inaugurou uma divisão de 40% para o poder público e 60% para segmentos da sociedade civil.

Outro instrumento importante de participação, cuja criação não é decorrente direta da Constituição utilizado em alguns municípios sob a administração do Partido dos Trabalhadores e outros Partidos de esquerda, foi o Orçamento Participativo – OP considerado uma inovação no modelo de gestão das cidades.<sup>7</sup>

Santos (2002) ao explicar o OP de Porto Alegre assegurou que esse é uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três grandes princípios: todos os cidadãos têm o direito de participar; a participação é dirigida por uma combinação de regras da democracia direta e de democracia representativa, e realizou-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno era determinado pelos participantes e os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas e de critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo.

Aliados a esses três princípios o OP tem um conjunto de instituições que funcionam como um mecanismo ou canais de participação popular sustentados no processo de tomada das decisões do governo municipal. A institucionalidade do OP se estruturou em um conjunto de espaços participativos, em diversos níveis: assembleias (regionais e temáticas), fóruns de delegados e Conselho do Orçamento Participativo.

---

<sup>7</sup> As experiências de OP que mais se destacaram foram o de Porto Alegre e Belo Horizonte que podem ser consultados em Santos (2002). Em Belém tivemos o OP durante o mandato do PT no período 1997-2000 que pode ser consultado no livro de Rodrigues (2010) e na dissertação de MOURA, Aldebaran do S. F de. *Democracia participativa no município de Belém: uma análise do Orçamento Participativo (1997- 2000)*. Instituto de Ciências Humanas/Departamento de Serviço Social – UnB. Brasília-DF, 2004.

Segundo Lüchmann (2008, p.93) as *assembleias do OP* são os principais espaços de participação direta da população, é uma arena que reúne cidadãos, grupos organizados e poder público, tendo em vista a apresentação do OP, dos recursos e gastos do governo para a população, bem como a escolha dos delegados que vão compor os fóruns de delegados (regionais e temáticos).

Já os *fóruns de delegados* constituem uma instância intermediária, cujas atribuições são a priorização das demandas e o acompanhamento de todo o processo, através da participação, junto com os conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo (COP), na definição de regras do OP e através da fiscalização de obras, além da participação em encontros, seminários e comissões temáticas que são criadas no processo.

O Conselho do orçamento participativo é a instância deliberativa central do OP, de acordo com Santos (2002), nele os conselheiros eleitos tomam conhecimento das finanças municipais, discutem e estabelecem os critérios gerais para a distribuição dos recursos e defendem as prioridades das regiões e dos temas.

Essas experiências de participação no Brasil não se constituem num espaço exclusivo da participação havendo a combinação entre a participação e a representação política que passa a ser exercida pela sociedade civil. Esta não pode ser compreendida tal como a representação política exercida via mandato eleitoral. Como afirma Lüchamann (2008, p.88):

As experiências participativas instauram (ou inauguram) novos mecanismos e relações de representação política que, por apresentarem especificidades e diferenças substantivas em relação ao modelo da representação eleitoral (e embora dele sofram vários impactos), desafiam novas abordagens acerca do tema da participação e da democracia.

Contudo, como alerta Ferraz (2006) muitas análises consideram os conselhos como espaços de participação direta, principalmente pela ausência de mediação dos partidos políticos no processo.

[...] essa perspectiva impossibilita a percepção de que a participação proporcionada pelos conselhos se realiza nos moldes da democracia representativa. Mesmo que os representantes dos usuários da política e dos serviços sobre qual o conselho se assenta sejam escolhidos por seus pares e tenham com os mesmos uma vinculação orgânica, o seu vínculo é o de representação, de alguém eleito para vocalizar demandas e com poderes para decidir por seus representados (FERRAZ, 2006, p. 61).

Por tais circunstâncias, o referencial teórico mais utilizado para a análise desses espaços tem sido centralizado pelo enfoque da democracia participativa em contraposição ao modelo de representação, não atentando que nesses espaços temos uma combinação entre a participação e a representação.

De acordo com Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) “autores debruçados sobre o aprimoramento da qualidade da democracia e, nesse sentido, orientados para a definição de uma agenda de reforma, pouca atenção têm prestado à questão da representação, a não ser para denunciar suas mazelas ou limitações e valorizar a democracia participativa”.

[...] essas instituições foram analisadas, até esse momento, sob a ótica do aumento da participação. De fato, existem mais conselheiros no Brasil do que vereadores (...). No entanto, à medida que o envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais aumentou, um problema tornou-se inescapável: O surgimento de novas formas de representação ligadas a ela (AVRITZER, 2007, p.443).

Conforme Lüchmann (2007) a ênfase dada à participação obscurece no plano analítico os impactos e influências do modelo de representação eleitoral sobre a participação, assim como os mecanismos de representação no interior dos próprios espaços participativos, visto que os conselhos gestores constituem-se de experiências exemplares do *tipo de participação que ocorre através da representação das organizações da sociedade civil*. Desse modo, é importante analisarmos esses espaços como novos institutos de relação entre o Estado e a sociedade civil, no qual a participação da sociedade civil na gestão e implementação das políticas públicas vem sendo exercida através da representação, exercendo uma mediação entre os sujeitos sociais e o Estado.

Destarte, a Constituição de 1988 institui no Brasil uma combinação da democracia representativa com a democracia participativa, essa combinação foi importante para não resumir a democracia ao momento do voto. Porém, também na democracia participativa houve a mesma combinação, o que nos levou a repensar o papel da representação e da participação na democracia, não identificando representação como oposto a participação, e sim, a união desses dois liames.

Como nosso objeto é a *representação política dos movimentos urbanos no Conselho Estadual das Cidades do Estado do Pará* nos deteremos a caracterizar como ocorre o fenômeno da participação pela representação (P&R) no conselho Estadual das

Cidades do Pará e a investigar o processo de legitimação, autorização e prestação de contas, buscando qualificar essa nova perspectiva de representação da sociedade.

## 2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

### 2.1 BREVE RESGATE DA REPRESENTAÇÃO NA POLÍTICA

De acordo com Bobbio, Matteucci e Gianfranco (2009) no volume 2 do Dicionário de Política o conceito de representação política constitui-se, tanto em suas implicações teóricas como em suas traduções práticas em um dos elementos-chaves da história política moderna. Conforme os mencionados autores, o conteúdo exato do conceito de representação política é bastante controverso e dão duas explicações para esse fato: a primeira deve-se a importantes elementos de continuidade da representação juntamente com as inovações políticas: o sufrágio universal e a presença de partidos de massa que mantém alguns elementos mesmo com as mudanças ocorridas nas instituições políticas. Ocorre o que os citados autores chamam de uma mutação no tempo da “posição relativa” da representação.

Portanto, se nos fixarmos em tais funções e no aspecto exterior, os representantes de hoje recordam muito os de ontem e de anteontem. Se, porém aprofundarmos o papel que eles têm no sistema político, emergem profundas mudanças (BOBBIO et al, 2009, p. 1102).

A segunda explicação é de ordem semântica: pois em todas as línguas europeias o verbo “representar” e o substantivo “representação” se aplicam a um universo muito vasto e variado de experiências empíricas. Pitkin (2006) considera o conceito de representação como instrutivo no campo dos fenômenos sociais, culturais e políticos. Já no que diz respeito à relação entre as palavras e a complexidade do mundo, assinala “por serem fenômenos constituídos pela conduta humana, que é profundamente formada pelo que as pessoas pensam e dizem, por *palavras*”.

A representação é, em grande medida, um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano. Desse modo, o ‘mapa semântico’ das palavras inglesas da família ‘represent-’ não corresponde bem ao ‘mapa semântico’ de termos cognatos até mesmo em outros idiomas muito próximos ao inglês (PITKIN, 2006, p. 5).

Desse modo, a palavra representação possui várias acepções que se encontram na esfera do direito, da política e da experiência artística, figurativa e dramática (Bobbio et al, 2009) e podem, dependendo do idioma, terem palavras diferentes para cada situação ou uma só palavra para designá-las. (PITKIN, 2006).



Pitkin (2006) no artigo “*Representação: Palavras, Instituições e Ideias*” realizou uma reconstrução das transformações seculares no uso da fala, com incursões ocasionais na história sociopolítica do conceito de representação, mostrando as distintas formas da representação moderna. Conforme a autora, os gregos antigos tinham várias instituições e práticas às quais aplicaríamos a palavra “representação”, no entanto, não tinham palavra ou conceito correspondente. Ela menciona que o termo é de origem latina e não significava a representação política no Estado:

Embora também em latim seu significado original não tivesse a ver com a agência, governo, ou quaisquer instituições da vida romana que poderíamos considerar como exemplos de representação. A palavra latina *repraesentare* significa ‘tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente’, e, no latim clássico, seu uso é quase inteiramente reservado para objetos inanimados (...). Pode significar torná-los literalmente presentes, trazê-los à presença de alguém. (...) não tem a menor relação com pessoas representando outras pessoas, ou com o Estado romano (PITKIN 2006, p. 17).

Em prosseguimento a sua reconstrução pela história etimológica da palavra, Pitkin (2006) nos mostra que na Idade Média, a palavra é estendida para a literatura da Cristandade a um tipo de encarnação mística e que sua real expansão começou no século XIII e no início do século XIV, quando se disse, pela primeira vez que o Papa e os Cardeais representam a pessoa de Cristo e dos apóstolos. Nesse momento a conotação não é de delegação.

A autora mostra o desenvolvimento dessa palavra nas línguas francesa e inglesa afirmando que nessas línguas o desenvolvimento é semelhante ao latim e acrescenta:

Para compreender como o conceito de representação entrou no campo da agência e da atividade política, deve-se ter em mente o desenvolvimento histórico de instituições, e o desenvolvimento correspondente no pensamento interpretativo sobre aquelas instituições e o desenvolvimento etimológico dessa família de palavras (PITKIN, 2006, p.21).

Posteriormente, a instituição política que passou a utilizar o significado dessa palavra ao decorrer das mudanças sofridas pelos seus membros foi o Parlamento.

O desenvolvimento da teoria política, de interpretações a respeito do que o Parlamento estava fazendo, acompanhou os desenvolvimentos que ocorriam na realidade. Inicialmente, os cavaleiros e os burgueses eram vistos como os servidores, ou delegados, ou procuradores de suas comunidades (...). Eles não eram chamados de representantes porque a palavra ainda não tinha aquele significado; dos advogados em tribunal também não se diziam que representavam. (PITKIN, 2006, p. 23)

Conforme a construção histórica de Pitkin (2006) podemos comprovar que há uma concepção medieval e mística de que o governante simboliza ou encarna o país como um todo, “e à medida que a autoridade do Parlamento cresce, e seu papel em declarar a lei é reconhecido mais amplamente, a palavra latina *repraesentere* passa gradualmente a ser utilizada em conexão com esse conjunto de ideias”.

A evidência etimológica não é inteiramente clara, mas sugere que toda a família de termos parece ter sido aplicada primeiramente ao Parlamento como um todo, ou aos Comuns como um grupo. E os significados estão obviamente em transição, do antigo ‘pôr-se em lugar de outros’, pela via da substituição, para algo como ‘atuar para outros’ (PITKIN, 2006, p. 27).

Segundo a autora, os anos de 1651 foram aqueles em que Hobbes publicou o *Leviatã*, considerado o primeiro exame da ideia de representação na teoria política.

Duas vezes antes, em 1640 e em 1642, Hobbes tinha concluído argumentos semelhantes àqueles do *Leviathan*, derivando a soberania e a obrigação política de um contrato social celebrado num estado de natureza anterior. De alguma maneira, na década seguinte, e em meio à turbulência semântica na família ‘represent-’, Hobbes vislumbrou uma forma brilhante de aplicar a palavra ‘representação’ ao seu argumento (PITKIN, 2006, p. 28).

Hobbes, como um *jusnaturalista*, construiu sua explicação para a formação do Estado moderno na obra *Leviatã* com a contraposição entre *Estado de natureza* e *Estado civil* mediado pelo *Contrato Social*. De acordo com ele, no Estado de natureza os homens viviam em constante insegurança, numa guerra de todos contra todos e a passagem desse Estado para o Estado civil ocorreria através do contrato social que é o fundamento da legitimação para a constituição do estágio político.

Diz-se que um *Estado* foi *instituído* quando uma *multidão* de homens concordam e *pactum*, *cada um com cada um dos outros*, que a qualquer *homem* ou *assembleia de homens* a quem seja atribuído pela maioria o *direito de representar* a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu *representante*), todos sem exceção, tanto os que *votaram a favor dele* como os que *votaram contra ele*, deverão *autorizar* todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes do homem (HOBBS, Os Pensadores, p. 107).

Observamos que nessa passagem do livro, Hobbes definiu representação no aspecto formal de *autorização*<sup>8</sup> e que o homem ou assembleia de homens que recebem

<sup>8</sup> Ubinarti (2006, p. 198) chama atenção para o fato de que embora o modelo moderno de autorização tenha Hobbes como primeiro teórico, “é incorreto classificar a concepção de Hobbes como a de um governo representativo, pois, uma vez autorizado, o seu soberano pode agir como quiser. Uma vez que

essa autorização de *agir pelo outro* pode ser limitada ou “ilimitada”. O poder ilimitado é o que Hobbes prefere para instituir o *Leviatã*, pois sem poder absoluto, os homens continuariam em condição de guerra entre poderes que se enfrentam.

Avritzer (2007) ao realizar um exame da teoria de representação de Hobbes ilustrou que tal exame reduz o problema da representação ao problema da autorização e gera uma vertente dentro da teoria democrática que irá se preocupar com apenas uma questão: teria o ator ou agente político a autorização para agir em nome dos representados? Além disso, para o autor temos outra questão importante tal como: em que condições os indivíduos podem representar outros com legitimidade? (Avritzer, 2007).

Para Hobbes, um problema como esse não causa preocupação, visto que considerava a transferência pelo pacto um ato legítimo em fundar o poder soberano.

Certamente, no que diz respeito à representação, o problema hobbesiano limita-se ao ato de provar a legitimidade dos pactos e acordos assinados pelos representantes dos atores. 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 chamar de representante quanto do ator livre que, ao invés de delegar a representação de seus atos, decide responsabilizar-se por eles (AVRITZER, 2007, p. 447).

Pitkin (2006) considerou que apesar do desenvolvimento etimológico do conceito moderno de representação, em seus aspectos politicamente significativos, estivesse essencialmente finalizado antes do final do século XVII, seu desenvolvimento na teoria política mal havia começado.

Na teoria política, sua elaboração continuou contra o pano de fundo das grandes revoluções democráticas do final do século XVIII e depois das prolongadas lutas políticas e institucionais do século XIX: o sufrágio, a divisão em distritos e a proporcionalidade, os partidos políticos e os interesses e políticas, a relação entre as funções legislativas e executivas e as instituições legislativas e executivas (PITKIN, 2006, p. 29).

Observamos dessa forma que ocorreu o que Bobbio et al (2009) destacaram no início do capítulo: se formos aprofundar a análise da função dos representantes no sistema político encontraremos profundas mudanças por conta das inovações políticas.

---

Hobbes não prevê eleições após o ato primeiro de autorização, a obrigação do soberano de agir com vistas ao bem comum dos súditos fica inteiramente à sua discricionariedade”.

Avritzer (2007) nos mostra algumas mudanças: a eleição, o monopólio e a territorialidade que passaram a serem agregadas à ideia de autorização da representação no decorrer do tempo. Eis o que diz:

Os conceitos de monopólio e territorialidade não são inerentes à ideia de representação. Eles só foram associados a ela no decorrer do processo de consolidação do Estado moderno. A princípio, as instituições representativas, no fim do período medieval e no começo do período moderno, operavam por superposição de soberania, isto é, elas decidiam em relação a algum aspecto da ordem política e tal decisão era tomada em diversos lugares, gerando uma superposição de soberanias ou formas de representação (Held, 1995) (AVRITZER, 2007, p. 448).

Dessa forma o processo através do qual a representação adquire o monopólio do poder político num território está ligado ao surgimento e desenvolvimento do Estado moderno. De acordo com Mendes (2007) a renovação institucional proposta nas últimas décadas do século XVIII e ao longo do século XIX introduziu a ideia de representação como superior e distinta ao regime democrático. Sendo resgatado o valor da democracia no século XX<sup>9</sup>.

Nádia Urbinati (2006), por sua vez, ressalta que quando prestamos atenção para a forma como o governo representativo funcionou ao longo de seus duzentos anos de história, desde os primórdios do parlamento liberal até sua crise e, finalmente, sua transformação democrática após a Segunda Guerra Mundial três teorias da representação ou perspectivas de como a representação interpretada emergem: a jurídica, institucional e política.

As teorias jurídica e institucional, de acordo com a autora estão interconectadas e ambas são baseadas numa concepção voluntarista de soberania, sendo expressas em uma linguagem formalista. A teoria jurídica é assim denominada porque trata: 1) a representação como um contrato privado de comissão; 2) a delegação como instruções vinculativas; 3) alienação como incumbência ilimitada. Essa última tem sido tradicionalmente os dois pólos extremos desse modelo, a primeira simbolizada por Rousseau e a última por Hobbes. (URBINATI, 2006).

A teoria jurídica da representação abriu as portas para uma justificação funcionalista da representação e dos direitos políticos, da cidadania e dos

---

<sup>9</sup> Esse debate foi realizado no primeiro capítulo acerca das diversas concepções de democracia, entre elas a democracia representativa que se resumiu na escolha através do voto de representantes, que viam os cidadãos como incapazes para o debate político e a democracia participativa que procura ampliar a participação da população para além da escolha de representantes nos assuntos políticos, nas políticas públicas.

processos de tomada de decisão. Sua fundamentação tornou-se a coluna vertebral do governo representativo liberal e, mais tarde, da democracia eleitoral. Ela é baseada em um dualismo bem definido entre Estado e sociedade; faz da representação uma instituição centrada rigorosamente no Estado, cuja relação com a sociedade é deixada ao juízo do representante (tutor); e restringe a participação popular a um mínimo procedimental (eleições como a nomeação de magistrados) (URBINATI, 2006, p. 199).

A autora conclui que tanto a teoria jurídica como a teoria institucional da representação assume que o Estado e a representação, enquanto um mecanismo produtivo e reprodutivo deve transcender a sociedade de modo que se assegure o Estado de Direito. “Elas supõem que a identidade jurídica do eleitor/autorizador é vazia, abstrata e anônima, sua função consistindo em ‘nomear’ políticos profissionais que tomem decisões às quais os eleitores se submetem voluntariamente” (URBINATI, 2006, p. 200).

A terceira teoria concebeu a representação dinamicamente como uma forma de existência política criada pelos atores – eleitorado e representante. Designou uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade. Como na formulação de Pitkin: “a representação aqui significa agir no interesse dos representados, de uma forma responsiva a eles”.

Para Urbinati (2006, p. 203) “A representação política não elimina o centro de gravidade da sociedade democrática (o povo), ao mesmo tempo em que despreza a ideia de que os eleitores em vez dos cidadãos ocupem este centro, de que o ato de autorização seja mais importante do que o processo de autorização”. Assim a autora nos demonstra que é importante o processo participativo que leva à autorização dos representantes, assim como quais os critérios utilizados que muitas vezes é resumido no voto.

## 2.2 O DEBATE CONTEMPORÂNEO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Uma das principais referências nos estudos sobre representação política é o trabalho da filósofa Hanna Pitkin no livro *O conceito de representação* (1967). Conforme Gurza Lavalle e Araújo (2008)<sup>10</sup>, o referido livro de Pitkin foi a primeira tentativa de ordenar e integrar a produção dispersa sobre o tema para além do campo do direito:

---

<sup>10</sup> Na nota introdutória do Caderno CRH nº 52, número temático sobre o tema da representação política

O livro de Pitkin se inscreve no plano de um esforço de clarificação e síntese filosófica sobre um conceito estabilizado historicamente, cujas concreções políticas, no governo representativo, e, mais especificamente, nas eleições, não manifestavam tendências de transformação nem fortes pressões ou críticas internas. Nesse sentido, o intuito ‘ordenador’ do trabalho encerra seu percurso sobre as diferentes dimensões do conceito de representação, formulando uma síntese no campo da representação política e, em particular, focada no governo representativo, como sua modalidade mais relevante, sem, todavia, avançar qualquer avaliação sobre o próprio governo representativo (GURZA LAVALLE E ARAÚJO, 2008, p.9).

O debate contemporâneo sobre a representação tem focado as transformações do *governo representativo* (Manin, 1995; 1997; Novaro, 1995) compreendida por alguns autores como indícios da crise da representação. Tais transformações são constatadas após a análise de dados, os quais declaram a perda da centralidade dos partidos políticos, a diminuição do comparecimento dos cidadãos nas eleições e o aumento da desconfiança da população em relação às instituições.

