

A legitimidade da representação na democracia participativa

Autores: Janete Krack Magnagnano¹
Osmir Dombrowski²

Os conselhos gestores de políticas públicas expressam uma das formas de ampliação da participação e por isso tem sido reconhecida a sua contribuição no aprofundamento da democracia. A configuração dos conselhos conjuga os aspectos de participação e representação, pois atuam pela via da representação.

A discussão aqui apresentada refere-se à legitimidade da representação exercida pelos atores da sociedade civil junto ao conselho de assistência social do município de Cascavel/PR. Entende-se que a mesma está ancorada na afinidade com o tema, tal qual elaborado por Avritzer (2007), entretanto o ato explícito da autorização está presente com caráter obrigatório na construção da legitimidade dessa representação.

Palavras Chaves: representação, legitimidade, autorização, afinidade.

O conselho gestor e a representação

A diretriz participativa instituída pela Constituição Federal de 1988 inaugura no país um crescimento da participação da população nas esferas de decisão sobre as questões públicas e cada vez mais se ampliam os espaços de participação dos atores da sociedade civil.

As formas de participação são institucionalizadas pela Constituição Federal de 1988 e uma delas caracteriza-se como conselhos gestores das políticas públicas, os quais se configuram como um colegiado de atores da sociedade civil e do governo que discutem e deliberam sobre o assunto pertinente à sua atuação. Expressam a tentativa de ampliar os espaços de participação da população na formulação, avaliação e proposição das políticas públicas e se configuram como espaços privilegiados de participação nos espaços decisórios.

¹ Assistente Social, especialista em: Fundamentos do Serviço Social pela UNIOESTE – PR, mestranda em Ciências Sociais na UNIOESTE-PR. E-mail: janete_krack@hotmail.com

² Doutor em Ciência Política pela USP, professor adjunto da UNIOESTE- PR. E-mail: osmirdom@yahoo.com.br

Expressam a concretude de uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade civil, pois possibilitam o acesso da população aos espaços de formulação das políticas sociais e aos demais espaços de decisões públicas. (GOHN)

Esse crescimento dos canais de participação da sociedade civil na gestão pública está expresso no crescimento do número de Conselhos que o Brasil apresenta. Os Conselhos de Assistência Social configuram essa realidade e hoje estão presentes na quase totalidade dos municípios brasileiros.

Em conformidade com a diretriz participativa da Constituição federal, o planejamento e avaliação das políticas públicas têm sido acompanhados por conselhos, os quais podem ser de assistência social, meio-ambiente, saúde, habitação, dos direitos da criança e do adolescente, entre outros, que venham a configurar a expansão da inserção da população na gestão pública.

A institucionalização do Conselho de Assistência Social está ancorada no artigo 204 da Constituição Federal, o qual define que a organização das ações governamentais na área da assistência social seguirá as diretrizes de “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. (inciso II do art 204 da Constituição Federal)

O artigo 203 da Constituição Federal dispõe sobre a prestação da Assistência Social e sobre seus objetivos. A regulamentação deste artigo e, portanto, da Assistência Social é concretizada pela lei 8.742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Em seu artigo 16 a LOAS estabelece que as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são os Conselhos de Assistência Social.

Ambas as legislações, Constituição de 88 e a LOAS, apresentam a Assistência Social como política pública, como dever do Estado e direito do cidadão, concebendo a organização da Política num sistema descentralizado e participativo, cuja concretização se dá em 2005 através da instauração do SUAS³(Sistema Único de Assistência Social), o qual segue apresentando os mesmos princípios e diretrizes estabelecendo uma arena participativa de discussão e formulação da políticas públicas.

A LOAS em seu artigo 17 apresenta o formato para o Conselho Nacional de Assistência Social e da mesma forma também aos Conselhos Municipais de Assistência

³ A Assistência Social percorre um caminho de construção e reconhecimento enquanto Política Pública de Direito, sendo que atualmente as forças se reúnem para a aprovação do PL SUAS que tramita nas instâncias legislativas.