A representação política nas democracias contemporâneas sofreu transformações profundas no último quartel do século XX; partidos políticos de massas perderam sua centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; a personalização midiática da política sob a figura de lideranças plebiscitárias tornou-se um fenômeno comum; mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais outrora passíveis de representação por sua posição na estrutura ocupacional (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006 a, p. 50).

Por outro lado, as recentes pesquisas refletem a pluralização dos espaços de representação exercidos pelas organizações da sociedade civil ou como alguns chamam “representação extraparlamentar” ou “fenômeno da representação no interior da participação (P&R)”, “representação por afinidade” (Gurza Lavalles; Houtzager; Castello 2006 a/b; Gurza Lavalles; Isunza Vera, 2011; Avritzer, 2007; Lüchamann, 2007; 2008; 2011; Abers; Keck, 2008; Moura, 2009; Perez, 2010) ressaltando a importância de a teoria democrática analisar essa atividade que vem sendo exercida pela sociedade civil não apenas pelo prisma da participação, mas pelo que ocorre com a participação coletiva de organizações civis, cuja função é de representantes de *interesses coletivos*.

### 2.2.1 As Diferentes Perspectivas da Representação

Como aludido anteriormente Pitkin (2006) entendeu a representação como um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano. Para ela existiu um paradoxo da representação: “tornar presente de alguma forma aquilo que não está literalmente presente”. (PITKIN, 1967 apud MOURA, 2009).

De acordo com Moura (2009) tal paradoxo está relacionado à discussão sobre a representatividade e a legitimidade da representação, “pois coloca estas dimensões numa balança, na qual a ação de representar precisa achar seu equilíbrio”. Para equacionar esse paradoxo deve-se levar em consideração a noção da representatividade – que é compreendida como a congruência das decisões do representante em relação aos interesses do representado.

Cunnigham (2009) ao fazer a leitura acerca desse paradoxo sustentado por Pitkin argumenta:

Então, o melhor que se pode fazer é estabelecer limites para a representação política a fim de delimitar o seu escopo. Isso significa impedir situações extremas nas quais alguém de fato não seria melhor do que um oligarca, cujas ações não estão relacionadas aos desejos dos representados, e aquelas nas quais o representante é simplesmente um instrumento, sem espaço para uma discricionariedade independente (CUNNIGHAM, 2009, p. 114).

Posteriormente, Cunnigham (2009) acrescenta que para que Pitkin pudesse determinar o escopo da representação dentro desses limites, ela designou como guia que os representantes tivessem liberdade de exercer sua discricionariedade, mas que o fizessem esforçando-se em atender aos interesses de seus representados. Ou seja, na posição de Pitkin os representantes devem equilibrar suas ações entre a representação como delegado e como fiduciária.

Bobbio (2000, p. 58) explica: a representação como delegado é “pura e simplesmente um porta voz, um núncio, um legado, um embaixador de seus representados, e, portanto, o seu mandato é extremamente limitado e revogável *ad nutum*”; na representação como fiduciário, o representante tem o poder de agir com certa liberdade em nome e por conta dos representados, “na medida em que gozando da confiança deles, pode interpretar com discernimento próprio seus interesses”. Nesse tipo de representação o mandato é irrevogável.

Acerca da conclusão a que chegamos acima sobre o equilíbrio da representação como delegado e fiduciário na visão de Pitkin, Young (2006) nos confirma na passagem:

Como sustenta Pitkin, conceitualizar o representante puramente como delegado com um mandato inequívoco, ou inteiramente como fiduciário que age tão somente de acordo com suas próprias luzes, dissolve o significado específico da atividade representativa. A representação eficaz fica entre uma coisa e outra e incorpora ambas (YOUNG, 2006, p. 154).

Em seus trabalhos, Perez (2010) disserta que Pitkin primeiro classificou a representação política conforme a natureza e a prática da atividade de representação, depois apresentou cinco perspectivas principais que explicavam os fundamentos da representação: a simbólica, a descritiva, a autorização, a accountability e a substantiva.

As perspectivas de autorização e a accountability são chamadas de perspectiva formalista, porque não discutem a qualidade da representação. A outra perspectiva é a substantiva que possui dois sentidos o de *agir por* pessoas ou grupos e de *está por*, que compreende a representação simbólica e a representação descritiva ou como espelho.

Cuningham (2009, p. 113) esquematiza uma figura onde é possível visualizar as formas como Pitkin conceitua a representação:

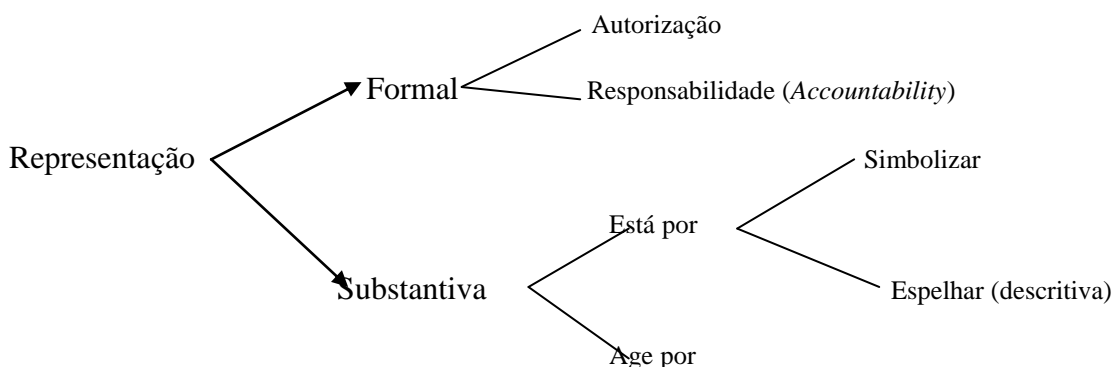


Figura I: esquematização das perspectivas da representação

Moura (2009), por sua vez, explica que a perspectiva formalista enfatiza a relação entre o representante e os representados, destacando a autorização que os cidadãos dão para que alguns ajam em seu lugar ou a prestação de contas que os representantes devem fazer de seus atos, esta prestação de contas é designada pela



palavra inglesa *accountability*. Em consonância com Moura, Pitkin critica as concepções formalistas da representação:

Na medida em que elas são indiferentes ao que acontece durante o processo. Assim, pode-se dizer que a concepção formalista parece explicar alguns usos dos termos ‘representação’ e ‘representante’, mas não se dá conta de outros termos como ‘representatividade’ ou de como o processo de representação ocorre durante a atuação do representante (MOURA, 2009, p. 53).

A perspectiva descritiva, segundo Perez (2010) é entendida como uma questão de correspondência ou semelhança exata, isto é nessa perspectiva o corpo de representantes deve formar um microcosmo da sociedade representada, reproduzindo, nas proporções adequadas, suas características principais. Assim o que importa não é o que fazem, e sim quem são os representados (Moura 2009).

A crítica de Pitkin à perspectiva descritiva é direcionada ao seu entendimento da representação como semelhança, reflexo, pois, para a mesma os representantes e representados nunca terão os mesmos interesses e opiniões sobre todos os assuntos. Contudo, reconhece que essa perspectiva torna-se relevante num contexto cuja finalidade da representação seja facilitar a expressão de informações ausentes do debate (PITKIN, 1985 apud PEREZ, 2010).

Em relação à perspectiva simbólica o representante político é como um símbolo que representa a nação: “A representação simbólica desempenha uma identificação e um alinhamento do desejo entre governante e governado” (PITKIN, 1967 apud MOURA, 2009). Assim, o representante se constitui como um líder que cria símbolos aceitos pelos representados, ao invés de exercerem influência sobre os representantes.

Para Pitkin a representação deve ser compreendida como uma relação social e não como um atributo individual. A partir disto, Pitkin conceitua a representação como uma *atividade* que deve possuir um conteúdo *substantivo*.

De acordo com Moura (2009) na perspectiva substantiva os representantes buscam estabelecer políticas favoráveis aos interesses daqueles que representam. Nesse sentido, traçam por meta considerar a natureza da atividade de representação. Perez (2010) avalia que essa é a única perspectiva que fornece modelos para julgar se as ações dos representantes foram boas ou más. Tal perspectiva permite-nos analisar a natureza da representação das organizações da sociedade civil, se as ações correspondem aos interesses de suas “bases”.

Tal visão permite que se faça distinção entre posição formal ou legal da pessoa e daqueles que ela realmente representa em termos de ações. Mais importante que a autorização formal ou a responsabilização, ou ainda se os conselheiros representantes da sociedade civil simbolizam ou se parecem com os representados, *é a substância da sua atividade, que é identificada com seus interesses* (MOURA, 2009, p. 55, grifos nossos).

A autora Young (2006, p.142) ampliou a visão acerca da representação conceituando-a “como um *relacionamento diferenciado* entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo”. Deste modo para Young a representação deve ser compreendida como um processo de antecipação e retomada que flui entre os representantes e os representados a partir da participação destes em atividades de autorização e prestação de contas. Tal como Pitkin a autora é contrária à visão da representação como uma relação de identidade ou substituição.

Para analisar a representação de grupos<sup>11</sup>, Young (2006) formula uma noção de representação trabalhando a partir do conceito de *différance* de Derrida, por permitir estudar as entidades em sua pluralidade, sem que seja necessária sua unificação numa identidade comum:

Conceitualizar a representação em termos de *différance* significa reconhecer e afirmar que há uma diferença, uma separação entre o representante e os representados. Evidentemente, nenhuma pessoa pode pôr-se (*stand for*) e falar com uma pluralidade de outras pessoas. A função do representante de *falar por* não deve ser confundida com um requisito identitário de que o representante *fale como* os eleitores falariam, tentando estar presentes por eles na sua ausência. Ao mesmo tempo, porém conceber a representação sob a ideia de *différance* significa descrever um relacionamento entre os eleitores e o representante, bem como dos eleitores entre si, no qual a temporalidade do passado e o futuro antecipado deixam vestígios nas ações de cada um deles (YOUNG, 2006, p.149).

O representante não deve ser entendido como substituto dos representados, que *fale como* estes falariam, pois é necessário antes avaliar o processo de representação de acordo com o relacionamento entre os representantes e representados. Young (2006) assegura que devemos de ter clareza de que o representante inevitavelmente irá se afastar dos eleitores, mas que deve estar de alguma forma *conectado* a eles, assim como devem estar os eleitores conectados entre si. “Os sistemas de representação, por vezes, deixam de ser suficientes democráticos não porque os representantes deixam de ser pôr

---

<sup>11</sup> Diante da exclusão nos processos políticos de grupos minoritários que estão sujeitos a desigualdades estruturais, Young defende a representação de grupos como um importante instrumento de inclusão política.

pela vontade dos eleitores, mas porque perderam a conexão com eles” (YOUNG, 2006, p. 149).

Ao trazer os argumentos de Young (2006) para a reflexão da representação das organizações civis, entendemos que estes representantes nos espaços de participação não agem como substitutos identitários de suas organizações. Para que a representação exercida por eles seja mais representativa, os representantes devem manter uma relação com os representados, sempre antecipando – ou seja- planejando suas ações de acordo com o projeto político<sup>12</sup> do grupo, seus objetivos e prestando contas de suas ações, assim como é de suma importância que os representados estejam também conectados, atuantes e não apenas deleguem as ações para os representados, pois a qualidade da representação vai depender do grau de articulação e organização da sociedade civil, da participação.

A representação é um processo que ocorre ao longo do tempo e tem momentos ou aspectos distintos uns dos outros. A representação consiste num relacionamento mediado entre os membros de um eleitorado, entre este e o representante e entre os representantes num organismo de tomada de decisões. Na qualidade de um relacionamento prolongado entre os eleitores e seus agentes, a representação oscila entre os momentos de autorização e de prestação de contas: é um ciclo de antecipação e retomada entre os eleitores e o representante (YOUNG, 2006, p. 151).

A noção de representação proposta por Young (2006) é normativa, pois a autora “busca identificar os ideais de uma representação eficaz, que promova legitimidade democrática e inclusão política”. Concordamos com essa normatividade para complementar a perspectiva substantiva formulada por Pitkin na qual enfatiza o conteúdo e a qualidade da representação, como forma de identificar se esse conteúdo atende aos interesses do grupo representado.

Quando os representantes se tornam muito afastados, os eleitores perdem a percepção de que exercem influência sobre a produção de políticas, desafeiçoam-se e se abstêm da participação. Estabelecer e manter processos de representação legítimos e inclusivos impõe responsabilidades tanto para os representantes como para os cidadãos (YOUNG, 2006, p. 156).

Segundo Young (2006) assim como o conceito de democracia é considerada como questão de grau, uma boa representação é também considerada uma questão de grau e avalia como uma boa medida o alcance da conexão entre eleitores e

---

<sup>12</sup> Usado no sentido próximo da visão gramsciana para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

representantes. Dessa forma, para Young (2006, p.152) um “processo democrático é pior na medida em que a separação tende ao rompimento, e melhor, na medida em que estabelece e renova a conexão entre os eleitores e o representante e entre os membros do eleitorado”.

Essa conexão para Young (2006, p.154) é importante porque “a responsabilidade do representante não é simplesmente expressar um mandato, mas participar das discussões e debate com outros representantes, ouvir suas questões, demandas, relatos e argumentos e com eles chegar a decisões justas”.

Destarte, a análise acerca da representação da sociedade civil no Conselho Estadual das Cidades do Pará, em que nos sustentamos, está fundamentada na representação como atividade que possui um conteúdo substantivo de Pitkin (2006) e como uma relação social de Young, que consiste na avaliação da representação enquanto uma conexão entre representante e representado, ao invés de uma substituição, o que complementa com a representação simbólica de Pitkin.

Optamos pela representação simbólica pelo fato de que a legitimidade dos representantes nos espaços de representação derivam da trajetória de luta pelo direito à reforma urbana, tornando-se líderes com legitimidade garantida e a inclusão como representantes dos movimentos sociais nos espaços participativos.

Visto que pelo fato de que os movimentos sociais, entidades sociais estão desempenhando a função de representantes nos espaços dos conselhos de políticas públicas, na próxima seção iremos apresentar o debate acerca dessa *nova* representação.

### 2.3 A REPRESENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS

Como dito anteriormente a representação política vem passando por transformações: o que para alguns cientistas políticos é interpretado como indícios de uma crise, para outros são apenas mudanças no sistema de representação, o que não significa que a mesma esteja enfraquecendo, mas sim, consistindo apenas em uma reconfiguração que não compromete as instituições do governo representativo, mas as renova permitindo sua continuidade plena.

Entre as transformações, temos conforme Perez (2010) os processos de decisão que estão cada vez mais complexos e transnacionais, tornando a concepção territorial

inadequada. Há, como afirma Luis Miguel (2003), o declínio do comparecimento eleitoral e uma crise do sentimento de estar representado, que comprometem os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais.

Também temos a reivindicação da representação de grupos demonstrando que “as normas igualitárias e universalistas embutidas no modelo tradicional não parecem suficientes”. (PEREZ, 2010). Ademais, como afirmam Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006 a) as várias inovações institucionais tem levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a ultrapassar as eleições e o legislativo como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo.

A esse respeito, o Brasil é um laboratório de enormes dimensões, do qual provém não apenas o experimento participativo mais conhecido do mundo – o Orçamento Participativo –, mas também reformas constitucionais que tornaram obrigatória a implementação de conselhos gestores de políticas públicas nos diferentes níveis da estrutura federativa de governo. As mudanças nas estruturas do Estado favoráveis à introdução de controles sociais na gestão pública têm sido simultaneamente estímulo e produto do protagonismo das organizações civis, agora investidas com funções de representação política (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006 b, p. 45).

A participação que nos anos 70 e 80 foi reivindicada passou a fazer parte da linguagem jurídica da Constituição Federal Brasileira de 1988 por meio principalmente dos Conselhos de Políticas Públicas. Contudo, nestes espaços a participação institucional ocorre sob as prerrogativas legais que determinam a representação por meio de associações, organizações ou “entidades sociais”, fundamentalmente daquelas que atuam ou que contam com algum reconhecimento nas respectivas áreas das políticas sociais.

As organizações civis estão desempenhando, como nos assegura Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006 b) de *facto* e de *jure* um novo papel ativo na representação política, cujo papel é diferente ao desempenhado pelos partidos e sindicatos, criando dilemas acerca da sua representatividade, uma vez que essa representação não utiliza mecanismos eleitorais, nem funciona sob a lógica de afiliação para estabelecer sua representatividade.

Diante dos fatos apresentados, concluímos que essas experiências extraparlamentares de representação não podem ser analisadas pela mesma lupa com

que é analisada a representação política tradicional, já que possuem características diversas de autorização, legitimidade e prestação de contas da representação política parlamentar.

Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006 b) chamam a atenção para o fato de que acusar a falta de representatividade das organizações civis, ora pela ausência de mandato identificável e de dispositivos de autorização (voto), ora por sua evasão de mecanismos de controle e sanção (*accountability*), é atitude que impossibilita adentrar na problemática acerca dessa nova representação.

Além disso, segundo esses autores, há muitos estudiosos da *reforma da democracia* (no sentido do aprofundamento da mesma) que analisam as inovações institucionais de implementação de políticas públicas dando ênfase a “sociedade civil” e à “participação cidadã” sem prestar atenção à problemática da representação.

No primeiro caso, porque é concebido que os atores da sociedade civil emergem em continuidade ou animados por uma conexão genuína com o tecido social – ou mundo da vida, como se queira. Essa continuidade pressuposta tende a dissipar a formulação de questões como em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representa, as organizações civis. Afinal, a separação entre representante e representado é característica constitutiva da representação política moderna. No segundo caso, em virtude de a participação cidadã cancelar – ao remeter à presença direta de pessoas eventualmente afetadas ou beneficiadas por decisões públicas – a própria ideia de representação. Isto a despeito de as experiências de inovação institucional para a participação no desenho e na gestão de políticas terem desencadeado intensa participação das organizações civis, animando processos inéditos de representação política protagonizados por essas organizações (...) (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006 b, p. 46).

Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006 a) atentam que são poucas as literaturas com caráter de agenda de pesquisa que relacionam as transformações da representação com as novas funções políticas assumidas pelos atores societários. Para eles alguns motivos explicam essa ausência:

Quiçá o fato de a representação política estar atrelada historicamente às instituições político-eleitorais tenha induzido certa cautela ou hermetismo de abordagens centradas em uma perspectiva societária. Difícil não reparar, de outro lado, que a questão da representação introduz interrogações espinhosas acerca da representatividade dos atores da sociedade civil, pelo que, evitar a primeira, por certo, permite esquivar as segundas (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006 a, p. 77).

Visto isto, os espaços dos conselhos de políticas públicas são geralmente analisados pela ênfase da participação cidadã, nos modelos de democracia participativa

ou democracia deliberativa, sendo poucos os trabalhos que tratam a participação dos sujeitos sociais como a representação de interesses coletivos e questionam os desafios da sua representatividade<sup>13</sup>.

No entanto, mais recentemente alguns estudos vêm abordando a questão da representatividade das organizações civis (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006 b), a questão sobre quem ou o que as organizações civis representam (Avritzer, 2007; Lüchmann, 2007; 2008) e a legitimidade dessa representação (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006 a; Avritzer, 2007; Lüchmann, 2007/2008).

Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006 b) realizaram uma pesquisa no município de São Paulo a fim de saber qual a percepção das organizações civis acerca da representatividade e do compromisso representativo. A iniciativa foi denominada pelos autores de representação presuntiva, que consiste na autopercepção dos atores e dos argumentos invocados para sustentar publicamente sua representatividade.

Das organizações pesquisadas 166 ou 72, 8% delas definiram-se como representantes dos seus beneficiários. Os argumentos mobilizados pelos representantes das organizações civis para justificar a representatividade das suas atividades remetem-se: ao processo eleitoral, a afiliação, a identidade, a prestação de serviços, a proximidade e a intermediação.

Conforme a conclusão dos autores nem todos os argumentos operam sob a lógica de uma representação presuntiva, pois, embora com menor incidência têm-se os argumentos: eleitoral, de filiação e de identidade que reproduzem os dispositivos de autorização e as dinâmicas da legitimação próprias à representação política das democracias no século XX.

De acordo com os mencionados autores a afirmação das organizações civis de serem representantes dos seus beneficiários, em São Paulo está vinculada às suas relações com as estruturas tradicionais da política, como o apoio a candidatos políticos, que “de longe é o melhor ‘preditor’ da representação política da representação presuntiva”. (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006 b, p. 54). O apoio dado a candidatos é, possivelmente, em troca do compromisso de trabalhar em

---

<sup>13</sup> Uma exceção interessante que atentou para a questão da representação, ver Raichelis (2000: 201-270) e de forma mais sucinta: SANTOS, Mauro Rego M. dos. Desafios para a Democratização da Gestão Municipal através dos Conselhos Municipais. In: **Cidade, Democracia e Justiça Social**. Org.: Orlando Alves dos Santos Junior e Joachim Wahl. Rio de Janeiro: Fase: Rosa Luxemburg Foundation, 2004.

prol dos interesses da organização. Há assim uma conexão entre as organizações civis e o circuito da política tradicional:

(...) se a representação presuntiva for traduzível efetivamente em representação política por organizações civis, isso parece acontecer não apenas à margem de ou contra, mas, sobretudo, graças e em estreita interação com os circuitos tradicionais da representação política – sistema político -, e com as formas comuns do exercício da política dentro das organizações civis – pressões via mobilização. Assim, (...), o caso de São Paulo levanta evidências favoráveis à ideia da reconfiguração da representação pela emergência de novas instâncias societárias de intermediação que interagem de forma complementar – embora conflitos não sejam excluídos – com as instituições consagradas do governo representativo (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006 b, p. 54/55).

Para os autores existe entre os argumentos de auto - reconhecimento das funções políticas das organizações civis pesquisadas a relação entre os argumentos de *proximidade* e de *intermediação* o que gera a novidade que traz consequências para a reforma da democracia e a reconfiguração da representação política.

O argumento de *proximidade* faz uma crítica às instituições tradicionais de intermediação, “incapazes de transmitir com fidelidade a voz e os anseios da população” (Gurza Lavalle *et al*, 2006 b) opondo a eles o compromisso de que as pessoas atuem ou sejam representadas nos seus reais interesses. A participação e a proximidade física das organizações civis são condições favoráveis para reforçar a relação entre representantes e representados. Nesse argumento é dado valor às experiências de democracia direta.

No segundo argumento é dada ênfase ao reconhecimento da importância de mediação de interesses diante do Estado, visto que “o argumento estabelece como ponto de partida a urgência de paliar uma desigualdade que não é diretamente de renda, mas de acesso ao Estado” (Gurza Lavalle *et al*, 2006 b). As organizações civis possuem capacidade de alcançar com mais facilidade o Estado e usam esse benefício para representar os interesses daqueles que não possuem. A crítica desse argumento acusa *déficits* da capacidade de as instituições tradicionais de representação política em “eocar interesse e atender direitos de diversos segmentos ‘politicamente excluídos’ da população, estabelecendo como própria a tarefa de conectar esses segmentos com o Estado e com os circuitos da política eleitoral”.

Para os autores citados o argumento de intermediação é uma novidade em relação ao de proximidade, se lembrarmos de que na época da ditadura e no contexto da



transição democrática, o discurso de grande maioria das organizações civis era caracterizado por forte antiestatismo e optava-se pelo trabalho com as bases.

Década e meia após a constituinte, a justificativa da representação presuntiva *mais utilizada* pelas organizações civis de São Paulo valoriza a conquista de uma capacidade de intermediação ante o Estado. Nesse sentido, não parece descabido asseverar que enquanto o argumento de proximidade parece fiel à lógica dominante dos atores societários durante o período da ditadura, o argumento de intermediação espelha tanto a conjuntura de inovação institucional dos últimos anos como as dinâmicas de médio prazo de reconfiguração da representação. Emerge consubstanciada, assim, a conexão entre os processos de reconfiguração da representação política e as mudanças ocorridas na redefinição do perfil das organizações civis no contexto da reforma do Estado implementada nos últimos anos (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006 b, p. 58).

Verificamos assim que as organizações civis que utilizam esse argumento desempenham a função de conectar segmentos da população mal ou sub-representados ao Estado nos espaços de construção e implementação de políticas públicas, constituindo-se como um meio facilitador de defesa dos interesses das associações, movimentos de bairro que não possuem condições de acesso ao Estado.

Em relação à questão de quem as organizações civis representam, a autora Lüchamann (2007) argumentou também o fato devido tratar-se de um tipo de representação diferente do modelo eleitoral que identifica o representado (eleitor), a representação nos conselhos de políticas públicas exercida pelas organizações civis esboça uma ideia difusa acerca dos representados, visto que pode ser tanto um segmento ou vários setores da população, quanto à própria entidade indicada para assumir a representação.

Segundo a citada autora muitas organizações são escolhidas muito mais em função do grau de competência e qualificação do que em virtude de seu vínculo com as bases, o que altera o debate acerca das exigências de prestação de contas, responsividade e sanção. A autora nos relata, em seguida, que a composição dos conselhos envolve a participação coletiva, significando a auto-apresentação das entidades escolhidas, com a representação coletiva, o que denota que entidades são escolhidas por representarem, devido critérios variados, outros setores sociais. (LÜCHMANN, 2007).

A respeito da representação coletiva, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006 a) evidenciam que a representação exercida por atores da sociedade civil é coletiva e

ocorre através de um “conglomerado heterogêneo de organizações civis que atuam em nome de subpúblicos e/ ou minicomunidades”. E complementam:

A representação coletiva é, no fundamental, pressão, controle, supervisão, intervenção, assédio e reclamo perante o poder em instâncias executivas de políticas e em espaços de interlocução. Mais: em se tratando de representação em relação a políticas públicas, e em nome de subpúblicos e/ou minicomunidades (...), há condições mais favoráveis para a consonância entre a orientação de decisões dos representantes e as preferências dos representados (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO 2006 a, p. 87).

Ainda em relação a esse debate sobre *quem* as organizações civis representam Avritzer (2007) argumenta que no caso da representação das organizações civis: “Há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes, mas esse grupo pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações”. Esse autor considera a representação exercida pelas organizações civis como uma representação fundada na afinidade, no qual se representam temas e experiências:

O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias, isso é, elas agregam solidariedades e interesses parciais (Warren, 2001). Ao agregarem estes interesses, elas propiciam uma forma de representação por escolha que não é uma representação eleitoral de indivíduos ou pessoas. A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente (AVRITZER, 2007, p. 458).

Quanto à *legitimidade* da representação exercida pelas organizações civis nos espaços de participação via representação, o estudioso Avritzer (2007) considera que essa legitimidade advém do fato das organizações criadas pelos atores da sociedade civil lidar por muito tempo com um problema na área de políticas sociais o que as levam a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas.

A respeito desse assunto Lüchmann (2007) argumenta tratar-se de uma ideia de representatividade que alimenta certa confusão no entendimento acerca dos critérios de legitimidade que os espaços de participação & representação (P&R) como os conselhos de políticas públicas possuem. Eis o que diz:

Na medida em que ora se apela para a legitimidade da representação de pessoas ou setores com ‘‘uma história feita’ nas ‘lutas’ dos segmentos pró-cidadania’ (Tatagiba, 2002); ora se relaciona legitimidade com qualificação e competência dos representantes, como tem sido o caso das ONGs (Dagnino, 2002); e ora o critério de legitimidade está ancorado na capacidade dos representantes em ‘expressar os interesses do respectivo segmento social’ (Teixeira, 1996, p.15) (LÜCHMANN, 2007, p. 154).

Lüchmann e Borba (2010) explicam que a legitimidade da representação exercida pelas entidades ou organizações sociais nos conselhos provém do fato de defenderem por meio de várias formas: a defesa das variadas *causas* sociais e as demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política. Portanto, para os referidos autores é compreensível a intrínseca relação entre representação e sociedade civil no Brasil, visto que:

[...] foram fundamentalmente, mas não exclusivamente as organizações deste campo as que lutaram pela implementação e institucionalização de espaços participativos de gestão de políticas públicas, espaços estes que, em grande medida, foram programados ou desenhados visando à incorporação de diversos segmentos sociais que, nas últimas décadas, ganharam legitimidade pública na defesa e ampliação de direitos (LÜCHMANN; BORBA, 2010, p. 6).

A criação do Conselho Nacional das Cidades, assim como do Conselho das Cidades do Pará é resultado de longos anos de mobilização dos movimentos sociais urbanos, especialmente os de abrangência nacional: União Nacional Moradia Popular - UNMP, Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM, Confederação Nacional de Associação de Moradores - CONAM, Central de Movimentos Populares - CMP que construíram sua legitimidade como representantes da sociedade civil nesses espaços em virtude do histórico de luta pela reforma urbana no país e do conhecimento e qualificação acerca da temática e dos problemas referentes a esta temática, assim como da maior capacidade e flexibilidade em resolvê-los junto ao poder público.

Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011) apresentam que na crítica contemporânea à democracia há *uma nova trama conceitual* no qual os conceitos de participação e representação, tradicionalmente opostos, mudaram de posição e ressignificaram-se de modo recíproco, fazendo com que a primeira perdesse seu caráter autoevidente e, a segunda, sua identidade naturalizada identificada com o governo representativo; assim como outros conceitos aparentemente sem eficácia – como *accountability* - ganharam centralidade nessa nova trama.

Tal resignificação ocorrida com estes dois conceitos, antes polares, deve-se como vemos na discussão desse capítulo à pluralização de espaços participativos, no qual a participação exercida pelos sujeitos da sociedade civil é uma nova configuração da representação. Dessa forma, estes conceitos deixam de ser polares, ocorrendo a conexão entre eles na análise dos espaços participativos.

Para os autores Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011) tanto no debate sobre a pluralização da representação quanto no campo de estudos da sociedade civil há uma incorporação da ideia de *accountability* como uma alternativa para elaborar a eventual legitimidade das novas práticas de representação. Assim, a *accountability* torna a legitimidade dependente de um processo que se estende no tempo.

Assim, as experiências de pluralização institucional da democracia e os atores sociais a ocupá-las começaram a ser pensados em registros analíticos ‘mistos’, articulando a linguagem da participação com, por exemplo, a linguagem da *accountability* social. Nessa direção, ‘sociedade civil’, ‘movimentos sociais’ e ‘cidadãos’, todos eles sujeitos da ‘participação’ – direta, deliberativa, democrática, política – tornaram-se compatíveis com ‘governança’, ‘transparência’, ‘controles democráticos’, ‘eficiência’, ‘prestação de contas’, como atores da ‘*accountability* social’ (...) (GURZA LAVALLE E ISUNZA VERA, 2011, p. 114).

Em relação às características da representação no interior dos conselhos Lüchmann (2007) nos diz que estes apresentam os seguintes atributos:

Participação e representação coletiva (por meio de organizações/entidades); voluntária (e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional e com todas as consequências desta implicação); em diferentes espaços participativos; com periodicidade diversa (ditada por diferentes regimentos); escolha de representantes através de processos variados (fóruns, eleições, indicações, etc.); e, finalmente, grande maleabilidade (isto é, baixo controle) de entradas e saídas em espaços representativos. No seu conjunto, estas características colocam a dimensão das relações entre representantes e representados (mecanismos de autorização e prestação de contas, ou *accountability*) em um outro patamar se comparado com o modelo eleitoral. (LÜCHMANN, 2007, p. 150).

Os conselhos são espaços criados para incluir a participação da sociedade, a fim de que esta não seja resumida no momento eleitoral. Nesses espaços ocorre uma participação coletiva de entidades, movimentos sociais que representam interesses coletivos, isto os caracteriza como representantes que possuem especificidades em relação à representação parlamentar.

### **3. ORIGENS DA DISCUSSÃO DO MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA**

A representação política dos movimentos sociais urbanos no ConCidades/Nacional e no ConCidades/PA deve-se à história empreendida na defesa da plataforma urbana. A legitimidade da representação destes sujeitos é justificada segundo Avritzer (2007) em virtude de trabalharem por muito tempo com um problema na área de políticas sociais, o que os levam a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas.

Estes movimentos urbanos aliados a outros sujeitos como Organizações não governamentais, entidades acadêmicas e profissionais na década de 80 reuniram-se e formaram o movimento nacional de reforma urbana, principal protagonista na defesa da plataforma urbana. Posteriormente, o movimento nacional de reforma urbana passou a ser denominado de Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU.

Nos anos 2000 temos um rol de conquistas relacionadas à política urbana, fruto das lutas do FNRU. Entre estas conquistas destacamos: a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, através da Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001; a criação do Ministério das Cidades pela Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003 e o Conselho Nacional das Cidades em 2004 e a Política de Habitação de Interesse Social, voltada para o financiamento da construção de habitação para população de baixa renda.

Dessa forma nesse capítulo vamos resgatar o processo histórico de discussão da reforma urbana que propiciou a constituição dos quatro movimentos de caráter nacional em defesa da política urbana e apresentamos a estruturação da política de desenvolvimento urbano sob responsabilidade do Ministério das Cidades e o ConCidades/Nacional.

#### **3.1 O DEBATE DA REFORMA URBANA**

As cidades brasileiras possuem uma característica comum independente da região, história, economia ou tamanho: a segregação sócio-espacial, identificada pelo contraste entre espaços com infraestrutura completa e outras com precárias e/ ou inexistentes.

Esta característica comum entre as cidades brasileiras reflete a produção social do espaço urbano que é usada por diferentes classes e frações de classes seguindo a lógica de produção social do capitalismo, ou seja, de apropriação desigual das riquezas.

Eis as características da cidade: ela é diferenciada, é dividida em bairros com infraestrutura adequada, condomínios de luxo fechados com segurança e ocupações coletivas distantes, moradias sobre canais, sem saneamento básico, energia elétrica e sem acesso aos serviços públicos como postos de saúde, escola, espaços de lazer.

A produção desigual do espaço urbano tem como aliado a omissão do Poder Público que investe mais em serviços urbanos nas áreas de interesse do capital. Para Corrêa (2005) “a atuação do Estado se faz fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações”.

Diante dessa realidade, nos anos de 1960, a população excluída desse processo de construção do espaço urbano passou a se organizar e demandar a reforma urbana nas cidades brasileiras. Silva (2003) nos ratifica que há três períodos no qual a *reforma urbana* é tratada como proposição e síntese de uma nova visão de política urbana.

O ponto de partida foi o Seminário<sup>14</sup> promovido pelos seguintes Institutos brasileiros: o de Arquitetos e o de Análises Sociais e Econômicas sobre *Habitação e Reforma Urbana* em 1963 cujo propósito era o de diagnosticar e elaborar soluções para o enfrentamento dos problemas urbanos daquele período. Com o intuito de inserir esta temática nas discussões das reformas de base do Presidente da República João Goulart foi elaborado um documento contendo os debates deste seminário intitulado “Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana”.

Segundo Silva (2003) tal documento foi dividido em três partes: considerações sobre a conjuntura política nacional e internacional; uma série de afirmações baseadas na análise anterior e, finalmente, propostas para tratar as questões levantadas em formato de projeto de lei. Nas considerações iniciais do documento é explicitado o motivo pelo qual a Reforma Urbana entrou na pauta nacional:

---

<sup>14</sup> Participaram deste Seminário, profissionais de diversas áreas do conhecimento: Arquitetos, advogados, assistentes sociais, engenheiros, economistas, sociólogos, líderes sindicais, estudantes, técnicos e representantes de entidades civis entre outros (SILVA, 2003).

Em decorrência do agravamento da situação urbana provocada pelos altos índices de urbanização existente no país naquele momento. Tal situação era determinada pela estrutura subdesenvolvida do país, pelo intenso incremento demográfico desacompanhado de medidas que, no interesse nacional, ordenassem e disciplinassem o surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária, que determinavam fortes movimentos migratórios para os núcleos urbanos (SILVA, 2003, p. 17).

Nesse debate, a questão da habitação foi discutida como um dos principais problemas urbanos nos grandes centros, caracterizando-se pela desproporção cada vez maior entre o salário ou renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia e pelo déficit crescente de disponibilidade de prédios residenciais, em relação à demanda do povo brasileiro, visto que o número significativo de habitações construídas eram destinadas às classes economicamente favorecidas. (SILVA, 2003).

Além disso, o documento denunciava as condições de moradia da população nos centros urbanos “que vive em *subhabitações* – tais como favelas, cortiços, mocambos, malocas, barracos – é grande e crescente tanto em números absolutos como relativos<sup>15</sup>”. Eis o relato:

Mesmo a população que vive em habitações do tipo permanente, em sua maioria, se debate com problemas decorrentes da defasagem entre o crescimento demográfico das cidades e o fornecimento dos mais rudimentares serviços públicos, assim como da não complementação do acervo de moradias como o equipamento de utilização comum, cada vez mais imprescindível em virtude da crescente complexidade urbana (SILVA, 2003, p. 18).

Almejando enfrentar tal problemática o documento propôs, entre outras coisas, o reconhecimento da função social da propriedade: “exigindo limitações ao *direito de propriedade e uso do solo*, se consubstanciaria numa *reforma urbana (...)*” e a criação de um Órgão Central Federal para executar a política habitacional, assim como um Fundo Nacional de Habitação para o financiamento da política.

Entretanto com o golpe do regime militar e sua conseqüente ascensão ao poder muitas propostas foram esquecidas, com exceção da proposta de criação de um órgão responsável pela política habitacional.

Como forma de intervir na crise do déficit habitacional no país que se urbanizava aceleradamente, em 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH). O governo, então obteria um apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do

<sup>15</sup> Resoluções do Seminário, considerações iniciais, item 4.

populismo afastado do poder e, por outro, beneficiaria o setor da construção civil através de uma política permanente de financiamento. (BONDUKI, 2008).

Consonante Bonduki (2008) no período de 1964 a 1986 o BNH e SNH foram, até então, as únicas Políticas Nacional de Habitação que o Brasil possuiu. Durante seu funcionamento a estratégia executada beneficiou a construção civil que recebeu um forte financiamento estável para a produção de unidades prontas, construindo cerca das 25% novas moradias no país. Essa porcentagem apesar de relevante foi insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira, além de excluir parcelas significativas da população de baixa renda do atendimento da política habitacional.

Ainda com relação aos três períodos de discussão dos ideais da Reforma Urbana, Silva (2003) afirma que o segundo período ocorre ainda dentro da ditadura, onde a temática ressurge em torno da Lei do Desenvolvimento Urbano, visando criar instrumentos de organização das cidades.

A reforma urbana também foi resgatada durante a ditadura militar. Num primeiro momento, em 1975, com a publicação de um conjunto de *ideias* para se resolver os problemas urbanos, o qual receberá formato de lei, dois anos mais tarde. E num segundo momento, na proposta do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano –PL 775 – de 1983 -. Observa-se, que já se cogitava, nos meandros do governo, a necessidade de novo disciplinamento para o setor, tendo em vista, evidentemente, o agravamento da situação social urbana, notadamente nas maiores cidade (SILVA, 2003, p.25).

O terceiro período de retomada da temática ocorreu em meados de 1980 quando foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU):

Contar sua história é contar a trajetória de uma bandeira de luta que unificou e articulou diversos atores sociais. No princípio, a luta do Movimento tinha um caráter local, como reivindicação por moradia. Mas com o fim do regime militar, passou a incorporar a ideia de cidade, a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social (SAULE JUNIOR; UZZO, 2006, p 14).

O MNRU nos anos de 1986 definiu o conceito da reforma urbana como uma *nova ética*, que politiza a discussão sobre a cidade e formula um discurso e uma plataforma política dos movimentos sociais urbanos, em que o acesso à cidade deve ser um direito a todos os seus moradores e não uma restrição a alguns, ou aos mais ricos. (SAULE JUNIOR; UZZO, 2006).



No processo da Assembleia Constituinte o MNRU articulou um cenário de participação popular em todo o Brasil, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano.

Reuniu-se uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federal Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros (SAULE JUNIOR; UZZO, 2006, p 14).

Essas entidades se responsabilizaram pela elaboração de uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal, com o objetivo de mudar o perfil excludente das cidades brasileiras, “marcadas pela precariedade das políticas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configurado pela omissão e descaso dos poderes públicos” (SAULE JUNIOR; UZZO, 2006).

Em agosto de 1987 foi entregue à Assembleia Nacional Constituinte a emenda popular com cerca de 150 mil assinaturas, constituída de 23 artigos divididos em cinco títulos: Dos Direitos Urbanos; Da Propriedade Imobiliária Urbana; Da Política Habitacional; Dos Transportes e Serviços Públicos; e Da Gestão Democrática da Cidade.

A proposta, no entanto, não foi aceita em sua integralidade e a conquista se resumiu nos artigos 182 e 183. Era a primeira vez na história constitucional do país que se obtinha um capítulo intitulado “Da Política Urbana”, sob o Título “Da Ordem Econômica e Financeira”.

Percebemos que os movimentos sociais no período da Assembleia Nacional Constituinte passaram a ser propositivos, pois conquistaram legalmente, através de um processo de negociação, direitos e deveres e, em seguida passaram a interferir nas tomadas de decisões, conforme Gohn (1991, p. 11):

As mobilizações organizadas canalizaram-se para o plano legal-institucional: campanhas de emendas populares, articulação em torno da reforma urbana, caravanas pela escola pública e ensino gratuito, diversos fóruns pela saúde, educação, solo urbano, reforma agrária, etc. Ou seja, passou a ocorrer um processo de juridicização da sociedade organizada. Vários movimentos sociais passaram a agendar em suas atividades cotidianas reuniões, debates e seminários para discutir e/ou elaborar subsídios para projetos de leis.