Social, como espaços de participação, organização e deliberação por parte da sociedade civil. Esse formato é paritário e bipartite, sendo que 50% dos representantes são governamentais, indicados pelo poder executivo e 50% não governamentais, da sociedade civil. O inciso II do artigo 17 da LOAS dispõe sobre a representação da sociedade civil no Conselho de Assistência Social os quais são:

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal. (LOAS, 1993)

Dessa forma a legislação define quais são os segmentos ou os setores que estão autorizados a participar do Conselho de Assistência Social. O primeiro segmento é das *entidades e organizações de assistência social* as quais são compreendidas como “entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”. (Art. 3º da LOAS)

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS estabeleceu através de Resolução o entendimento acerca da classificação do segmento *trabalhadores do setor*, através da resolução 23 de 2006 do CNAS, a qual em seu artigo 1º resolve:

Estabelecer como legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor como, associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único da Assistência Social.

A representação dos usuários, de acordo com o artigo 17 da LOAS será de usuários ou de organização de usuários da Assistência Social, cujo entendimento foi pactuado pela resolução 24 de 2006 do CNAS, as duas categorias são assim definidas:

Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social. (Artigo 1º da Resolução 24 CNAS de 2006)

E ainda,

Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso. (Artigo 2º da Resolução 24 CNAS de 2006)

Percebe-se como a LOAS define quais dentre as organizações da sociedade civil quais podem ser classificados como representantes do conselho, e participar da definição das diretrizes da Política, ela define os segmentos estão legitimados a serem os representantes da sociedade civil no conselho de assistência social. Nos três casos trata-se de setores ou segmentos que tenham algum tipo de ligação ou atuação na área.

Os conselhos gestores têm sido localizados na teoria democrática como expressão da democracia participativa, a qual apresenta um modelo que mais se aproxima do ideal democrático de participação direta, que oferece espaços para que a população tenha a possibilidade de participar das decisões e das escolhas políticas que lhe são afetas. Os mesmos, em conformidade com a democracia participativa, buscam a acolhida da população nas esferas de decisão, porém ela tem sido efetivada pela via da representação. Mesmo sendo reconhecidos como experiências de aprimoramento das formas de participação, a concretude da atuação e da presença da sociedade civil se dá pela representação. Assim entende-se que as teorias da democracia prescindem da definição da representação mesmo naquela conhecida como democracia participativa, sendo que a representação se caracteriza como materialização da participação.

A presença da representação e da participação de forma conjugada nos conselhos gestores é discutida por Lígia Lüchmann, a qual esclarece que os Conselhos conjugam participação coletiva (auto representação das entidades escolhidas) com representação coletiva (entidades escolhidas por representarem outros setores sociais), e conclui:

Trata-se, portanto, de um conjunto de elementos que parece desafiar novos olhares para o fenômeno da representação política nos espaços de participação. Assim, as experiências participativas no Brasil, a exemplo dos conselhos gestores e do orçamento participativo (experiências p&r), apontam para um movimento de renovação e de reacomodação desses instrumentos de ação política no interior das práticas institucionais da sociedade brasileira, indicando que, muito menos do que oposição, encontramos combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações políticoinstitucionais. As experiências apontam, sobretudo, para o fato de que a participação não substitui, mas reconfigura a representação. (LUCHMANN, 2008, p. 96)

Também sob a compreensão de que a configuração dos conselhos não extingue a representação, Avritzer denomina-os como formatos híbridos, pois conjugam representantes do Estado e representantes da sociedade civil e elementos da democracia representativa e da democracia direta. Embora diferencia a representação da sociedade civil daquela exercida na representação eleitoral, para ele

Dois aspectos diferenciariam a representação nas instituições participativas da parlamentar: em primeiro lugar, não há o requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes e, posteriormente, desenvolvido por Hanna Pitkin. Em segundo lugar, não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. (AVRITZER, 2007, p. 444)

Frente ao reconhecimento de que a instância participativa da sociedade civil se estrutura pela atuação por representantes, a discussão proposta para este trabalho é a de explorar o conceito de representação e entender em que está ancorada a legitimidade da atuação dos representantes do Conselho de Assistência Social.

Explorar os conselhos pela ótica da representação remete a discussão para o entendimento do conceito e o entendimento de como ele está se apresentando ou como está sendo exercido no âmbito dos conselhos gestores.

A compreensão da representação busca na obra *Leviathan* de Thomas Hobbes a sua clássica compreensão de que o homem natural estabelece um contrato social a partir do qual delega ao soberano, ao *Leviathan*, a autoridade de decidir sobre sua vida. A soberania sobre as suas decisões, sobre a sua vontade é delegada ou confiada ao representante, e as decisões tomadas por este se concebem como legítimas sob o ato de autorização.

Diz-se que uma República se instituiu quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com o outro, que determinado homem, ou assembleia de homens, deve receber da maior parte o direito de apresentar a pessoa de todos eles, isto é, de ser seu representante; todos [...] devem autorizar todas as ações e julgamentos daquele homem, ou assembleia de homens, como se fossem seus próprios. (HOBBS, 1991, p. 159-160)

Em sua citada obra, Hobbes está preocupado com a legitimidade da soberania concentrando-se na problemática da autorização enquanto ato de transferência de autoria capaz de dar legitimidade ao representante enquanto soberano (AVRITZER). A respeito da significação da representação, as discussões concentram-se na legitimidade

da representação enquanto soberania e a forma como a representação passa a ser entendida na sociedade moderna.

Célebre estudo formulado por Hanna Pitkin a respeito da representação nos aponta como o conceito vai se desenvolvendo, construindo e abarcando significados permeados por uma dicotomia entre a presença e a ausência. Aponta que representar significa tornar presente algo que, no entanto, não está literalmente presente.

Pitkin aponta que o conceito *representar* tem diferentes conotações em relação à sua significação em diferentes línguas. Pode ser representar como figurar, atuar numa peça teatral, podem referir-se também à objetos inanimados que ocupam o lugar de ou correspondem a algo ou alguém.

A fim de fazer entender de que forma a representação passa a integrar o campo político Pitkin (2006) relata a prática dos cavaleiros e burgueses que iam ao Parlamento com autoridade para obrigar suas comunidades a pagar pelos tributos e para dar consentimento à essa cobrança, e para retornar informações às suas comunidades, mais tarde passaram a ser usados pelas suas comunidades para apresentar suas queixas ao rei. Com o desenvolvimento dessa prática passou-se a perceber que um membro da comunidade poderia através da negociação com o comprometimento pelo pagamento dos tributos pudesse promover os interesses de suas comunidades. A comunidade começa a pagá-los pela sua atuação e poderiam ser solicitados a prestar contas da sua atuação no parlamento. Nesse momento não eram chamados de representantes pois a palavra ainda não tinha esse significado. Eles começaram a ser vistos como aqueles que “vinham pela comunidade no lugar de”. (PITKIN, 2006)

Pitkin afirma que o primeiro exame da idéia de representação na teoria política foi formulado por Hobbes na obra *Leviathan*. Formulando o conceito de representação em Hobbes, Pitkin afirma que:

No *Leviathan*, Hobbes define a representação em termos dos aspectos formais da agência legal, especialmente em termos de autorização: um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, que fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria. A representação pode ser “limitada”, sendo autorizadas apenas algumas ações específicas sob restrições específicas, ou pode ser “ilimitada”. O último tipo dá lugar à soberania. (PITKIN, 2006, p.28)

Como lembrado por Pitkin (2006), Hobbes também diferencia o ator limitado e o ator livre, Hobbes afirma utilizar a palavra *pessoa* quando se refere àquele que age

por sua própria conta, e utilizar *a pessoa do outro* quando se referir àquele que age pela autoridade de outro (AVRITZER).