Essa é uma característica do MNRU: a disputa no campo jurídico. Para Silva (2003) tal disputa toma considerável importância na vida do Movimento pela Reforma Urbana desde o seu surgimento até a aprovação do Estatuto da Cidade. Entretanto, há controvérsias em relação a esta condução legalista, identificada como ação privilegiada do movimento que deixou de utilizar formas de mobilização e pressão política.

Após a Assembleia Constituinte o MNRU descentralizou-se pelos Estados e reformulou-se passando a ser denominado de Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, a fim de corresponder ao processo institucional que a nova Constituição prevê de maior autonomia dos municípios e Estados constituindo-se numa organização mais ajustada ao plano institucional, funcionando como um agrupamento de entidades nacionais (SILVA, 2003).

Sua composição é formada por ONG's, entidades profissionais, pelos fóruns regionais de reforma urbana e pelos quatro movimentos de caráter nacional: Central de Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), União Nacional de Moradia Popular (UNMP) e Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLMP).

Os quatro movimentos acima citados são entidades de articulação de vários movimentos populares de abrangência nacional que unidos no FNRU pautaram a agenda de lutas da reforma urbana na década de 1990. De acordo com Brasil (2011) essas redes de movimentos populares e associações voltadas para a questão da moradia configuram-se a partir do déficit referente ao urbano, cujas origens remontam aos anos de 1970, e às articulações nos anos 1980, sendo que na década de 1990 passaram a integrar a composição do FNRU, constituindo-se em movimentos de abrangência nacional.

### 3.2 BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS NACIONAIS DE LUTA PELA REFORMA URBANA

De acordo com Gohn (2010) a articulação de redes sociopolíticas compostas por intelectuais e movimentos populares que militam ao redor do tema urbano, foi na sua grande maioria, construída desde os anos de 1980.

Dentre esses movimentos de luta por moradia oriundos dos anos de 1980 destacamos a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN). O primeiro movimento teve como embrião a União por Moradia de São Paulo, em 1987. O movimento iniciou uma ampla mobilização na cidade, com várias ocupações de terra, eram os primeiros passos pela implementação de um projeto de habitação. Em 1988 o grupo foi ao Uruguai conhecer os projetos de moradia da Fucvam – Federación Uruguaya de Vivienda y Ayuda Mutua, baseado na construção por ajuda mútua e com autogestão<sup>16</sup>.

Em 1989 iniciou sua articulação com os movimentos de moradia do Estado do Paraná, São Paulo e Minas Gerais com objetivo de lutar pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão nas áreas de favelas, cortiços, ocupações e loteamentos atuando com os sem-teto e mutirões (*site* UNMP, 2010). Atualmente o movimento define-se de acordo com o artigo 1º do seu Estatuto como:

Uma associação civil, sem finalidade lucrativa, de cidadãos e cidadãs oriundos dos movimentos populares que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, defesa do direito à moradia, autogestão e reforma urbana, com vistas à eliminação da exploração, da dominação, da opressão, da desigualdade social, da injustiça e da miséria, **trabalhando pelo fim do déficit habitacional** e pela modificação das péssimas condições de vida dos Sem Teto em nosso país e no mundo (*grifos nossos*).

No artigo 3º de seu Estatuto estabelece o seguinte objetivo: “a busca de alternativas para política habitacional popular junto ao setor público ou privado sempre voltadas aos interesses da população de baixa renda”. Já no artigo 4º, inciso VIII define um dos princípios que a diferencia dos outros movimentos que compõe o FNRU: “Defesa do mutirão, da autogestão<sup>17</sup>, da participação popular e da reforma urbana como fundamentos da construção do direito à cidade”.

No artigo 5º define algumas ações que o movimento poderá tomar para atender seus objetivos e princípios, dos quais destacamos alguns:

<sup>16</sup> Boletim FNRU, 23/11/2006 apud GOHN, 2010.

<sup>17</sup> A proposta de autogestão habitacional surge nos anos 80 encaminhada pelos movimentos populares de luta por melhores condições de moradia, esta proposta é entendida como construção e gestão administrativas feitas pelo conjunto dos futuros moradores. As propostas articuladas pelos movimentos eram que as entidades representativas da comunidade organizada eram as encarregadas de promover e gerir todas as etapas do empreendimento habitacional; obtenção de terras com o governo a custo zero; obtenção de financiamento compatível com a renda em torno de um salário mínimo para compra de material de construção de uma casa na faixa de 40m<sup>2</sup>; construção de casas incorporando a mão de obra da própria comunidade, organizada em mutirões; obtenção de subsídio para a execução de infraestrutura; contratação de equipes técnicas de confiança da comunidade, para assessorá-la na elaboração de projetos, no planejamento, controle e organização da obra e nos contatos com o órgão público. (Bonduki, 1992).

VII. Buscar a representação de seus filiados junto aos poderes públicos, organismos privados nacionais e internacionais;

VIII. *Participar de conselhos* populares municipais, estaduais e federal;

IX. *Representar seus filiados* em debates, reuniões, seminários, congressos e entrevistas sobre o tema de moradia popular;

XIV. *Representar os movimentos populares de habitação*, no todo ou em parte, judicial e extrajudicialmente, nos termos do artigo 5º inciso XXI da Constituição Federal, podendo para tanto impetrar mandado de segurança coletivo, propor ação civil pública, usucapião coletivo e outras medidas judiciais coletivas ou individuais que se fizerem necessárias.

A UNMP atua com essas propostas em 19 Estados brasileiros, articulando movimentos de moradia em suas diversas expressões, e de acordo com o publicado em sua página na internet “tem enfrentado as diferentes gestões, ao longo desse tempo, buscando a *negociação e a ação propositiva*, sem deixar de lado as ferramentas de luta e pressão do movimento popular” (UNMP, 2010, *grifos nossos*).

O MNLM foi criado no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia em julho de 1990, consolidando-se depois de grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos durante a década de 1980. Teve o apoio durante sua trajetória da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Cáritas, CMP. Atualmente tem a parceria com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e vínculo com o Movimento dos Trabalhadores Sem – Terra (MST)<sup>18</sup>.

O MNLM está presente em 13 estados e tem a "reforma urbana sob controle dos trabalhadores e trabalhadoras" como sua bandeira central, com *centralidade na ocupação como instrumento de organização e pressão*, assim como o cooperativismo como forma de organização que caminha no sentido de construir novas formas de relação social. (COOPERE, 2010, *grifos nossos*).

A diferença entre a UNMP e o MNLM é que a primeira defende a autogestão e a segunda a ocupação de terras que não cumpram a função social, isto é confirmado pelo entrevistado.

---

<sup>18</sup> Informações do site do FNUR

Nós da UNMP (Pará), quando a gente surgiu a gente questionava muito isso (a ocupação). Por quê? Porque tu acabas colocando as pessoas dentro das casas, sem banheiro, sem saneamento. Não sei se ajuda assim, resolve um problema, mas cria uma série de outros, então o que a gente pensou nós não vamos incentivar a ocupação, então nosso lema era nós vamos fazer o seguinte se tem uma área se ela for pública ou privada a gente vai discutir projeto habitacional para aquela área<sup>19</sup>.

Os outros dois movimentos que compõe o FNUR são a CONAM e a CMP, a primeira foi fundada em 1982 e é o movimento mais antigo entre os quatro, seu papel principal é organizar as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares; em seu processo de organização teve o apoio do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Comunista (PC) e Partido Comunista do Brasil (PC do B).

A CONAM defende a universalização da qualidade de vida com especial atenção às questões do direito à cidade, incluindo além da luta por moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e a democratização em todos os níveis. Está presente em 23 estados e no Distrito Federal congregando 550 entidades municipais e federações estaduais. (CONAM, 2010).

De acordo com o entrevistado da CONAM sua ação é voltada para a luta das políticas públicas em geral, visto que é um movimento que congrega associações de moradores, centros comunitários interessados pelas políticas de educação, transporte, saúde, saneamento:

Nós somos uma confederação nacional de associação de moradores, então o papel de cada associação de moradores é lutar pelas políticas públicas não só voltado à moradia como o movimento nacional (*MNLM*), a CMP e a UNIÃO (*UNMP*) onde o foco deles é diretamente a moradia habitacional e saneamento, é a única luta das outras três. A CONAM já é diferente, como ela é de associação ela é uma entidade que luta por todas as políticas públicas, nós fazemos parte do conselho de saúde, do conselho de habitação, de saneamento, de segurança, segurança alimentar e até no conselho nacional da defesa.<sup>20</sup>

O depoimento do entrevistado da CONAM enfatiza a diferença de foco de ação de cada um dos movimentos, porém temos que considerar que a Central de Movimentos Populares (CMP) não sintetiza sua plataforma de luta na questão habitacional, pois, a mesma é uma articulação de vários movimentos populares com distintas lutas políticas, além disso, cada um dos quatro movimentos tem foco de ações, mas todos discutem e

<sup>19</sup> Entrevistado A da UNMP, entrevista concedida no dia 30/09/2011.

<sup>20</sup> Entrevistado C da CONAM, entrevista concedida no dia 22/11/2011.

apoiam a reforma urbana, ou seja, o direito à cidade com a universalização dos equipamentos e serviços urbanos.

O antecedente histórico da CMP é a ANAMPOS - Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais que defendia a unificação dos movimentos populares com o sindicalismo. Dissolvida ao final da década de 1980 no seu 8º Congresso dando lugar a Comissão Pró-Central de Movimentos Populares que passou discutir a proposta de unificar as lutas dos movimentos populares que possuíam muitas fragilidades.

Em outubro de 1993 foi realizado o Congresso de fundação da CMP que visava articular a diversidade e pluralidade dos movimentos populares em torno de lutas conjuntas, tendo por objetivo a construção de um projeto político popular alternativo.

Contou com a participação de aproximadamente 950 representantes, entre convidados e delegados eleitos em 22 estados brasileiros: Acre, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais, Maranhão, Paraíba, Pará, Paraná, Piauí, Pernambuco, Rondônia, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, São Paulo, Sergipe, Santa Catarina. Participaram vários movimentos populares com destaque para os movimentos de mulheres, moradia, saúde, criança e adolescente, meninos e meninas de rua, homossexuais e pessoas com deficiência. Esse congresso teve como principal objetivo a fundação da CMP que colocava para si a tarefa de articular os movimentos populares e unificar suas lutas (CARVALHO, 2007, p. 81/82).

No I Congresso realizado pelo movimento após sua fundação em 1996, a questão da moradia e da reforma urbana foi inserida como eixos de luta da CMP vinculada à participação popular. A CMP no intuito de contribuir com a qualificação dos movimentos populares para que sejam protagonistas de uma nova cultura social e política fundamentou-se em alguns princípios como elenca CARVALHO (2007, p. 90):

- Democracia: cada movimento deve assegurar a todos os seus membros o acesso às informações e aos debates, o direito de participar das decisões internas, a pluralidade cultural e a forma de organização de cada movimento.
- Representatividade: as entidades não devem ser apenas cartoriais, *mas representantes dos reais interesses dos movimentos. As direções devem ser eleitas de forma a serem representativas das lutas dos movimentos.*
- Ser de base: o movimento deve ter um trabalho organizado capaz de qualificar sua participação na luta coletiva e evitar o distanciamento entre direção e base.

- Ser de massa: o movimento não deve se reduzir a um pequeno número de representantes, mas buscar envolver ao máximo os interessados, a fim de fortalecer a luta popular.
- Ser classista: os movimentos devem lutar pelos direitos e demandas de classes populares, de forma contribuir para a construção de uma sociedade sem opressão econômica, política e cultural.
- Ser combativo: lutar pelos interesses populares sem se curvar ao clientelismo ou à cooptação de grupos econômicos e políticos.
- Solidariedade e fraternidade: constituem valores que os movimentos devem cultivar, apoiando-se mutuamente visando às realizações coletivas dos movimentos.

A luta empreendida em torno da regularização do capítulo da política urbana, pela aprovação de uma política habitacional para a população de baixa renda<sup>21</sup> e pela estruturação da política de desenvolvimento urbano que articula as políticas de regularização fundiária, saneamento, habitação e transporte e mobilidade apresentando uma visão que totaliza as políticas necessárias para a cidade, assim como da criação de órgão que discuta de forma centralizada essas políticas – o Ministério das Cidades, o conselho nacional das cidades como espaço de gestão das políticas urbanas com a participação do poder público e da sociedade civil, constituem algumas das conquistas do FNRU, ou seja, desses quatro movimentos.

### 3.3 A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A política urbana nunca esteve entre as prioridades do Estado brasileiro, os sucessivos governos não tinham um projeto estratégico para as cidades brasileiras envolvendo, de forma articulada, as intervenções no campo da regulação do solo urbano, da habitação, do saneamento ambiental, e da mobilidade e do transporte

---

<sup>21</sup> Essa proposta de lei foi de iniciativa dos movimentos de luta por moradia, vinculados ao FNRU, entre os quais os quatro movimentos nacionais referidos, sendo apresentado em 19 de novembro de 1991, e apenas aprovado treze anos depois pela Lei 11.124/2005 que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social com o objetivo de equacionar o déficit habitacional através da implementação de política habitação para a população de 0 a 3 salários mínimos.

público. (MARICATO & SANTOS JUNIOR, 2007). As políticas urbanas foram responsabilidade de diferentes órgãos federais, entre 1985 e 2002. Nelas ocorreram mudanças constantes tanto na estrutura institucional da política de habitação e saneamento – quanto nos seus programas e recursos.

Em 2001, depois de treze anos de lutas sociais empreendidas pelos movimentos de reforma urbana foi aprovado no Congresso Brasileiro a Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentando dessa forma os dois artigos da Constituição que tratam da Política Urbana.

O Estatuto da Cidade define as diretrizes gerais que devem ser observadas no âmbito da União, Estados e municípios para a promoção da política urbana, visto isso trata:

- a) Dos Instrumentos da Política Urbana – instrumentos voltados a garantir o cumprimento da função social da propriedade,
- b) Do Plano Diretor – critérios para a sua elaboração pelos municípios,
- c) Da Gestão Democrática da Cidade – audiências públicas, debates, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, Conselhos e conferências das cidades nas esferas nacional, estadual e municipal.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades<sup>22</sup> um marco histórico para os movimentos urbanos ligados à discussão da reforma urbana. Sua institucionalização representou uma ação do governo federal em relação à ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano e de um órgão específico que a conduzisse.

Este ministério marca o início de um processo de mudanças nas políticas de habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito integrando-as ao uso e a ocupação do solo, ou seja, uma política que supera o tratamento setorial dos problemas urbanos, a política nacional de desenvolvimento urbano – PNDU.

---

<sup>22</sup> Segundo (MARICATO e SANTOS JUNIOR): A proposta de criação do Ministério estava prevista no Projeto Moradia, elaborado em 2000 pelo Instituto Cidadania, e em várias versões do Programa de Governo Lula, durante diversas campanhas eleitorais para presidente da República, sempre como reivindicação de forças sociais organizadas.



Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações (MARICATO, 2006, p. 215).

O Ministério das Cidades traçou as diretrizes gerais da PNDU, mas os Estados e Municípios são os responsáveis pelo planejamento e gestão urbana. Nesse sentido, é necessário tanto os Estados quanto os Municípios construam suas políticas locais de desenvolvimento urbano com a participação dos cidadãos. O espaço proposto para esta participação são os conselhos das cidades.

### 3.3.1 O Conselho Nacional das Cidades

O Conselho Nacional das Cidades – ConCidades/ Nacional proposto na primeira Conferência Nacional das Cidades foi regulamentado pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva através do decreto n.º 5.031, de 2 de abril de 2004<sup>23</sup>, e integrou a estrutura do Ministério das Cidades.

Constatamos que sua institucionalização segue a lógica dos demais Conselhos de políticas públicas criados no Brasil, previsto na Constituição de 1988, ou seja, de se constituir num canal de participação da sociedade civil em conjunto com o Poder Público para a elaboração e fiscalização de cada política a que se refere o Conselho.

A natureza e finalidade do ConCidades/ Nacional são estabelecidas em seu decreto, eis a exposição de Maricato e Santos Junior (2007, p. 10):

No primeiro artigo desse decreto, o governo estabeleceu que o Conselho das Cidades é um órgão colegiado de natureza *deliberativa e consultiva*, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tendo por finalidade propor diretrizes para a *formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução*, conforme disposto no Estatuto da Cidade (*grifos nossos*).

---

<sup>23</sup> De acordo com Maricato (2006) o Conselho das Cidades foi criado, em 2001, pela Medida Provisória nº 2220, emitida pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, após a aprovação do Estatuto da Cidade.

Assim desde 2004 o Conselho é o responsável pela proposição da PNDU, em consonância com as resoluções das Conferências das Cidades. É previsto que os municípios e Estados criem os conselhos das cidades, entretanto, diferente de outros conselhos em que sua criação é um requisito obrigatório. A criação do ConCidades nos demais entes federativos é uma atribuição exclusiva de cada nível de governo, não havendo qualquer condicionalidade vinculada a esta decisão.

Conforme a cartilha do Conselho das Cidades (2006) a composição do ConCidades “espelha a diversidade dos segmentos que representa”: representantes governamentais do poder executivo e legislativo nos âmbitos federal, estadual e municipal; representações sindicais e de associações profissionais; representantes dos empresários; representantes dos movimentos populares e de organizações não governamentais.

Não obstante essa diversidade é preciso ter clareza que a representação social no Conselho das Cidades está vinculada aos segmentos sociais com capacidade de organização nacional e presença na cena pública, e que conseguiram de alguma forma legitimidade social na temática urbana (MARICATO E SANTOS JUNIOR, 2007, p. 11).

A afirmação acima reforça o argumento de Lüchmann e Borba (2010) de que a legitimidade da representação exercida pelos segmentos da sociedade civil deve-se à história de luta em defesa de direitos sociais, no caso, a legitimidade dos movimentos de reforma urbana de caráter nacional que conquistaram esse espaço de participação & representação.

A composição do ConCidades é dividida em 40% para os representantes do Poder Público e 60% para a sociedade civil. Todos os representantes são eleitos (entre titulares e suplentes) durante a Conferência Nacional das Cidades com três anos de mandato. Em relação a esta composição temos uma novidade, pois geralmente os Conselhos são paritários, de onde podemos concluir que essa divisão, de onde a maioria das representações pertence à sociedade civil é positiva porque reforça que essa política seja formulada e executada com uma maior participação representativa da sociedade.

Na 2ª Conferência Nacional das Cidades foi solicitado que a PNDU fosse efetivada a partir da estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU nas esferas da federação, o que veio a reafirmar a importância do Conselho das

Cidades como instrumentos importantes para a efetivação da política urbana e do controle social, uma vez que a criação deste SNDU deveria ser acompanhada da institucionalização dos Conselhos das Cidades.

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) deverá ser composto pelos Conselhos das Cidades, nos três níveis governamentais, com caráter deliberativo e funcionamento regular, permanente e, regulamentado por lei. Estes Conselhos terão competência para deliberar sobre a promoção da integração de políticas setoriais, mediante adequação de planos, programas e linhas de financiamento, observadas as realidades e necessidades estaduais e municipais, a fim de garantir o desenvolvimento urbano e o equilíbrio regional (RELATÓRIO FINAL DA 3ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 2008, p. 63).

Diante do exposto, constatamos que a orientação para a criação dos Conselhos das Cidades nos demais níveis de governo é de que sejam instituídos em lei, entretanto, o Conselho Nacional das Cidades é regulamentado por meio do Decreto Nº 5.790, de 25 de maio de 2006.

Assim, verificamos a necessidade de que o Conselho Nacional das Cidades seja regulamentado em lei, como uma esfera pública permanente, pois ele tem que ser um interlocutor dos demais Conselhos das Cidades - Estaduais e municipais na construção integrada como é a diretriz da PNDU e do seu sistema.

O ConCidades é um avanço do processo de participação em nossa sociedade que tem uma recente história de democratização. Sua criação é fruto da participação da sociedade civil pela política urbana e por um espaço de proposição e fiscalização, o que nos leva a entender essa política como “um processo dialético, contraditório e de luta entre diferentes setores sociais, sintetizado da seguinte forma: Demanda – Luta – Negociação - Outorgamento” (PASTORINI, 1997)<sup>24</sup>.

### 3. 4 HISTÓRIA DE LUTAS POR MELHORIAS URBANAS EM BELÉM

A Cidade de Belém tem uma história de lutas por melhorias urbanas: habitação, saneamento e educação empreendida pela população residente nas áreas sem infraestrutura.

---

<sup>24</sup> PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão -conquista”. Serviço Social e Sociedade, nº 53, 80 – 100, editora Cortez: São Paulo: 1997.

No período de 1970-1979 as principais lutas desenvolvidas pelo movimento popular em Belém foram por aterro, pontes, tubulação, construção de escolas, luz e água, pela posse da terra, postos médicos e assistência médico-dentária. Até 1976, estas experiências foram desenvolvidas de maneira isolada. A partir de 1976, as experiências foram desenvolvidas de forma articulada (CRUZ, 1994, p. 81).

Essas demandas imediatas contribuíram para a organização dos centros comunitários, associações de moradores e dos movimentos populares urbanos que mais tarde se reuniram em torno da Comissão de Bairros de Belém. A análise dos movimentos sociais urbanos de Belém nos anos 80 passou necessariamente pela sua história, aliás, foi por meio de muitas das lideranças que construíam esse movimento, que atualmente estão na direção dos quatro movimentos de luta por moradia presentes no Estado.

Nós viemos da CBB, uma série de lideranças que eram da CBB, uma boa parte dela está na União (Entrevistado A da UNMP)<sup>25</sup>.

O surgimento do Movimento Nacional vem a partir de um congresso na Universidade que representava à época os movimentos comunitário de Belém - CBB e dentro de um debate a nível nacional onde já se discutia uma organização a nível de luta pela moradia, a CBB achou interessante que ela se inserisse dentro de uma dessas entidades a nível nacional (Entrevistado B do MNLM)<sup>26</sup>.

Outro movimento que articulou várias associações e centros comunitários em Belém foi a Federação Metropolitana de Centros e Associações de Moradores a FEMECAM composta pelas forças políticas que participavam da CBB e motivada por discordância de ideias e propostas em torno da participação direta com o governo estadual eleito no pleito de 1982 se afastaram e criaram a FEMECAM com o apoio direto do governador do Estado na época, o Sr. Jader Barbalho.

Os representantes do novo governo reconhecem as associações de bairros como parceiros de **negociação** e passaram a estimular, através de uma assessoria comunitária por eles fundada, o surgimento de novos centros comunitários que por sua vez, passaram a disputar espaço político com as associações e centros vinculados à CBB. O Estado passa então a orientar seus agentes a realizar reuniões nos bairros e contar com a participação de alguns moradores nas decisões tomadas, tentando ainda utilizar-se das organizações de bairros para viabilizar suas políticas e com isso enfraquecer a luta social nos bairros de Belém (CRUZ, 1994, p. 97, *grifos da autora*).

<sup>25</sup> Entrevistado A da UNMP, Setembro/2011.

<sup>26</sup> Entrevistado B do MNLM, Abril/2012.

A FEMECAM, ao ser criado passou a disputar espaço com a CBB e filiou-se a CONAM, trazendo esse movimento e sua proposta de luta para a região. Este movimento congrega entidades comunitárias municipais e federações estaduais de centros comunitários. No caso do Pará temos a FEMECAM e os centros comunitários individualmente associados à CONAM.

Nos anos de 1992 foi criado o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana – FMRU reunindo diversas entidades da sociedade civil como: partidos políticos, sindicatos, centros comunitários, associações de moradores, associações profissionais, organizações não governamentais e instituições que tinham o interesse em discutir o tema da reforma urbana<sup>27</sup>. Os debates e as atividades realizadas pelo FMRU estavam articulados às reivindicações do MNLM e do MNRU, ou seja, o debate era em torno da gestão democrática da cidade.

O debate da CMP no Pará foi concomitante à fundação da CMP a nível nacional, passando a articular diversos movimentos na região. As experiências participativas em torno do ideário da reforma urbana em Belém construídas desde a década de 1970 trouxe para a região metropolitana o debate dos movimentos urbanos de caráter nacional. Conforme a pesquisa realizada podemos sistematizar que estes movimentos foram expandindo sua atuação no Estado através da filiação de outros movimentos, centros comunitários, associações de moradores de outros municípios do Pará, constituindo-se como um dos principais interlocutores dos interesses relacionados ao urbano.

Na tentativa de ampliar a discussão da reforma urbana no Estado, em 2010 foi criado o Fórum Estadual da Reforma Urbana – FERU com o objetivo de discutir a política de desenvolvimento urbano no Estado a partir das especificidades dos territórios que o compõem e posteriormente elaborar propostas específicas e adaptadas as diferentes realidades. É composto pelos quatro movimentos de caráter nacional, ONG, academia, movimento sindical.

---

<sup>27</sup> De acordo com Santana (2006) participavam das reuniões do FMRU: A Pró-central de movimentos populares, que viria ser chamada de CMP, a CBB, a Federação de órgãos para a Assistência Social (FASE/ Amazônia), Centro de Estudos e Pesquisa Popular (CEPEPO), Associação de Docentes da Universidade Federal do Pará (ADUFPA), Conselhos comunitários dos bairros do Guamá, Jurunas e Cremação, Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Núcleo de Meio Ambiente da UFPA (NUMA), Curso de Serviço Social da UFPA, Associação de Moradores do Conjunto Pedro Teixeira, Sindicato dos Médicos, FEMECAM, Movimento de Urbanização Popular (MUP), Igreja Anglicana, Movimento pela Titulação e Urbanização da área do Tucunduba (MOTUAT), Associação de Moradores do Benguí.

Ao acompanhar o debate realizado em prol da política urbana no país por meio das conferências das cidades<sup>28</sup>, os movimentos urbanos do Estado do Pará em 2005 convocaram e coordenaram a 2ª Conferência Estadual das Cidades sem o apoio do governo Estadual da época que se omitiu do processo de discussão da política de desenvolvimento urbano para o Estado.

Nesse sentido, os movimentos sociais, as organizações não governamentais, a Universidade Federal do Pará, a Universidade da Amazônia, o Conselho dos Arquitetos, a Câmara Municipal de Belém e a Assembleia Legislativa decidiram pela convocação da conferência, que aconteceu com o apoio financeiro da Caixa Econômica Federal (3ª CONFERÊNCIA ESTADUAL DAS CIDADES DO PARÁ, 2007, p.5).

A 3ª Conferência Estadual das Cidades ocorreu em setembro de 2007, convocada pelo governo estadual que em parceria com as entidades que representam os segmentos da sociedade civil e demais esferas de governo assumiu a coordenação de todo o processo da conferência. A partir de então foi iniciada a construção da política de desenvolvimento urbano no Estado, privilegiando a política habitacional.

O Governo do Estado do Pará aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS em janeiro de 2007, na gestão de Ana Júlia Carepa (2007-2010). Com a adesão, o Governo Estadual se comprometeu em constituir os instrumentos da política habitacional em conformidade com o SNHIS, elaborando uma minuta de projeto de lei, o que ocorreu concomitantemente à organização da 3ª Conferência Estadual das Cidades em 2007. O projeto de lei propunha ainda a criação do Conselho Estadual das Cidades do Pará – ConCidades/PA, que seria o órgão central na política estadual de habitação, bem como das demais políticas urbanas. Durante a realização da 3ª Conferência Estadual, foram eleitas as organizações que comporiam o ConCidades/PA, bem como foi aprovada a minuta do projeto de lei (PARÁ, 2010d apud HOLANDA, 2011, p. 120).

Em Janeiro de 2008, foi aprovada pela Assembleia Legislativa a Lei Estadual 7.087/2008 que instituiu o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS),

---

<sup>28</sup> Pogrebinski e Santos (2011) explicam que “as conferências nacionais consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios e secretarias, organizadas tematicamente, e contam, em regra, com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil. As conferências nacionais são usualmente precedidas por etapas municipais, estaduais ou regionais, e os resultados agregados das deliberações ocorridas nestes momentos são objeto de deliberação na conferência nacional, da qual participam delegados das etapas anteriores e da qual resulta um documento final contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas na área objeto da conferência”. Desde a primeira Conferência das Cidades em 2003, já ocorreram três outras edições: 2005, 2007 e 2010.

o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS), o conselho gestor do FEHIS (GGFEHIS) e o Conselho Estadual das Cidades – ConCidades/PA, todos vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDURB cuja atribuição é de monitorar a política estadual de habitação, a ser executada pela Companhia de Habitação do Pará – COHAB.

O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social foi elaborado e aprovado no ConCidades em abril de 2010 representando um avanço para o enfrentamento do déficit habitacional do Estado, pois apresentou um diagnóstico dos problemas habitacionais e da produção habitacional nas 12 regiões de integração do Estado<sup>29</sup> e um plano de ação com as estratégias para o enfrentamento dos problemas e potencialidades identificados no Diagnóstico Habitacional.

Apesar desse avanço com a PEHIS, até hoje o CGFEHIS não foi empossado e o FEHIS funciona precariamente, visto que o FEHIS possui a rubrica orçamentária criada em 2008 o que o possibilitou partir de 2009 receber recursos correspondentes às contrapartidas de contratos referentes apenas aos programas do FNHIS. Devido à inexistência do CGFEHIS, os recursos eram destacados para a execução pela COHAB-PA. A inexistência de recursos não propiciou a abertura de conta específica do FEHIS no Banco do Estado do Pará – BANPARÁ, o agente financeiro dos recursos do FEHIS. Por outro lado, a discussão de projetos habitacionais em execução pelo Governo do Estado passaram pela Câmara Setorial de Habitação do ConCidades/PA durante o seu primeiro mandato (2008-2010).

Apesar do ConCidades/PA ser instituído por lei, isto não garantiu sua continuidade em outra gestão governamental. Além disso, podemos interpretar esse fato também como um sinal de desmobilização dos próprios movimentos sociais como reconheceu o entrevistado A da UNMP:

Eu acho que o movimento ainda não entendeu, tem dificuldade de entender essa importância de pressionar, porque nós temos reunião com as quatro entidades regularmente até porque a gente tem um projeto em conjunto lá na Pratinha, só que a gente nunca pautou essa questão do conselho nas reuniões, então passou da hora da gente pautar, fazer esse encaminhamento. Quando a nova gestão do Estado assumiu mesmo a gente tentou pautar uma reunião com o Dep. Zenaldo Coutinho porque a gente tinha informação que o Zenaldo era que tomava conta disso. Mas acho que inclusive que essa é uma pauta para o FERU porque como estão lá a Academia, as ONGs, as entidades que estão no conselho estão no fórum estadual, então acho que é uma pauta

---

<sup>29</sup> As doze regiões de integração são: Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Metropolitana, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins, Xingu.

inclusive para levar para o fórum estadual para gente ver qual a melhor forma da gente pressionar para que o conselho volte.

Hoje o conselho estadual da cidade é lei, hoje não, desculpa desde que ele foi fundado que é lei. Nós dissemos na época para o pessoal do governo, olha esse governo hoje está no campo da esquerda, vamos colocar rotatividade como nós fizemos no conselho municipal de saúde, fizeram maior briga com a gente. Perdemos o governo. Conclusão, quem esta assumindo agora lá nem empossou a gente. Porque se fosse a sociedade civil organizada que estivesse hoje na presidência. Porque podia ser um ano, o primeiro mandato era do governo, o segundo da sociedade civil, pra gente fazer a discussão na rotatividade, hoje a gente já estava empossado há muito tempo.<sup>30</sup>

O depoimento do entrevistado demonstrou uma fragilidade dos quatro movimentos ao não usarem a força de pressão que possuem para pautar junto ao governo do Estado a posse do Conselho das Cidades. Apesar disto, em janeiro de 2012 o FMRU discutiu sobre o Conselho das Cidades, planejando uma audiência com o governador do Estado para tratar do mesmo, sendo feito para tanto, um ofício agendando a data da reunião.

Em resposta, o governo do Estado anunciou não ser necessária reunião, pois logo este conselho seria empossado, apresentando datas que sempre foram alteradas. Como forma de acalmar os movimentos, em maio deste ano, um mês depois de expirado o mandato da gestão, foi designada um responsável, o Sr. Lincon, diretor de desenvolvimento estadual da SEIDURB, Secretaria de Estado de Integração Regional e Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, que é a SEDURB reestruturada para ser o responsável pelas questões relacionadas ao ConCidades/PA, principalmente pela sua posse.

---

<sup>30</sup> Entrevistado C do MNLM, entrevista Abril/2012.



#### 4. O EXERCÍCIO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS MOVIMENTOS DE REFORMA URBANA NO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES/PARÁ NA GESTÃO 2008-2010

Este capítulo articula elementos empíricos da pesquisa com a discussão teórica sobre a representação política, principalmente a formulação de que a representação é uma relação social, uma atividade com conteúdo substantivo, ou seja, é aquela na qual os representantes procuram estabelecer “políticas favoráveis aos interesses dos que representam” (PITKIN). Acrescenta-se a esse debate a contribuição de Young (2006) que conceituou a representação como um relacionamento diferenciado, na qual a representação deve ser compreendida como processo de antecipação e retomada.

Na pesquisa optamos por investigar o exercício da representação política dos conselheiros que integram os quatro movimentos nacionais de reforma urbana no Conselho Estadual das Cidades na gestão 2008-2010. Primeiramente tínhamos o objetivo de investigar a representação política dos movimentos sociais no ConCidades/PA em dois períodos: as gestões 2008-2010 e 2010-2012, contudo, como dissemos anteriormente, a segunda gestão deste conselho não foi empossado, impossibilitando a condução da pesquisa no período proposto.

Entrevistamos ao total 09 representantes dos movimentos: CONAM, CMP, MNLM e UNMP aplicando dois instrumentais de pesquisa. O primeiro instrumental com objetivo de conhecer a história de cada movimento, o surgimento no Estado, quais entidades são vinculadas ao movimento, a relação com as bases do movimento, a inserção nos espaços participativos, a construção das pautas de discussão. O segundo instrumental tinha como objetivo compreender o processo de autorização, prestação de contas, a concepção do que é ser conselheiro, a construção das pautas a serem discutidas no ConCidades/ PA.

##### 4.1 O PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS

O conselho estadual das cidades do Pará, assim como o conselho nacional é um canal plural de participação via representação de uma diversidade de sujeitos: (a) Instituições Governamentais, com a representação do poder executivo e do poder

legislativo nos âmbitos federal, estadual e municipal; (b) Instituições sindicais e associações profissionais; (c) Instituições empresariais e patronais; (d) Instituições da sociedade civil, envolvendo organizações do movimento popular e organizações não governamentais. A composição é dividida em 40% para o poder público e 60% para a sociedade civil.

Tal divisão foi vista como importante pelos entrevistados da sociedade civil, conforme mostrou o trabalho de Andrade (2009, p. 55):

Então no Conselho Estadual e Nacional das Cidades é diferente, sendo a maioria da sociedade civil, efetivamente a gente tem condições de estabelecer um controle social, então inaugura uma nova fase, é 60% da sociedade civil e 40% do poder público e é muito difícil para o poder público tradicional engolir isso, esse é o maior desafio que nós temos, porque quando chega a nível local é um terror. O prefeito, o cara foi eleito ele acha que é o dono da cidade e de repente ele descobre que não é bem assim, que ele tem que discutir com a sociedade as políticas para a cidade. Aí dá um embate, mas é assim a gente pontua que abre, abre uma nova perspectiva de poder popular.

O perfil da representação política no ConCidades/Nacional e ConCidades/PA é majoritariamente ligada aos movimentos sociais, às entidades populares, ONGs, sindicatos e representações profissionais, isto deve-se ao longo processo de luta pela Reforma Urbana no Brasil que unificou diferentes e diversos atores no FNUR.

Retomando o que Luchmann (2007) e Avritzer (2007) dizem em relação à legitimidade da representação exercida pelas organizações civis nestes espaços, a representação destes sujeitos no ConCidades é legitimada pela história de lutas e a competência destes sujeitos, haja vista terem tido muitas conquistas em relação ao ideário da reforma urbana, o que significa que são autorizados a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas.

Na gestão 2008-2010 do ConCidades/PA, os movimentos estudados tinham um número de assentos definido pelo regimento da 3ª Conferência Estadual das Cidades. A UNMP possuía três conselheiros titulares e três suplentes, a CMP dois conselheiros titulares e dois suplentes, a CONAM quatro conselheiros titulares e quatro suplentes e o MNLM quatro conselheiros titulares e suplentes. Este número de vagas estabelecidas para cada movimento dependia do número de delegados que cada movimento possuía durante a Conferência Estadual, delegados que, por sua vez, são eleitos nas conferências municipais.

Assim cada um dos quatro movimentos busca ter abrangência pelos municípios do Estado, procurando que os centros comunitários, as associações de moradores, os movimentos populares filiem-se ao movimento para assim elegerem maior número de delegados.

Nas eleições municipais (conferência), há uma disputa dentro dos municípios, né? Aqui no Pará eu tenho que fazer tudo pra... Porque as vagas não são iguais né? (...) É proporcionalidade. Quando chega na Conferência, por exemplo, eu posso chegar lá no município vamos dizer de Afuá e não tirar nenhum delegado, mas a União foi lá e tirou um ou dois. Mas eu posso ir no outro município aqui em Ananindeua e tirar 10 delegados. Então isso conta, porque quando chega na Conferência Nacional, a gente chama de contar garrafinha. Quem tem mais garrafinha, entendeu? Ai se conta na divisão pra eleger os conselheiros<sup>31</sup>.

Todos que estão ligados a um movimento estão aptos a votarem em uma Conferência é por representatividade, por exemplo, a União levou 500 delegados, a CMP levou 400, a CONAN 200 e o MNLM 100, é proporcional, só que como as entidades nacionais estão muito articuladas e procuram não ter atrito, as coordenações estaduais dos movimentos, sentam: ó seguinte gente, não vai ter atrito, mas eu trouxe mais delegado e nesse momento que se contam as “garrafinhas” infelizmente, *ah já que tu trouxe 500 tu vais ficar com 5, ah tu trouxe 400, vais ficar com 4, é como se fosse uma ordem de 100 para 1, então se tu só trouxe 200 vai ficar com 2 e outro só 100 delegados, paciência vai ficar só com 1*. Ficaria assim, mas para contemplar todo mundo, eles chamam, um exemplo, e falam *vamos dividir o bolo, tá certo tu trouxestes mais fica com 3 vagas e o outros com 2 vagas*. Para gente ficar coeso na hora da disputa com o Poder Público, a gente se unir e nossas propostas sempre passaram. Então é assim no momento de se articular bacana, mas também tinha uma disputa de representatividade<sup>32</sup>.

A partir dos depoimentos, percebemos que há uma disputa entre os quatro movimentos, por mais que eles sejam articulados, pois em bloco os quatro, unidos, detém maior poder de influência junto ao Estado. Porém estes também disputam entre si o maior número de entidades filiadas, como forma de terem mais vagas no ConCidades/PA, ou seja, maior representação no Estado.

Certos de que a CMP tem o objetivo de articular vários movimentos populares, a discussão da moradia dentro da CMP é conduzida pela UNMP, como nos explica o entrevistado A da UNMP:

Construímos a CMP, talvez essa seja outra diferença importante, porque o projeto da Central é de reunir os segmentos que constroem o movimento popular mais amplo, então não só moradia. Na moradia na CMP é a União, mas temos negros, mulheres, na época que estávamos construindo aqui tinha as prostitutas do GENPAC, deficientes como a APPD, os negros com a

<sup>31</sup> Conselheiro da CONAM.

<sup>32</sup> Conselheiro A da CMP

CEDENPA e a gente, nós da União colocou como missão nossa construir a Central, por uma estratégia do movimento, porque não adianta o movimento de moradia ir, se esses outros movimentos não forem juntos. Então a gente tenta pensar estrategicamente o seguinte vamos construir a União, mas vamos construir a Central, porque todos esses outros segmentos estão na Central, vamos tentar ir todo mundo junto.

Esse objetivo de construção do movimento de luta por moradia atrelada às diferentes lutas de outros movimentos sociais é importante para a construção de um projeto político amplo, não identificando cada luta como mais importante do que a outra.

Dessa forma na composição do ConCidades/PA o número de vagas da CMP apresenta representantes da UNMP como representantes da CMP dentro do conselho, como uma estratégia política de ter maioria de representantes nesse espaço, como afirma o conselheiro A da CMP:

Como membro da União Nacional, claro que tem que ter representatividade, e dentro do conselho teve que decidir quem iria representar o Conselho, tinha que ser alguém que discutisse sobre moradia. Primeiro passo é esse, aí quem é da coordenação da UNMP? E eu participava da coordenação da União, só como a União é um movimento dentro da CMP, tinha que ser indicado alguns nomes para compor o Conselho. Então quem é da União que pode se disponibilizar para representar a CMP no Conselho, e na Coordenação foram escolhidos alguns nomes como Marcos Dimitri num primeiro momento e Diógenes Brandão representando a União pela CMP, era como uma estratégia, porque todo movimento tem que ter maioria, é uma disputa política.