As preocupações em torno do mandato, da representatividade e da legitimidade tem grande incidência nas formulações que se referem à democracia representativa, contudo, se a discussão sobre a representação na teoria da democracia representativa tem apresentado formulações e animado em muito as discussões teóricas do aprofundamento da democracia e ainda, a representação tem configurado também as instâncias da democracia participativa, e estas instâncias têm configurado avanços no aprofundamento da democracia, essa problemática adquire pertinência ao ser deslocada para a vertente participacionista, pois conforme apresentado esta se concretiza através da representação.

A legitimidade da representação é um dos aspectos que tem animado as discussões da representação e tem demandado várias formulações. No lócus da representação dos atores da sociedade civil consideramos a existência de três formulações propostas por Avritzer (2007), Gurza Lavalle (2006) e Urbinati(2010).

Dentre as contribuições consideradas relevantes para essa formulação destaca-se o trabalho de Nádia Urbinati que desenvolve o conceito de representação por *advocacy* introduzido por John Stuart Mill, o qual se tornou pertinente à autora quando da sua proposta de argumentar em favor da representação. Sua defesa à representação centra-se no argumento da lacuna espacial que se forma entre a deliberação e a tomada de decisão, para ela o que diferencia a democracia representativa da direta “são o caráter e a abrangência de sua política mediada. Não há simultaneidade entre deliberação política e tomada de decisão” (p.64), destacando o discurso como elemento essencial para exercício da *advocacy*.

Urbinati apresenta a *advocacy* configurada por dois elementos: “a ligação ‘apaixonada’ do representante com a causa dos eleitores e a relativa autonomia do juízo do representante” (p.77). O exercício de Urbinati parece apontar para um equilíbrio entre o mandato fiduciário e delegado, a *advocacy* “pode ser vista como alternativa entre a dicotomia de representante como fiduciário ou representante como delegado” (p.86), ela aponta que existe uma tensão entre compromisso com a causa dos eleitores e juízo autônomo do representante, o que vai animar a *advocacy*.

A *advocacy* pressupõe também a necessária autorização,

Advocacy, como eleição, implica seleção, pois visamos a conseguir o melhor defensor, não uma cópia de nós mesmos. Não é a identidade das pessoas como tal que procura representação; são suas idéias e reivindicações como cidadãos que sofrem, ou podem sofrer, injustiça por causa de sua identidade. (URBINATI, 2010, p.85)

Outra forma de representação é defendida por Gurza Lavalle, ancorando-se na idéia de representação virtual construída por Edmund Burke.

Burke defende uma representação não eleitoral, no qual o requisito explícito da autorização não esteja necessariamente presente.

Representação virtual é aquela em que há comunhão de interesses e empatia de sentimentos e desejos entre aqueles que atuam em nome de quaisquer pessoas e as pessoas em nome das quais eles atuam – embora os primeiros (fiduciários) não tenham sido, de fato, escolhidos pelos segundos. (GURZA LAVALLE, 2006, p. 89)

O que legitima a representação é o “sentimento” ou “compromisso” de representar alguém (grifo no original), sentimento recíproco entre representante e representado, o que dispensaria o ato formal de autorização, pois o fato de sentir-se representado legitima o ato de representação.

Gurza Lavalle observa que

A presunção de representar alguém, é claro, não equivale à sua efetiva representação; no entanto o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irreduzível a dispositivos institucionais. (GURZA LAVALLE, 2006, p.89)

Dessa forma, a representação virtual, para ser mantida, pressupõe a atuação em favor dos interesses dos representados, pois é exatamente o sentimento da defesa de interesses que constitui a representação. Gurza Lavalle aponta ainda que na representação virtual estão presentes mecanismos indiretos de sanção e prestação de contas os quais devem ser explorados a fim de verificar se podem determinar ou não uma responsividade virtual.

Interessado na legitimidade da atuação dos representantes da sociedade civil, Avritzer (2007) constrói uma argumentação em torno da representação por afinidade que é aquela em que mesmo não havendo o ato explícito da autorização, a mesma se dá por identificação, por afinidade. São os casos em que, mesmo não ocorrendo o ato da autorização de agir em lugar de, a representação se dá pela afinidade que se estabelece

quando da defesa de temas ou de assuntos em que a identificação e a afinidade ocorrem da parte do representado com o tema pertinente.

A representação por afinidade encontra-se numa dimensão não eleitoral, quando a legitimidade está ancorada na afinidade e identificação que o representante tem com o tema. Mesmo admitindo que no caso dos conselhos haja a escolha dos representantes por eleição, Avritzer aponta que a representação nesses casos,

...não possui as características da igualdade matemática da soberania, tão cara à idéia de representação eleitoral, e não possui o elemento monopolista territorial na medida em que partilha a capacidade de decisão com outras instituições presentes no território. O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida freqüentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias, isso é, elas agregam solidariedades e interesses parciais. 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. 457-458)

Acreditando que a representação dos atores da sociedade civil se dá pela afinidade, Avritzer apresenta críticas às propostas apresentadas por Dryzek, Urbinati e Gurza Lavalle, apresentando para cada uma das situações as argumentações que justificam a sua discordância.

Quando Avritzer argumenta sobre sua discordância entre os citados autores define que a representação exercida pelos atores da sociedade civil é a representação por afinidade.

As argumentações de Avritzer em torno das críticas apresentadas às concepções de representação virtual, discursiva ou advocacy permitem pensar que a elaboração realizada por ele avança em relação às demais e por isso o foco do presente trabalho está voltado a proposta de Avritzer. Dessa forma objetiva-se construir uma reflexão em torno da representação exercida pelos atores da sociedade civil no conselho municipal de assistência social do município de Cascavel/PR, verificando se apresenta o formato pensado por Avritzer o qual é conceituado de representação por afinidade.

O Conselho de Assistência Social – o caso de Cascavel/PR

A discussão aqui elaborada refere-se especificamente ao conselho municipal de assistência social de Cascavel/PR referente à representação dos atores da sociedade civil e limita-se à análise documental dos atos constitutivos e regulamentários.

O conselho de assistência social de Cascavel foi instituído no município no ano de 1996 e atua desde então por representantes, e em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela LOAS. Em 2007 a legislação é revista e a constituição e organização do conselho municipal de assistência social passa a ser regido pela lei 4.537/2007, a qual prevê que a representação do Conselho, em conformidade com a LOAS tem composição paritária e bipartite, o que significa que 50% dos membros representa a base governamental e 50% representa a sociedade civil, denominada não governamental. Referente à metade não governamental, a qual se estabelece como foco da discussão ora elaborada, a representação é formada por nove membros titulares, destes são três representantes das entidades de assistência social, três representantes dos trabalhadores do setor e três representantes dos usuários ou de organização de usuários.

Os segmentos descritos pela lei municipal são definidos pela LOAS, conforme exposto acima, e essa definição expressa quais são os segmentos ou os setores que estão autorizados a participar do conselho de assistência social. Percebe-se como a LOAS recorta, dentre os setores da sociedade civil quais podem ser classificados como representantes do conselho, e participar da definição das diretrizes da política, a referida lei define quais os segmentos estão legitimados a serem os representantes da sociedade civil no conselho de assistência social. Reconhece-se que existe uma gama muito maior de organizações da sociedade civil, de grupos mobilizados que não estão inclusos nas referidas leis, as quais se localizam no leque das organizações da sociedade civil mas não estão referidas na lei como representantes da sociedade civil. O que diferencia as entidades e organizações trazidas pela lei é o fato de que a sua atuação está localizada no tema da assistência social, nos três casos trata-se de entidades, organizações ou segmentos que tenham algum tipo de ligação, experiência no tema ou atuação na área.