Outra questão relevante que observamos foi a importância de movimentos “menores”, de lutas locais, tais como as associações de moradores e os centros comunitários buscarem filiar-se aos movimentos de caráter nacional, pois ao se estruturarem numa organização “federativa” podem ganhar espaço dentro das conferências, e assim participar como representantes no ConCidades/PA:

Tive que passar pela câmara do meu município, aí como eu era da Luta pela Moradia eu fui delegado, e na Estadual, há uma agregação de alguns movimentos que já são da área da moradia. Por exemplo, de repente se você é de uma associação de moradores que luta pela garantia da qualidade de vida na tua área e quando tem uma conferência, *teoricamente* pra ter direito a uma vaga vai ter que articular com algum membro nacional, pois sozinho não irá conseguir entrar, pode esquecer. Então tu dizes para os dirigentes da União: vou estar com vocês. De repente tua associação leva 3 ou 4 delegados, é muito. Então tu vê, articula: vou te apoiar agora, mas quero ser delegado suplente lá na conferência nacional, ou conselheiro no Conselho Estadual<sup>33</sup>.

Como dito mais acima, os quatro movimentos disputam entre si entidades filiadas, como forma de obter mais delegados na conferência, e da mesma forma as

<sup>33</sup> Conselheiro A da CMP, entrevistado em abril/2012.

entidades, e os movimentos sem expressão nacional, como as associações de bairro priorizam vínculos com estes movimentos objetivando alcançar outros espaços, e finalmente obter como ponto positivo suas demandas representadas por estes movimentos, já que esses possuem capacidade de alcançar com mais facilidade o Estado, como mostrou a pesquisa de Gurza Lavallo et al (2006 b) ao assinalarem que os representantes das organizações civis pesquisadas no município de São Paulo utilizam o argumento da *mediação* para justificar a representação.

Pelo acúmulo político que a gente tem, essa história que temos no movimento, temos um acúmulo político maior do que os outros que estão mais na base, vamos dizer assim; então nosso papel é esse mesmo de orientá-los. Por exemplo, apareceu uma demanda específica lá na base em Oriximiná, ou aqui em Belém na Visconde, na Marambaia, o nosso papel no caso da direção é um pouco como é que a gente transforma essa demanda numa luta política para que eles possam fortalecer a comunidade deles lá (...), por exemplo, se precisar reunir com os Prefeitos a gente vai, porque às vezes *o fato de tu teres um coordenador nacional, um conselheiro nacional como é o Matos, isso ajuda o Prefeito receber a entidade*<sup>34</sup>. (*grifos nossos*)

Diante do depoimento confirmamos o papel de mediação destes movimentos, eles possuem facilidade de serem ouvidos pelos gestores, assim como demonstram o acúmulo político dos líderes desses movimentos e a necessidade de formação dos que estão em sua base com o investimento na formação de novas lideranças e o incentivo a participação desses, para que o processo pedagógico da participação seja ativado. Assim, quanto maior a participação em processos de decisões, maior desenvolvimento em qualidades para atividades públicas.

Retornando ao processo de autorização, por meio das respostas dos conselheiros, obtivemos dados importantes sobre os movimentos, a exemplo do número de vagas para participar da Conferência estadual, onde cada movimento é escolhido dependendo do número de delegados que cada um dos quatro movimentos consegue eleger durante as Conferências municipais. Entretanto, quem escolhe a pessoa para exercer a função de representante pelo movimento são os coordenadores dos movimentos através de indicação ou de uma eleição interna.

Na conferência a União pela representação que ela tinha na Conferência, ela na divisão do conselho e do segmento de movimentos populares ela alcançou um número fixo de vagas. Aí internamente a gente faz uma eleição. Geralmente é numa plenária estadual ou é no Encontro Estadual. Que são eleitos nossos representantes em todos os fóruns que nós temos representação. Então eu fui eleito no Encontro Estadual da União. Há uma

---

<sup>34</sup> Conselheiro A da UNMP

disputa sempre. Agora como eu sou coordenador geral claro que eu tenho um peso político<sup>35</sup>.

No nosso caso dentro da União, primeiro estabelecemos dentro da UNMP essa questão da representatividade, quem tem uma participação mais efetiva dentro das entidades. (...). A indicação foi mais por nome pessoal. Indicação do grupo<sup>36</sup>.

Neste caso, os dois conselheiros da UNMP entrevistados destacaram processos diferentes. O primeiro diz que houve uma eleição no Encontro Estadual da UNMP, e o segundo que foi indicado pelo grupo. Dessa forma, verificamos que há certa confusão acerca desse processo de escolha. Apesar disto, por meio de nossa participação do II Encontro Estadual da UNMP em 2011, constatamos que a escolha ocorreu através de um debate entre os coordenadores do movimento, procurando inserir representantes que fazem parte do movimento de outras regiões do Estado.

É no MOPS, no Movimento Popular de Saúde, como o MOPS é filiado a CMP, tem uma representação na coordenação da Executiva da CMP e na Conferência saiu meu nome pra conselheiro, pela CMP. (...). Pela assembleia da entidade, da CMP obedecendo às diversas representações de várias entidades dentro da CMP. A CMP é uma entidade geral, mas tem as entidades filiadas, tem um monte, tem o ACAUÁ, tem o MLB, tem o MSTU, várias entidades de movimento que são filiadas a CMP assim como o MOPS e cada uma dessas entidades tem a sua representação e o seu coletivo indica alguém pra representar a CMP ele é indicado, e presta conta com a sua entidade, a sua representação, a sua atuação no conselho<sup>37</sup>.

Como já explicado, a CMP articula vários movimentos, entre os conselheiros dentro do ConCidades/PA pela CMP, o entrevistado acima representava o Movimento Popular de Saúde, assim como o outro entrevistado que estava pela CMP, mas como estratégia tinha como entidade de base a UNMP.

No ConCidades, não é o Marcelo que é dono da cadeira, é o MNLM; a entidade se reúne com todos os seus dirigentes, hoje nós somos 22 dirigentes, sendo 21 estadual e 1 nacional que é a Eliseth. Aí se tem 5 vagas a gente faz o debate. Ó eu acho interessante e tal e nós vamos posicionando-nos até a gente chegar num acordo, ó eu acho que o Marcelo é o melhor nome para ir, aí eu disse não eu tenho que me preparar o Daniel tem que ir como conselheiro titular e; eu vou como suplente dele. Então é assim geralmente que nós fazemos. (...) É como a gente sempre diz para tudo, qualquer coisa que fazemos, se tem uma atividade em Brasília, no Rio ou em São Paulo, a gente reúne a direção toda. E vamos dizer que tem duas vagas e a gente

---

<sup>35</sup> Conselheiro B da UNMP, entrevistado em abril de 2012.

<sup>36</sup> Conselheiro C da UNMP, entrevistado em abril de 2012.

<sup>37</sup> Conselheiro B da CMP, entrevistado em abril/2012.

escuta todo mundo. E vai mais pelo debate que o companheiro acumulou em determinada área<sup>38</sup>.

O movimento atua em núcleos de base, a base que eu fazia parte na época acumulou e indicou-me para colocar-me na direção do Movimento Nacional, a nível de estado a reivindicação desse espaço. E dentro do debate do movimento, porque nós somos raízes de outro movimento, de outra base, a direção chegou ao consenso de todos os nomes que foram apresentados, os seus meios e os seus métodos, que nos levou a tal consenso, daí veio então, vamos dizer assim a vitória de uma base de poder representar uma base dentro de uma central [movimento], de uma bandeira que é uma bandeira da reforma urbana e que o movimento cumpre esta tarefa. Eu vim pra cumprir uma tarefa dentro do debate do conselho para atender as reivindicações que comungo de uma forma geral nas diversas bases que o movimento tem representação no nível de estado<sup>39</sup>.

A escolha do representante no MNLM ocorre levando em consideração o acúmulo do debate do representante no movimento, por meio da discussão interna da coordenação estadual. E assim como outros movimentos procura inserir representantes de outras regiões do Estado. Contudo vemos que essa escolha dos representantes não é aberta a todos que participam do movimento, e sim restrita à coordenação estadual.

O processo de escolha, de autorização, dentro da CONAM ocorre por meio da indicação do Partido Político que faz parte da direção do movimento, conforme o entrevistado nos explicou, revelando que não há autonomia na escolha de seus representantes:

Eu pertença a um partido né! Pertenço ao Partido dos Trabalhadores, e eu pertença ao Movimento Comunitário. Dentro do Partido dos Trabalhadores nós nos dividimos por setoriais e eu sou do setorial comunitário. Dentro da CONAM, ela é dividida por partido, né? O partido que dirige hoje, é o PC do B e o PT. Tá na cabeça da chapa o PC do B e o PT é vice, mas só que a maioria da direção é o PT. E pra chegar ao conselho. Pra chegar ao conselho, como é que funciona? É indicação da entidade. Da CONAM e indicação do partido. (...) Eu não vou lá, não chego lá, eu chego lá com a minha associação, mas eu sou indicado pelo setorial comunitário do partido a qual faço parte. Aí no congresso da CONAM, ela tem, que elege seus diretores e tem a vaga do conselho. Aí a CONAM tem que dizer quem são os seus conselheiros. Aí tem a cota do PC do B, tem a cota do PT, tem a cota do PSB, entendeu?

O entrevistado que é conselheiro tanto no ConCidades/PA quanto no ConCidades/Nacional explicou que o movimento é dirigido por Partidos e cada partido tem sua cota, mas é claro que é necessário ter uma entidade de base que participe da CONAM. O que podemos entender que, além de ter uma associação comunitária, de

<sup>38</sup> Conselheiro A do MNLM, entrevistado em abril/2012.

<sup>39</sup> Conselheiro B do MNLM.

bairro que construa o movimento é necessário ser filiado a um partido que faça parte da direção da CONAM.

Posteriormente nos acrescentou que no processo de indicação realizada pelo Partido leva-se em consideração o critério do acúmulo da discussão política, a representatividade por região:

Tem todo um critério. Primeiro por região né? Ver a região e, é a abrangência da entidade. A CONAM ela tá na região Norte aonde? Quem é que representa a mesma? Como é que tá? Aí então é tudo isso, não é só pegar porque é meu amigo é do PSDB e bota lá? Não, é isso. Quem é que discute a política urbana hoje, tem que ter conhecimento da política urbana hoje do Brasil, entendeu? Mais ou menos, aí pra poder tá dentro da discussão do Conselho.

Verificamos assim, que a perspectiva formal de autorização no espaço do ConCidades/PA ocorre durante as Conferências Municipais e Estadual das Cidades, na qual são eleitos os delegados dos diversos movimentos, centros comunitários, associações de bairro vinculados a alguns dos quatro movimentos de caráter nacional. Depois desse processo cada movimento, dependendo da quantidade de delegados que conseguir eleger, terá um número específico de vagas para a composição do ConCidades/PA, que por sua vez será ocupado por pessoas que fazem parte do movimento por meio da indicação, atendendo geralmente aos critérios de acúmulo político.

Durante a conferência há uma ampla participação direta dos cidadãos que elegem tais delegados, contudo a participação dos conselheiros no espaço do conselho é um tipo de participação que Lüchmann (2007) chama de participação coletiva, ou seja, é uma participação por meio da representação dos movimentos sociais.

No caso dos conselhos gestores, observamos dois tipos de participação como auto-apresentação, embora ambos sejam minoritários no interior destas experiências: por um lado, a participação direta dos cidadãos, que se restringe aos rarefeitos momentos de organização de fóruns ou conferências (municipal, estadual e federal); e por outro lado, a participação dos segmentos da sociedade civil escolhidos por critérios de qualificação. Apesar da ocorrência destes instrumentos, este modelo está predominantemente ancorado em um princípio da representação que ocorre por intermédio das organizações da sociedade civil (LUCHMANN, 2007, p. 158).

Destarte, a participação mais ampla da sociedade ocorre durante a conferência com o objetivo de debater a política de desenvolvimento urbano e a escolha dos representantes nesses espaços não é feita diretamente por todos os participantes da Conferência, mas é através de indicação dos membros do movimento. Este



procedimento reproduz um processo de filtragem no qual a participação nos espaços participativos passa a ser exercido pela representação dos líderes de movimentos que possuem expressividade.

A partir dessas considerações concluímos que a perspectiva formal da representação do processo de autorização pode ocorrer de várias formas nos espaços participativos, o que demarca uma das especificidades da representação exercida pela sociedade civil, diferente do processo de autorização da representação parlamentar.

#### 4.2 A REPRESENTATIVIDADE NO CONCIDADES PARÁ

Os Conselhos de políticas públicas são instrumentos de participação da sociedade civil nos processos de decisão das políticas públicas. Sua institucionalização inaugurou a construção da democracia participativa entre nós; em tese são dotados de potencial de transformação política, pois inauguram a participação da sociedade civil, através da representação, na formulação, controle e implementação das políticas públicas junto ao governo, atendendo às reais demandas da população, se essa representação for efetiva no sentido de incluir no debate dos Conselhos proposições do segmento o qual se representa.

Uma das dimensões da representação visa fazer chegar ao maior número de organizações da sociedade civil o que está sendo discutido e decidido no interior dos Conselhos, e inversamente, fazer chegar ao Conselho as propostas da sociedade civil. Outra dimensão da representação está relacionada à capacidade de ir além das organizações sociais que compõem determinado segmento e atingir os setores não organizados da população. (...) A nosso ver, a questão da representatividade está diretamente vinculada à da autonomia do Conselho em relação ao poder público e à da autonomia da sociedade civil em relação ao governo. (SANTOS, 2004, p. 45)

Diante do exposto, constatamos que a questão da representatividade é muito importante para que os conselhos se efetivem como espaços plurais e legítimos da representação de interesses coletivos e um dos aspectos para que isso aconteça é a importância do vínculo dos conselheiros com as organizações da sociedade civil.

Um dos elementos centrais de espaços efetivamente públicos e democráticos é a sua ocupação por sujeitos sociais capazes de tornar legítimas suas representações. E isso só é possível quando se constituem como sujeitos coletivos dotados de *autonomia e se a legitimidade de sua representação for*

*permanentemente ativada pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação (RAICHELIS, 2007, p. 85). (grifos nossos).*

O argumento de Raichelis (2007) reforça a importância da relação entre as bases e as organizações da sociedade civil que exercem a representação. Por sua vez, Young (2006) ressalta que a representação oscila entre os momentos de autorização e de prestação de contas: é um ciclo de antecipação e retomada, ou seja, é necessária uma conexão entre os que exercem a função de representantes com os interesses, com as demandas dos grupos de base que fazem parte dos movimentos, e dos que não fazem também, através da publicização das ações dos conselhos.

Porém, é necessário ter clareza que estes espaços também possuem limites para não criarmos expectativas quanto a sua ação, como afirma DAGNINO (2002, p. 300) Apud FERRAZ (2006, p. 71):

*Os Conselhos podem, então, ser avaliados como uma das arenas nas quais tem se processado a disputa em torno desses modelos, projetos políticos e por parcelas do poder. Não devem ser tomados como uma instância privilegiada ou de importância crucial, mas compõem o conjunto de instituições, arenas, experiências e práticas com as quais a experiência democrática brasileira tem se realizado. (grifos nossos).*

Ancorados no entendimento de Pitkin de que a representação deve ser compreendida como uma relação social e não como um atributo individual a representação, para ela é uma *atividade* que deve ter um conteúdo substantivo. Acrescido de que a representatividade é a congruência das decisões do representante em relação aos interesses do representado, escolhemos analisar a representatividade dos conselheiros dos movimentos sociais urbanos no ConCidades/PA levando em consideração as seguintes variáveis:

- A) o significado da representação para o conselheiro (a função do conselheiro);
- B) relação de consulta e prestação de contas
- C) formulação de propostas.

Em relação ao entendimento dos entrevistados acerca do papel do conselheiro, tivemos várias compreensões que, de forma geral, seria a de participar das atividades do conselho exercendo o controle social da política, de decidir os rumos da mesma e

fiscalizar andamentos de obras, defendendo princípios, exercendo o papel de sociedade civil, não assumindo o papel de Estado, mas de movimento, isto é, de contestação.

A maioria das respostas deu ênfase ao processo de participação das reuniões, no sentido de estar presente e decidindo sobre a política e exercendo “controle” da mesma. Poucos se referiram ao processo de representação de propostas construídas de forma participativa.

O conselheiro é aquele que faz o controle social, pois é dentro do conselho que ele vai avaliar as condições, dizer o que falta e o que precisa mudar, o conselheiro deve fiscalizar o andamento dos projetos. (...) Então o papel do conselheiro, por exemplo, quando tinha algum projeto do governo do Estado eles apresentavam como eles queriam, nós ficamos insistindo pedindo os papéis da obra do PAC e perguntando sobre o começo da obra, término da obra, sobre o andamento, o papel do conselheiro é esse, exigir que a obra ande no tempo adequado. Não era porque o governo era de esquerda que nós tínhamos que soltar a corda. Como é que o governo esta aí quer cobrar da gente se a gente não cobra? Então não estou fazendo o papel de sociedade civil, estou pactuando com algumas coisas erradas que estão acontecendo lá dentro e aí o movimento é aquilo que eu disse, movimento é movimento, partido é partido e governo é governo então não temos que juntar as coisas aí, porque se juntar as coisas eu não vou poder fazer nada em relação ao trabalho do governo<sup>40</sup>.

O que acontece é que o gestor trabalha no gabinete, ele não sai pra dialogar com a população, muito menos com o movimento. Eu acho que quando o gestor vai governar com o povo, mesmo que haja críticas ele vai errar menos e a crítica da sociedade civil organizada é que vai orientar a gestão dele. A importância do conselheiro é a de debater as políticas públicas, participar efetivamente das reuniões e levar propostas dentro das suas câmaras para as políticas de saneamento, saúde, transporte, habitação e de acessibilidade no Estado<sup>41</sup>.

Destacamos na primeira fala do entrevistado a ênfase dada à diferença entre movimento, partido e governo, demonstrando que o conselheiro tem que saber defender interesses da sociedade, exercendo o controle de projetos urbanos, avaliar e propor mudanças, mas ao mesmo tempo, não fica claro em sua fala, que exerce tais funções em consonância com uma proposta de luta de seu movimento de origem.

Em outro depoimento, um conselheiro da CMP falou sobre sua frustração enquanto detentor de tal cargo, isso acontece porque, segundo ele, não era fácil exercer esse papel de controle e fiscalização, visto que em algumas obras os conselheiros, representantes do ConCidades/PA, escolhidos para a função de fiscalizar a obra juntamente com os representantes da comunidade na qual ocorria a intervenção eram

---

<sup>40</sup> Entrevistado A do MNLM.

<sup>41</sup> Entrevistado A da CMP.

impedidos pelas empresas de fiscalizá-los. Assim, o controle social, na perspectiva da sociedade em relação ao Estado é uma possibilidade que depende da correlação de forças dentro desse espaço.

O segundo trecho demonstra a importância da participação dos representantes da sociedade civil em conjunto com o poder público, demonstrando que a participação de representantes da sociedade civil nesses espaços permite que as políticas públicas atendam aos anseios da população, apesar deste não expressar que o exercício da sua participação reflita as propostas de um movimento.

Primeiro ele tem que entender que ele não representa a si mesmo, ele representa o movimento e se é movimento, ele tem que refletir o que a base desse movimento faz. Então ele não pode inventar nada, tá, ele está ali sob um mandato de um Encontro Estadual que de lá sai as diretrizes. O movimento tem princípios, o movimento tem competição política. Então isso tudo norteia a atuação dele, dentro do conselho. Então, o Matos não é o representante do Matos, ele representa uma concepção política, um projeto político<sup>42</sup>.

O conselheiro ele é uma representação idêntica de um vereador de um qualquer um político desses, porque ele representa os anseios da comunidade, né. Vai lá pra defender e trazer de volta o que é que tá lá, porque a comunidade, ele é um, ele é um elo de ligação com, com a sociedade. Então ele é que vai defender lá os interesses da sociedade de um modo geral, tanto é que na representação do conselho tão, tá todos os segmentos, os empresários, os trabalhadores entendeu, enfim. De maneira geral, então todos os interesses estão lá. Ai, o representante da CMP ele tem levar o interesse da sociedade, entendeu? Pra fazer valer o seu ponto de vista lá e o interesse social, é esse o objetivo<sup>43</sup>.

O primeiro conselheiro expressou claramente que é representante de um projeto político, do plano de lutas de um movimento; mas que não representa a si mesmo, ou seja, suas ações são norteadas pelas diretrizes do movimento, traçadas durante o Encontro Estadual do movimento, que se constitui no espaço ampliado de participação de todas as entidades filiadas ao movimento. É o momento privilegiado de avaliação, prestação de contas das atividades desenvolvidas nos espaços de participação e de planejamento.

A compreensão da representação do entrevistado é como o argumento de Pitkin “a representação é uma atividade social e o seu conteúdo substantivo está na defesa dos interesses coletivos”. O entendimento do referido entrevistado também envolve a percepção de mandato, quando ele diz que as diretrizes, os princípios do movimento devem nortear a sua ação, o que nos leva ao entendimento de que o mandato de sua

---

<sup>42</sup> Entrevistado B da UNMP

<sup>43</sup> Entrevistado B da CMP

representação pode ser entendido como *fiduciária*, no qual o representante tem o poder de agir com certa liberdade em nome e por conta dos representados, ou seja, sua ação é livre, mas sempre fundamentada na defesa dos interesses coletivos.

Pelo depoimento do segundo conselheiro a representação da sociedade civil é considerada tal como a representação do poder legislativo, ao considerar os objetivos da representação: interesses da sociedade civil. Porém, temos que ressaltar que há especificidades na representação da sociedade civil, como Lüchamann e Borba (2007) afirmam: “a atuação política do conselheiro é voluntária; tem processos variados de escolha e grande maleabilidade, isto é, baixo controle de entradas e saídas em espaços representativos”. Um ponto importante que o entrevistado B da CMP atenta é a disputa de interesses a serem defendidos no conselho, visto que há uma diversidade de segmentos representados.

Concluimos assim que a representação destes sujeitos nos espaços projetados para a ampliação da participação da sociedade no processo de tomada de decisão das políticas públicas foi feita através da representação de movimentos sociais, estes em tese exercem a representação dos anseios da sociedade civil.

No entendimento de Pitkin, representação significa tornar presente de alguma forma aquilo que não está, significa agir de modo responsável aos interesses dos representados. De forma que o representante não é um substituto que se põe no lugar dos representados. Para Young (2006) inevitavelmente há um afastamento entre representante e representados. Assim, para que o representante aja conforme os interesses, se faz necessário que haja, de alguma forma, no projeto político da sociedade, uma conexão entre eles através dos processos de antecipação e retomada.

O momento de antecipação, ou de consulta, como também chamamos, tem como finalidade qualificar a participação do representante, por meio da constituição de esferas públicas de discussão e de debate que definam agendas e as reavaliam, pela troca de informações que direcionem a representação. O momento de retomada, ou de prestação de contas tem o objetivo de relatar aos representados, no caso a base dos movimentos, as ações tomadas, como serviu aos interesses, publicizar as atividades do conselho.

Conforme argumentado acima sobre a importância desses momentos de antecipação e retomada como elementos importantes da representatividade investigamos como são operados esses momentos pelos movimentos pesquisados.

A pesquisa revelou que este momento de antecipação, isto é, a) de discussão das pautas do conselho, b) de discussão para chegar a um consenso da posição política dos

conselheiros representantes do movimento, c) de definição de uma agenda política ocorre, geralmente, entre os coordenadores dos movimentos, como é o caso dos movimentos: UNMP, MNLM. Outros admitem não possuir uma frequência de reuniões com a sua base, demonstrando até uma centralização no diretor do movimento, como é o caso da CONAM. Já a CMP, segundo o conselheiro deste movimento há uma frequência trimestral de reuniões.

Conforme já exposto os representantes no ConCidades/PA são os mesmos coordenadores destes movimentos; visto que alguns são de outros municípios do Estado, há uma estratégia usada pelos movimentos em aproveitarem as reuniões ordinárias do conselho para reunirem-se visto que o deslocamento dos conselheiros que não residiam na Região Metropolitana de Belém era custeada pelo governo do Estado.

Essas reuniões aconteciam um dia antes da plenária da reunião do conselho que ocorriam a cada três meses, momento no qual debatiam a pauta da reunião do ConCidades/PA para chegarem a um posicionamento do movimento e fazerem a avaliação das reuniões passadas.

Geralmente é que nem no Conselho Nacional das Cidades, quando se tem reunião ordinária do ConCidades/Nacional, o governo manda a passagem da sociedade civil organizada aí o que a gente faz, negocia com o Ministério dois dias antes, acabou hoje então marca a minha passagem para dois dias depois e negocia lá onde vamos ficar, então a reunião acontece assim para gente não ter custo, porque nós não temos ... Porque sociedade civil não tem como arcar com algumas coisas. Então é essa a mesma metodologia que a gente usa no Estado do Pará, os outros cinco dirigentes do movimento que são da direção quando eles vêm para reunião do conselho, a gente procura agendar nossa reunião junto com a reunião do conselho, porque eles vêm com a passagem paga e aqui a gente diz o seguinte para os presidentes de outras associações, porque são núcleos que chamamos, para participarem (...) <sup>44</sup>.

As reuniões entre a Coordenação da UNMP aconteciam mensalmente, conforme disseram - nos os dois conselheiros entrevistados, embora tenha alguns coordenadores de outras regiões. Essa periodicidade das reuniões é facilitada pela maioria dos coordenadores pertencer à Região metropolitana de Belém:

Sim, há uma periodicidade e as reuniões da Coordenação são feitas na Coordenação Estadual onde há uma discussão da política e essas reuniões são mensais, apesar de que a União hoje está muito na área metropolitana, então isso acaba facilitando e as reuniões executivas conforme resolução ocorrem a cada quinze dias e servem muito mais pra encaminhar aquilo que é deliberado na coordenação.

---

<sup>44</sup> Conselheiro A do MNLM.

A organização da UNMP compreende a Coordenação Estadual e a Coordenação Executiva, a primeira é o órgão de gestão colegiada e a segunda é o órgão auxiliar cuja atribuição é executar os serviços e atividades determinadas pela coordenação estadual. Dessa forma, a coordenação executiva e a coordenação estadual estão concentradas na Região Metropolitana.

A UNMP é o movimento mais recente no Estado, sua criação foi em 2007, na época da III Conferência Estadual das Cidades. De acordo com o entrevistado A do Movimento, as entidades fundadoras, em sua maioria, eram da capital e de municípios mais próximos de Belém, as demais entidades dos municípios mais distantes quando foram filiando-se ao movimento eram convidadas a participar das reuniões da coordenação, porém devido a distância e o custo, assim como o MNLM, eles utilizaram a estratégia de indicá-los como conselheiros do ConCidades/PA para participar das reuniões da coordenação.

O conselheiro da CONAM explicou que é difícil ocorrer reunião entre os conselheiros do movimento para discutir pautas do ConCidades/PA, demonstrando que há uma centralidade na sua pessoa para os encaminhamentos do movimento, até porque como ele nos informou ele é o diretor executivo da CONAM no Estado, apesar do dever em socializar suas ações, ele afirmou que não há com frequência reunião com a base do movimento. Dessa forma, não há uma qualidade nesse momento de antecipação, não há discussão entre os que constroem o movimento.

Aqui já era assim mais difícil ... CONAM tinha conselheiro em Redenção em Curuçá, tínhamos lá em Bragança. Os nossos conselheiros eram desses municípios mais distantes, a gente, quando tinha reunião do conselho, a gente antes do companheiro vir, a gente fazia a pauta do conselho. A gente era da executiva, fazia a pauta do conselho e avisava os companheiros lá pra saber o que eles queriam pra gente poder inserir na pauta aqui entendeu? A discussão de Bragança, a discussão lá de Redenção, aqui Ananindeua, a gente procurava saber olha, nós **Fulano** estamos com problema assim e queremos levar para o conselho. A gente colocava na pauta do conselho.

De acordo com o entrevistado da CMP, cada movimento que faz parte da CMP tem sua dinâmica de reuniões, e no caso da CMP geralmente as reuniões ocorriam trimestralmente e extraordinariamente dependendo da necessidade. O entrevistado deixou claro que essas reuniões são importantes para direcionar as decisões dos conselheiros.

Depende de cada entidade, cada entidade ela é autônoma né? Ela tem a sua autonomia lá, a sua forma de se articular, se reunir com a sua sociedade. O MOPS ele tem um período, toda terça-feira ele reúne. No caso, o que acontece na CMP a gente vem e discute dentro do movimento. No caso da CMP é trimestral, bimestral, sempre assim, às vezes até quinzenal, tinha tempo que, dependendo da necessidade. Se tem um problema, uma questão urgente, é chamado uma, uma assembleia pra repassar. Olha tem que tomar uma decisão assim. Às vezes o conselheiro não chegar lá e tomar a decisão de sua cabeça, pessoal, tem que ter um, ele vai pra lá pra defender o coletivo<sup>45</sup>.

Os Encontros Estaduais da CMP acontecem de três em três anos, onde é escolhida a coordenação estadual do movimento, composta por dois membros de cada entidade que participam da CONAM, um titular e o suplente, o coordenador estadual e o coordenador nacional do movimento. De acordo com outro entrevistado, os movimentos que participam da CMP tem o compromisso de pautar os temas a serem discutidos. Atualmente são nove movimentos de caráter estadual que são filiadas a CMP. Como as coordenações destes movimentos geralmente estão em Belém, há a facilidade da coordenação se reunir quinzenalmente, onde discutem temas da conjuntura nacional para que a CMP tenha uma posição definida.

Assim o momento de antecipação, geralmente foi restrito aos coordenadores estaduais dos movimentos eleitos nos Encontros ampliados do movimento no qual também são construídas as propostas de lutas direcionando as ações dos coordenadores.

A gente conversa muito por e-mail, quando tem alguma informação importante a gente troca e-mail entre nós. Têm algumas informações, tipo assim como a gente tem as instâncias: a Coordenação Estadual – e dentro da Coordenação Estadual tem as executivas, as executivas hoje são nove, são quinze na Estadual e nove na executiva, tem algumas informações que a gente, como precisamos de decisões rápidas, a gente decide por e-mail mesmo, a gente troca e-mail com a executiva, alguém “detona” o e-mail e a gente tenta fazer a consulta dentro da executiva se for uma questão muito importante para a União que não pode ser decidida só pela executiva a gente troca e-mail entre a coordenação estadual, quando a gente tem informações mais gerais aí é pra todo mundo, a gente tem uma lista de e-mail das entidades filiadas ou das lideranças que coordenam essas entidades e a gente “detona” e-mail para que todos saibam, por exemplo saiu a nova instrução normativa da *Minha Casa, minha vida* II aí todos recebem, para que fiquem informados, se for alguma informação muito importante todos recebem, por exemplo eventos em Belém, cursos, é... Capacitação. Agora tem algumas coisas que ficam muito restrita na direção *porque tem um nível de decisão que não tem como tu ampliases muito até porque foi eleita uma direção*<sup>46</sup>. (grifos nossos).

---

<sup>45</sup> Conselheiro B da CMP

<sup>46</sup> Entrevistado A da UNMP.



Já o processo de divulgação das ações do conselho ocorreu através do correio eletrônico, site dos movimentos, blogs, durante as reuniões entre os coordenadores e nos Encontros ampliados, no qual todos os que exercem a representação em espaços participativos relatam brevemente sobre a ação no mesmo.

A partir da pesquisa inferimos que o processo de antecipação ocorreu na maioria dos movimentos, mas é restrita à sua coordenação com dificuldades, por isso a estratégia usada de reunir os demais representantes do Estado para momentos de discussão interna próxima a reunião do conselho, no qual se mostra a fragilidade desses processos e o recorrente problema da dificuldade de relacionamento com a base. O processo de retomada, ou seja, de prestação de contas é realizada através dos meios eletrônicos, principalmente o *e-mail*, e outros, como sites, blogs. Contudo, não há uma prática frequente de publicização dos debates promovidos no conselho com todos, visto que assim como o momento de antecipação, muitas vezes, resume-se a coordenação do movimento.

Essa fragilidade é acentuada quando se pretende ampliar um movimento territorialmente, com baixas condições de integração.

Nosso Estado é complexo, nas diversas regiões e se você quer estender o movimento para todo o estado a gente não tem então uma rotina, não é uma rotina comum de que a direção do estado vai descer para ir em outra região, porque a mesma dificuldade que alguém do Marajó ou do Baixo Amazonas possui para vim até a região metropolitana, nós temos algo verticalizado, temos a mesma dificuldade. O que pesa é a gente está na capital e ter toda uma estrutura e que é que nós nos apropriamos dessa estrutura, de capital e repassamos para as direções de base das regiões do estado, nós então utilizamos o sistema eletrônico via e-mail a gente repassa todos os informes, solicita que nos repassem informações do que está acontecendo na região. Teve uma ação de despejo ontem pela manhã em Benevides e apesar de não ser uma base do Movimento Nacional, mas nós temos uma aliança, uma luta da reforma urbana naquele município, aí então a gente repassa para todos; uma rede de diversos parceiros como ONG e sindicatos que vai ter uma resistência. Esse é o nosso canal, nosso instrumento de comunicação<sup>47</sup>.

As Conferências das Cidades e os Encontros de planejamento dos movimentos constituem-se no espaço privilegiado da participação mais ampla de todos os centros comunitários, movimentos sociais, associações de bairro que são filiados a estes movimentos, onde há a construção coletiva do plano de lutas.

---

<sup>47</sup> Conselheiro B do MNLM.

A União a nível nacional nos dá as diretrizes e geralmente no encontro nacional é definido o plano de luta hoje, o que a gente mais procura dentro das atividades é a consolidação dessa entidade como um referência mesmo do movimento popular com um viés voltado para a questão da moradia, apesar de nós termos muitas entidades dentro da União que possuem um perfil mais comunitário. A gente procura dentro desse segmento do movimento popular que tem as quatro entidades, a gente procura geralmente conversar se tem uma demanda que nos unifica procuramos verificar de que forma a gente pode estar pautando, então há essa relação, uma necessidade de nos articularmos primeiro com aquelas que temos mais afinidades CMP, MNLM e a CONAM. Feito isso daqui a gente procura dialogar com os outros atores que discutem as políticas do desenvolvimento urbano, aí que a gente procura falar com as academias, ONGs, com as entidades de classes, enfim, tanto que é por aí que a gente está falando do foco do fórum estadual, a consolidação deste se dá a partir do momento em que estes atores estiverem bem articulados<sup>48</sup>.

A construção do plano de lutas desses movimentos ocorre nos encontros nacionais de seus movimentos de onde saem as principais diretrizes do plano para as representações do movimento em seus Estados, entretanto a maioria deles possui dificuldade em construir a sua própria proposta de lutas, levando em consideração as demandas do Estado, outra fragilidade encontrada.

Hoje ainda é uma pauta muito ocasional, o que é um problema (...). O que a gente tá tentando fazer nós da UNMP, nossa ideia é no planejamento pegar as demandas das entidades, elas vão apresentar as demandas pra gente e a gente tentar organizar pelos espaços que estão aí, então, criar pauta para esses espaços que temos aí<sup>49</sup>.

O conselheiro B do MNLM disse que os demais diretores do movimento no Estado não se reconheciam como diretores estaduais do movimento e sobrecarregam os diretores da capital. Em seguida nos falou que além da dinâmica de discussão da pauta do ConCidades há um momento no qual convocam o movimento para discussão da pauta geral:

É verdade que alguns coordenadores, eles ainda vivem ainda da cultura de liderança no município, também ainda não se atentaram que eles são direção de do um estado, então eles sobrecarregam também, muitas das vezes, a responsabilidade para gente da capital, porque vem a direção e eles esquecem que eles também são direção estadual. Então é assim, que a gente constrói as nossas pautas. A carga é muito grande, é Estado, é município, uma série de situações. E a gente traça um plano de pauta. Dia 30 de abril, nós já temos uma reunião que é para tratar da situação nacional do movimento: como é que nós vamos encaminhar o movimento até o final desse ano, enfrentando calendário eleitoral e uma série de situações, porque já teve um debate a nível nacional então desce para os Estados e a gente chama os municípios e suas

---

<sup>48</sup> Conselheiro C da UNMP.

<sup>49</sup> Entrevistado A da UNMP.

direções. É a movimentação do movimento, não acompanhando a estrutura do Conselho. É a hora de chamar o movimento e discutir a pauta geral.

Percebemos nas entrevistas a articulação que houve a construção conjunta de propostas entre os quatro movimentos de caráter nacional, além dos outros movimentos populares, mais os Fóruns Metropolitano e Estadual de Reforma Urbana, o que é importante, pois o plano de luta tem que ser compreendido como de todos.

Além disso, a articulação dos segmentos que compartilham de um projeto comum, no caso a bandeira da reforma urbana: Direito à cidade, Democratização das políticas urbanas e função social da propriedade, é determinante para que haja o controle social, visto que a articulação faz com que tenham um posicionamento em bloco ampliando o poder de intervenção, na relação de forças.

Desta forma os quatro movimentos possuem a importância de serem os mediadores com o Estado, de serem os representantes da sociedade no debate da política urbana, apesar de haver um distanciamento da participação das entidades de base. Estes movimentos tem sua importância histórica, na defesa da bandeira da reforma urbana, porém observamos que parece estar ocorrendo uma desmobilização, um enfraquecimento na participação das entidades de base.

É necessário investir na formação política de novos líderes, que as entidades de base também tenham protagonismo participativo.

Esse processo dos quatro movimentos já é mais recente, aquela representação de base ela perdeu um pouco essa essência, então hoje uma articulação de unir forças em torno de quatro entidades, que estão no FNRU, FERU e FMRU isso é para preservar algo que nós também deixamos de ter, que foi ter uma inserção muito mais na base e passamos a ter um movimento muito mais de vanguardista e de puxadores, mas estamos assim, faço uma autocrítica, estamos um pouco distantes da raiz daquilo que se propõe. Nós estamos aqui falando no movimento, na sociedade, no povo. Quem é este movimento? São grupos ou são movimentos? Vamos trabalhar que são articulações de movimentos que defendem, pautam políticas, mas que sinceramente assim, nós estamos um pouco longe da realidade da necessidade da própria população, se o gestor tá ausente, nós estamos muito mais, porque o gestor tem estrutura e a gente? Não tem como é a gente tá lá. A gente tá numa sociedade de relação de trabalho e capital, o movimento é um movimento de reivindicação, ele não é um movimento de capital, nem de trabalho. Os movimentos, tanto o que eu faço parte como os quatro que são bem articulados é equívoco, se qualquer movimento pensar em assumir o papel do estado. Então aquele que pensar assim deixou de ser movimento e o risco quando você ganha o governo em cima de uma produção motivada e o movimento se vincula a algum partido não deve ter, primeiro não deve ter, segundo, tem que ter uma compreensão de uma linha de que tipo de governo, porque o estado é autoritário, por mais que ele seja o amor, aos olhos daquele movimento, mas em um momento ele pode ferir, porque o Estado fere muito mais do que as pessoas possam imaginar.

## 4.2 BALANÇO DAS ATIVIDADES NO CONCIDADES DO PARÁ

O Conselho Estadual das Cidades no seu primeiro mandato 2008-2010 realizou nove reuniões ordinárias e uma extraordinária, com intervalo entre as reuniões de três meses. No primeiro momento as atividades foram voltadas para sua estruturação e organização, criação do seu regimento interno, definição da Secretaria Executiva.

De acordo com o regimento interno do Conselho, no art. 4º que dispõe sobre sua organização, este é composto por:

- Plenário;
- Presidência;
- Secretaria Executiva;
- Câmaras Setoriais: Câmara de Habitação; Câmara de Saneamento Básico; Câmara Transporte e Mobilidade; Câmara Programas Urbanos.

Cada Câmara foi coordenada pelo representante Estadual de cada órgão responsável pelas quatro políticas com a finalidade de subsidiar o debate do plenário e de realizar o debate e proposição da política. Por sua vez, a discussão da política de Habitação, era coordenada pelos representantes da COHAB, a política de Saneamento Básico pela Companhia de Saneamento do Pará - COSANPA, a política de Transporte e Mobilidade pela Secretaria Estadual de Transportes- SETRAN e a política programas urbanos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDURB, que atualmente é Secretaria de Integração Regional e Desenvolvimento Urbano – SEIDURB.

As principais discussões da política de desenvolvimento urbano do Estado do Pará foram:

- Participação na elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, acompanhada por um Grupo de Trabalho formado por representantes do ConCidades/PA, que participaram dos Seminários de discussão do Plano nas 12 regiões de integração do Estado. Os produtos da elaboração do plano foram discutidos e apresentados à Câmara Setorial de Habitação e ao Plenário do ConCidades/PA.

- Política Estadual de Saneamento Básico: elaborada por grupo de trabalho com a participação dos conselheiros do ConCidades/PA, a discussão da proposta de lei da Política Estadual de Saneamento Básico (PESB) foi apresentada à Câmara setorial de Saneamento e ao Plenário do ConCidades-PA.
- Acompanhamento da Rede de Avaliação e Capacitação para implementação dos Planos diretores Participativos: pesquisa coordenada nacionalmente pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional - IPPUR, e no Estado do Pará pela pesquisadora do NAEA – Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Arquiteta e Urbanista, Simaia Mercês, acompanhada por um grupo de trabalho com representantes do ConCidades/PA, seus produtos foram apresentados à Câmara setorial de Programas Urbanos ao plenário do conselho.
- Organização da 1ª Conferência Estadual de Saúde Ambiental: organizado com a participação da SEDURB, Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA e Secretaria Estadual de Saúde – SESPA, pelos conselhos Estaduais das Cidades, do Meio Ambiente e Saúde. O ConCidades/PA possuiu representantes na Coordenação Estadual da Conferência, acompanhando diversas conferências municipais.