A partir da constatação que a atuação dos conselheiros se dá pela via da representação e com o intuito de analisar a representação da sociedade civil junto ao Conselho de Assistência Social, especificamente focando a legitimidade da representação, busca-se perceber como esta representação exercida no âmbito do

conselho municipal de assistência social de Cascavel/PR se materializada, observando os elementos da afinidade e do ato explícito da autorização.

A LOAS define em seu artigo 17 que os membros da sociedade civil serão eleitos em foro próprio e o decreto 5003/2004 que regulamenta o processo de escolha dos representantes não governamentais, define que o processo de escolha se dará através de eleição. Seguindo as normativas federais a lei municipal prevê que a seleção dos representantes da sociedade civil junto ao conselho municipal de assistência social se dará através da eleição.

A referida lei municipal prevê que a eleição das entidades e organizações representantes da sociedade civil é realizada na Conferência Municipal de Assistência Social através de eleição em assembléia própria de cada segmento, quer dizer que se realizam três eleições para a seleção dos representantes da sociedade civil. O processo de eleição, conforme a lei será disciplinada por regulamento próprio a ser aprovado pelo próprio conselho. O regulamento da última eleição foi aprovado pelo CMAS através da Resolução 044/2009, no qual se encontram importantes elementos sobre o processo de eleição.

Para dirigir o processo de escolha da nova composição não governamental o conselho institui uma comissão eleitoral composta por membros do próprio conselho, a qual deve constituir-se de forma paritária e bipartite (segundo o formato do próprio conselho), sendo vedada a participação dos conselheiros cuja entidade pretenda pleitear a reeleição. Essa Comissão torna-se responsável pela organização de toda a eleição e da habilitação dos candidatos, bem como do processo de apuração e divulgação do resultado.

Para concorrer à vaga no Conselho os segmentos entidades de atendimento e trabalhadores do setor encaminham à comissão eleitoral ofício assinado pelo representante legal da entidade ou organização indicando o nome do seu representante o qual é denominado delegado. Neste ofício a entidade informa qual será a condição de seu candidato, que pode ser de delegado votante, quando a entidade não candidata-se ao Conselho porém participa do colégio eleitoral ou de delegado votante e candidato, quando a entidade compõe o colégio eleitoral e candidata-se à uma vaga no Conselho.

Um aspecto relevante na previsão da constituição do conselho de Cascavel-PR é a de que a vaga no Conselho de Assistência Social do município de Cascavel pertence à entidade ou organização, o que significa que a escolha não é de pessoas, mas de instituições, as quais poderão substituir a pessoa no Conselho a qualquer tempo por ato

próprio, cabendo para isso à entidade ou organização escolhida a informação formalizada ao Conselho.

Passado o período estipulado para a inscrição como candidato a comissão homologa as candidaturas e inscrições de delegados levando em consideração se a entidade apresenta as características da qualificação do segmento seguindo os critérios descritos na Resolução 23 do CNAS no caso de segmento de trabalhadores do setor e considerando se a entidade encontra-se devidamente inscrita junto ao CMAS no caso de entidade de atendimento.

Parece estar explícito que estão legitimadas a candidatarem-se à representação aquelas entidades que apresentam afinidade com a área, quer dizer aquelas que já atuam na área e já estão legitimados nessa atuação por exigências anteriormente apresentados como pressupostos. Quer dizer que não basta a entidade apresentar interesse em representar mas exige-se que a mesma tenha comprovadamente atuação na área.

Seguida da apresentação da candidatura, da comprovação da atuação na área e a devida homologação das candidaturas, ocorre a escolha dos representantes dos segmentos *entidades e organizações de assistência social e trabalhadores do setor* através de eleição realizada na conferência municipal de assistência social cada qual realizada em foro próprio.

No caso dos usuários e organizações de usuários, conforme Resolução 24 do CNAS e regulamento municipal, estão legitimados a participar aqueles que possuem de alguma vinculação ou como usuário direito da assistência social, ou seja aquele que seja destinatário de algum benefício, Serviço, Programa ou Projeto ou de organizações de usuário que esteja vinculado à algum tipo de organização ou movimento que tenha atuação na área da Assistência Social.