Apesar desses avanços, o ConCidades/PA enfrentou algumas dificuldades como a ausência do Poder Público Federal e o Legislativo Estadual nas reuniões, o que pode ser explicado pelo não reconhecimento desse espaço de discussão das políticas públicas com representantes da sociedade, pela cultura incipiente de legitimar espaços de participação.

Em consonância com o trabalho de Andrade (2009) as reuniões das Câmaras Setoriais tinham objetivo de discutir cada política e depois apresentar o debate nas reuniões da plenária do ConCidades/PA, como forma de integrá-las, mas, o funcionamento das câmaras era irregular, destacando-se positivamente as Câmaras de Habitação e Saneamento.

Diferente da estrutura nacional, no qual o Ministério das Cidades é o órgão centralizador da política de desenvolvimento urbano, estando subjulgadas a ele as Secretarias Nacionais das políticas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade e programas urbanos, no Estado do Pará cada política era coordenada por diferentes órgãos, cada um com autonomia e sem uma clara definição da sua responsabilidade com a política urbana.

Essa descentralização, aliado a outros elementos como a incipiente cultura da democracia participativa, na qual o poder público reconheça a legitimidade da participação da sociedade nos processos de decisão da política, são os primeiros passos de construção da discussão da política urbana, que sempre recebeu tratamento descentralizado, que podem ser elementos para entender o porquê de muitos projetos e ações relativos ao Desenvolvimento Urbano não terem sido apresentados ao Conselho, tais como Ação Metrópole, o Minha Casa, Minha Vida.

Apesar de não serem apresentados ao conselho, os conselheiros, principalmente do segmento do movimento popular reivindicaram que fosse criado um grupo de trabalho que incluísse a participação de conselheiros, como mostrou o trabalho de Andrade (2009) no depoimento de um entrevistado da época:

O que se aprovou ontem, por exemplo, na câmara de habitação é que esse recurso que o Estado vai acessar para desenvolver a nível local o Programa “Minha Casa, Minha Vida” é que necessariamente tem que ter um acompanhamento, monitoramento e fiscalização do Conselho das Cidades Estadual. Pra ver como a coisa não está bem percebida pelo próprio governo, que há a necessidade da gente tá aprovando resolução pra eles cumprirem, se já tivesse tudo bem assimilado, não precisava de resolução, isso era automático.

Essa atitude mostrou que houve um exercício da participação positiva dos segmentos da sociedade civil que reivindicaram o reconhecimento do ConCidades como espaço de discussão das políticas que envolvessem a temática urbana, o que não era bem compreendido pelo governo. Os segmentos da sociedade civil procuram reafirmar o valor da participação no sentido de tomar decisões e não apenas de estar presentes legitimando as decisões do poder público.

O exercício da representação precisa caminhar junto com a participação, é necessário que haja o fortalecimento de espaços mais inclusivos de participação. A qualidade das discussões em espaços institucionais de participação via representação depende da fomentação da participação da sociedade civil. Por isso, é que consideramos de suma importância a formação de novas liderança, que o processo pedagógico de participação também seja exercido pela base que são articuladas por esses movimentos. Para que tenhamos a existência de uma sociedade participativa depende do exercício da participação que capacita cada vez o homem para a responsabilidade social e desenvolve as qualidades necessárias para as atividades públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 é considerada o marco principal de criação de um sistema descentralizado e participativo de gestão das políticas públicas, cuja participação prevista adquiriu dimensão institucional. Tal dimensão provocou uma alteração no ordenamento jurídico-constitucional do país ao introduzir a concepção de democracia participativa por meio dos conselhos de políticas públicas, no qual há a interlocução entre a sociedade civil e o Estado na gestão e execução das políticas públicas.

Passados mais de vinte anos da Promulgação da Constituição estes espaços hoje estão disseminados aos milhares pelo país representando diversas políticas públicas e se converteram em temas de debates sobre democracia, no qual o centro das análises compreendem esses como modelos alternativos de democracia, ou seja, como um espaço de construção da democracia participativa, na qual há a participação da sociedade civil nos processos de decisão das políticas públicas. Isso confere potencial de justiça e eficácia às políticas públicas por serem justamente construídas com a participação da sociedade civil.

Destarte, os conselhos de políticas públicas e outras inovações institucionais de participação como os orçamentos participativos, conferências das políticas públicas são espaços de materialização da democracia participativa em combinação com a democracia representativa, para que esta não seja apenas um processo formal de escolha dos representantes políticos, resumindo a participação da sociedade ao momento eleitoral.

É importante enfatizarmos que a institucionalidade dos conselhos é uma conquista dos movimentos sociais no processo de democratização do Estado brasileiro que reivindicavam por participação.

Nestes espaços a participação institucional ocorre sob as prerrogativas legais que determinam a participação através da representação de associações, organizações ou “entidades sociais”, fundamentalmente daquelas que atuam ou que contam com algum reconhecimento nas respectivas áreas das políticas sociais. Constatamos então, que a partir dessa modalidade específica de participação se erigem novas modalidades de

representação política, isto é, a representação política exercida pelas organizações da sociedade civil.

Esta *nova representação* vem sendo frequentemente analisada por propostas de estudo que enfatizam as relações entre participação e representação, ao demonstrar que estas se complementam, desconstruindo as análises que veem estas como opostas. Dessa forma autores como Gurza Lavalle, Castello e Houtzager (2006a) analisam os conselhos e demais instâncias participativas, como o Orçamento Participativo como “pluralização da representação”, Lüchmann (2007) o “fenômeno da representação no interior da participação” (P&R), Avritzer (2007) “representação oficial da sociedade civil”, através da “representação por afinidade”, ou seja, na identidade com a especialidade temática da política pública.

A nova representação exercida pelas organizações da sociedade civil tem suas particularidades, e por este motivo não pode ser analisada a partir dos critérios da representação política tradicional. O processo de escolha, ou autorização como diz Hanna Pitkin, é diferenciado. Este processo tem variadas formas e critérios como eleição, indicação. As organizações civis e seus representantes são escolhidos por diferentes critérios de legitimidade e há baixo controle das entradas e saídas nos espaços participativos.

Ao investigar a representação política dos movimentos sociais urbanos dentro do espaço do ConCidades/PA na gestão 2008-2010 observamos a partir da pesquisa que o processo de autorização, ou seja, de escolha dos representantes do ConCidades ocorreu por meio da indicação interna dos movimentos, visto que cada um dos quatro movimentos: CMP, CONAM, MNLM e UNMP, assim como no ConCidades/Nacional tem assento reservado na composição do conselho no segmento Movimentos Populares. A participação “garantida” destes movimentos é explicada pela luta destes em defesa da reforma urbana, e o espaço do conselho de gestão democrática da cidade é uma das conquistas destes movimentos.

O número de vagas para cada movimento, entretanto, não é definido, ocorrendo durante a Conferência das Cidades uma disputa entre os quatro movimentos para conseguir eleger delegados nas conferências municipais para participar da Conferência Estadual e assim, quanto mais delegados cada movimento apresentar maior o número de vagas terá direito.

Constatamos também que as entidades: as associações de bairros, os centros comunitários e os movimentos sociais para ter acesso à participação com direito à voz e



voto nas conferências precisam estar filiadas a um destes movimentos maiores, ou seja, CMP, CONAM, MNLM e UNMP. Assim, observamos que mesmo na conferência que tem o objetivo de formular propostas e debater as políticas com a participação mais ampla da sociedade civil, acaba ocorrendo uma restrita capacidade inclusiva da participação no processo de decisão pelo fato das deliberações serem conduzidas pelos delegados eleitos em uma disputa com as entidades de organizações da sociedade civil.

Essas relações entre os movimentos com caráter nacional e as entidades “menores” ou localistas deve-se ao fato dos primeiros possuírem uma capacidade política de acesso ao Estado, exercendo a função política de intermediação, o que nos permite afirmar que mesmo dentro dos espaços participativos há uma desigualdade política, com disputa política entre forças políticas desiguais.

As lideranças destes quatro movimentos, em virtude da história de luta em defesa da política urbana tem uma história sociopolítica de participação, um acúmulo político que é um ponto positivo para que exerçam a função de representantes em espaços participativos como os conselhos e como condutores destes movimentos que tem uma legitimidade tanto da sociedade quanto do Estado.

Defendemos diante disso que há necessidade de formação política de novas lideranças e uma maior inclusão da participação destas entidades participativas locais em espaços de interlocução com o governo, como nas conferências, pois nos conselhos a participação ocorre através da participação coletiva de organizações da sociedade civil, para que os efeitos psicológicos da participação desenvolvam-se também nos sujeitos que constroem essas entidades, e assim tenhamos o fortalecimento da participação em nossa sociedade.

Somado a isso é importante a qualificação dos próprios conselheiros de todos os segmentos para uma discussão mais aprimorada das políticas que compõe a Política de Desenvolvimento Urbano, incorporando a esta qualificação o debate da realidade diversa do Estado que precisa ser incluída na Política de Desenvolvimento Urbano Nacional, que não contempla na maioria das vezes estas especificidades. Este debate além de realizado no ConCidades/PA tem que ser efetivado no ConCidades/Nacional.

O Estado do Pará possui cinco conselheiros no ConCidades/Nacional, quatro representantes dos movimentos populares e um representante do segmento dos empresários, visto isto é importante a articulação entre os conselheiros nacionais da região norte na defesa da inclusão das particularidades da região pela política nacional no espaço do conselho.

De acordo com os resultados da pesquisa percebemos que o protagonismo de entidades de luta localista em espaços participativos não é vista como positiva por um dos representantes do movimento da UNMP. Essa visão deve-se a percepção reduzida da capacidade de discussão política destas entidades de discussão localista. Há, portanto, a resistência dos representantes dos movimentos que atuam em rede, em detrimento da possibilidade de representantes de movimentos locais de assumirem, por exemplo, a direção do FMRU.

Ainda temos muita crítica ao Fórum, ele ainda não é como nós propomos que ele seja. Ainda temos crítica da forma que ele é composto, então, por exemplo, se tem um centro comunitário, qualquer um, se ele quiser, ele se filia, ele se articula ao Fórum, aí ele vai ter um espaço igualzinho a UNMP que é estadual e nacional e quando tiver aqueles encontros que elege a direção do fórum eles concorrem igualzinho a UNMP, as entidades estaduais e nacionais. (). A gente acha que não deveria ser assim porque são coisas diferentes.

O argumento da condução política mais ampla é importante, porém entendemos que este não deve ser um motivo de exclusão da participação dessas entidades na composição da direção, porque acreditamos como Pateman (1992) que participando os sujeitos passam a desenvolver uma ação responsável, aprendem que tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que seus próprios e imediatos interesses, caso queira a cooperação dos outros. Assim a participação no FMRU contribuiria para a formação política.

Em relação às pautas debatidas no ConCidades/PA concluímos que apesar de algumas vezes seguirem uma pauta governamental, os quatro movimentos sempre articularam-se e propuseram pautas propositivas também, assim como reivindicavam o reconhecimento do conselho como órgão de discussão das políticas urbanas executadas no período no Estado. Houve momentos em que, a exemplo do projeto Ação Metrópole, que havia o objetivo de dotar a Região Metropolitana de Belém de uma rede de mobilidade urbana, no lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida que foram executadas pelo governos sem passar pela discussão do conselho, não reconhecendo as atribuições deste conselho, devida a baixa compreensão do papel do conselho como gestor da política de desenvolvimento urbano pelos órgãos do governo.

Diante da articulação entre os quatro movimentos e ao levar em consideração a representatividade diversificada dos segmentos que compõe o ConCidades/PA identificamos que houve pouca articulação entre os segmentos, o que prejudicou o

exercício do papel fiscalizador e propositor do Conselho, sendo importante, nesse momento, a articulação entre os segmentos dos movimentos populares com outros segmentos, como o da academia, das organizações não governamentais, dos sindicatos dos trabalhadores, pois o espaço do conselho é de disputa e negociação e a articulação entre os segmentos possibilita um equilíbrio na defesa das propostas.

Verificamos que o processo de consulta e prestação política entre os representantes e representados ocorre principalmente entre os coordenadores dos movimentos e que ainda é frágil o *link* com a base. O momento privilegiado são os encontros dos movimentos, nos quais há a discussão e formulação do plano de luta. Estas são direcionadas pelo movimento a nível nacional, sendo necessários que os movimentos nos estados adaptem às suas realidades, pois a luta da reforma urbana devem incorporar a dimensão regional.

Tatagiba e Almeida (2012) ao fazerem um balanço das ações dos conselhos de políticas públicas argumentaram a importância dos conselhos em obter uma audiência pública e social maior. Para isso se faz necessário ter criatividade para forjar novas formas de comunicação com a esfera pública, que traduzam os temas dos conselhos, uma forma de criar audiências mais ampliadas e possibilitar que se construam critérios de avaliação com respaldo social para a atuação das organizações que possuem representação no conselho. Em resumo é necessário que haja uma publicização das ações do conselho: suas ações, a sua rotina, suas atas, a discussão dos temas do conselho para além do espaço institucional.

Assim, apesar da fragilidade de *link* com a base destes movimentos, há um esforço de ampliar a discussão das estratégias para a promoção da política de desenvolvimento urbano no Estado para além da discussão interna de cada movimento, ao integrar a discussão com outros sujeitos políticos como os sindicatos de trabalhadores, ONGs e academia através do Fórum Estadual de Reforma Urbana - FERU em processo de construção desde 2010 quando ocorreu o 1º Encontro Estadual de Reforma Urbana. O Encontro teve como objetivo construir o FERU, cuja finalidade era de discutir as especificidades dos territórios que compõem o estado do Pará e elaborar propostas específicas e adaptadas as diferentes realidades. Este espaço pode vir a se constituir, assim como ocorre com o FMRU como locus de discussão da política de desenvolvimento urbano do Estado, de discussão das ações do conselho, articulando dessa forma a luta institucional com a mobilização da participação.

Concluimos que os quatro movimentos urbanos vem exercitando a participação por meio da representação com um saldo positivo, devido às experiências e vivências que os conselheiros possuem por fazer parte dos movimentos que discutem a política urbana e pela própria trajetória pessoal de participação social. Porém, é importante que haja cada vez mais o incentivo a participação mais ampla, pois estes momentos estão ficando escassos e a legitimidade e a qualidade da representação, assim como o fortalecimento do conselho dependem da fomentação da participação dos cidadãos, conforme Young (2006). Em suma: o que torna a representação democrática é a participação.

Com as leituras do referencial teórico sobre a temática da representação exercida pelas organizações da sociedade civil percebemos a riqueza de assuntos a serem analisados.

## **REFERÊNCIAS**

ANDRADE, D. L. **O exercício da participação no Conselho Estadual das Cidades do Pará na visão dos conselheiros**. Trabalho de Conclusão de Curso da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal do Pará. Belém: 2009.

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

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Paz e Terra: São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. MATTEUCCI, N; GIANFRANCO, P. **Dicionário de Política**. Universidade de Brasília: Brasília, 13 ed. 2009.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Disponível em: [www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf) acesso em 04/12/2008

BRANDÃO, A. **Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman**. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 54, ano XVIII.

BRASIL, Flávia. De Paula. Duque. **Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980**. Tese de doutorado da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2011.

CARDOSO, A. A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: **Reforma urbana e gestão democrática promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Org.: Luis C. de Queiroz Ribeiro & Adauto Lucio Cardoso. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

CARVALHO, S. R. R. **A central de movimentos populares e o processo brasileiro de democratização: uma trajetória em construção 1993 – 2003**. Tese de doutorado do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2007.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática S.A, 1993.

COUTINHO, C. N. **Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia**. In: *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. Sonia Fleury Teixeira (Org.) 3 ed. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: Associação de Pós- Graduação em Saúde Pública, 2006.

CHAUÍ, M. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CUNNINGHAM, F. **Teorias da democracia: uma introdução crítica**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

CRUZ, S. H. **Movimentos sociais e construção do espaço urbano de Belém: o bairro da Sacramento**. Dissertação de mestrado do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – mestrado em planejamento do desenvolvimento da Universidade Federal do Pará: 1994.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo, EDUSP, 1997.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. SP: EDUSP, 1999.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FARIA, C. F. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. In: Revista Lua Nova, nº 49, São Paulo, 2000.

FERRAZ, A. T. R. **Cenários da participação política no Brasil: os Conselhos gestores de políticas públicas**. In: Serviço Social e Sociedade, nº 88, São Paulo: Cortez, 2006.

GONH, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3 ed. São Paulo: Cortez (coleção questões da nossa época, v. 84), 2007.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HOLANDA, A. C. G. **A Nova Política de Habitação de Interesse Social no Pará (2007-2010): Avanços e limites**. Dissertação do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, do Programa de Pós-Graduação Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, da Universidade Federal do Pará. Belém: 2011.

LAVALLE, Adrian. G.; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil**. In: Revista Lua Nova, nº 67, São Paulo, 2006 a.

\_\_\_\_\_. **Representação Política e Organizações Civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, fevereiro, vol. 21, nº. 60, São Paulo, 2006 b.

LAVALLE, A.; ARAÚJO, C. **O debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória**. CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 9-12, Jan./Abr. 2008.

\_\_\_\_\_; ISUNZA VERA, E. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability.** Revista Lua Nova, nº 84, São Paulo, 2011.

LÜCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação.** Revista Lua Nova, nº 70, São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo.** CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, Jan./Abr. 2008.

\_\_\_\_\_; BORBA, J. **A Representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** *Urbe*, v. 2, n. 2, 2007.

MARICATO, E; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **As metrópoles e a Questão Social Brasileira.** Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

MARICATO, E. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** IPEA – políticas sociais acompanhamento e análise. Fev. 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, **Desenvolvimento Urbano com Participação Popular e Justiça Social: Avançando na Gestão Democrática das Cidades,** Brasília, 2008.

MENDES, Denise C. V. R. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático.** In: Revista Katályses, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007.

MILL, J. S. Considerações sobre o governo representativo. Brasília: UnB, 1981

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos.** Brasília: EdUnB, 1982.

MIGUEL, L. F. **Representação política em 3D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política.** *RBCS Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003.*

MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza política.** Bari: Laterza&Figli, 1953.

MOURA, J. T. V. de. **A representação política de organizações da sociedade civil nos conselhos de segurança alimentar e nutricional e a busca pela legitimidade.** Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2009.

NETO, J. BRAZ, M. **Economia Política – uma introdução crítica.** Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social. Cortez Editora. São Paulo: 2010.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática;** tradução: de Luiz Paulo Rouanet, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PARÁ, Governo do. **Desenvolvimento Urbano no Pará – 3ª Conferência Estadual das Cidades**. 2007.

PARETO, Vilfredo. **Traité de sociologie générale**. Genève: Librairie Droz, 1968.

PEREZ, O. C. **A representação em arenas extraparlamentares: os conselhos de políticas públicas**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2010.

PITKIN, H. F. **Representação: Palavras, Instituições e Ideias**. Lua Nova: São Paulo, nº 67, 2006.

POGREBINSCHI, T; SANTOS, F. **Participação Como Representação: O Impacto Das Conferências Nacionais De Políticas Públicas No Congresso Nacional**. IN: DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 3, 2011, pp. 259 a 305.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos da construção democrática**. Editora Cortez: São Paulo, 2007.

RODRIGUES, O. **Democratização e Gestão Pública na Amazônia: Do Orçamento Participativo ao Congresso da Cidade no Município de Belém-PA (1997-2004)**. Jundiá: Paco Editorial: 2010.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**, Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SANTANA, J. V. **Banco Interamericano no desenvolvimento e política urbana no município de Belém: tensões e compatibilidades no modelo de gestão das cidades e no discurso da participação social**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

SAULE JUNIOR, N; UZZO, K. **A trajetória da luta pela reforma urbana**. In: Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França. Orgs. Nelson Saule Junior e Karina Uzzo. Observatório Internacional do Direito à cidade, São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006.

SILVA, E. R. da. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana. São Carlos: UFSCar, 2003.

STRECK, L. L.; DE MORAIS, J. L. B. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. RJ: Fundo de Cultura, 1961.



TATAGIBA, L; ALMEIDA, C. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

URBINATI, N. **O que torna a representação democrática?** In: Lua Nova: São Paulo, nº 67, 2006.

VALENTE, M. A. L. **Democracia enclausurada: um debate crítico sobre democracia representativa contemporânea.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

YOUNG, I. M. **Representação Política, Identidade e Minorias.** In: Lua Nova: São Paulo, nº 67, 2006.

Sites:

COOPERE. Entrevista com Lourdinha - Coordenadora do MNLM. 2010. Disponível em: <[www.coopere.net/ppla/index.php?a=home&id=33](http://www.coopere.net/ppla/index.php?a=home&id=33)>. Acesso em: 20 de maio de 2012.

[www.conam.org.br](http://www.conam.org.br), acesso em 06 de maio de 2012.

[www.unmp.org.br](http://www.unmp.org.br), acesso em 06 de maio de 2012.

[www.fnru.org.br](http://www.fnru.org.br), acesso em 06 de maio de 2012.