O processo de escolha do segmento *usuários e organização de usuário* ocorre através de duas eleições, conforme o regulamento, sendo que a primeira ocorre nas pré conferências da assistência social onde são eleitos cinco delegados/representantes os quais deverão ter sua inscrição homologada pela comissão organizadora a qual fará a verificação do vínculo desse usuário com o Serviço, Programa, Projeto ou benefício da assistência social ao qual esteja vinculado, informação esta fornecida pela próprio candidato no momento da inscrição, porém verificada pela comissão a fim de comprovar que este candidato está classificado conforme a resolução 24 do CNAS e ainda se tem vinculação com a assistência social.

Após a verificação e comprovação da afinidade do candidato com o tema o mesmo é considerado apto à candidatura expresso na homologação. A partir disso ocorre a eleição do segmento *usuários e organização de usuário* na conferência municipal de assistência social.

Quando da realização da eleição dos três segmentos a apuração dos votos e a divulgação do resultado é realizada na própria conferência municipal, sendo que a composição não governamental do conselho municipal de assistência social é referendada pela plenária final da conferência, tornando pública o resultado da eleição e a formação do novo colegiado de representantes da sociedade civil.

A eleição é indispensável no processo de escolha dos representantes, cuja verificação se dá, além das previsões da lei municipal e LOAS, no regimento da última eleição o qual dispõe que não havendo a apresentação de candidaturas suficientes de um ou mais segmentos importará na obrigatoriedade do chamamento de eleição complementar no prazo máximo de quinze dias.

Percebe-se que duas grandes preocupações estão presentes na escolha dos representantes da sociedade civil: que apresente afinidade com o tema e a escolha realizada através da eleição.

Os mecanismos e regras estabelecidos no regulamento expressam a formalidade com que o conselho municipal lida com o processo de escolha. A presença de pré requisitos que expressem a afinidade ou atuação na assistência social é avaliada pela comissão e com a homologação são reconhecidos como aptos à candidatura.

Entretanto estar apto à candidatura não significa estar apto a representar, é preciso que as entidades ou organizações escolham, dentre os aptos, aqueles que irão representar o segmento, e é nesse processo de escolha que a legitimidade se ancora, pois é requisito o aspecto da afinidade tal qual o requisito da autorização pela eleição.

Considerações finais

Avritzer defende que a legitimidade da representação dos atores da sociedade civil, embora o ato explícito da autorização esteja presente, está ancorada na afinidade com o tema.

No caso do CMAS de Cascavel/PR a autorização está presente, ocorre o ato explícito em que a votação é realizada e pela soma dos votos escolhem-se os representantes de cada segmento, e a afinidade com o tema caracteriza a representação.

Verificamos que a LOAS e a lei municipal disciplinam que poderão participar do Conselho aquelas entidades com afinidade com o tema, as entidades e organizações designadas pela lei são qualificadas através de resoluções do CNAS, as quais reforçam a idéia da afinidade sendo que essa qualificação depende da sua atuação no tema da Assistência Social.

Entretanto, mesmo havendo a necessária afinidade com o tema, o ato explícito da autorização está presente através da eleição cuja realização é indispensável. Sem a realização da eleição e portanto do ato de autorizar, não há seleção de representantes e não há formação de conselho.

Entende-se, portanto, que a afinidade com o tema apresenta-se como um pressuposto, uma exigência previa, um pré requisito. A necessária presença da afinidade precede a eleição, o ato da autorização está explícito mas a afinidade é um pressuposto, não podemos afirmar que a legitimidade está somente na afinidade nem tão somente na eleição.

Entendendo a afinidade como um pressuposto, assume-se o entendimento da mesma enquanto necessária e indispensável para a representação no conselho de assistência social do município de Cascavel-PR, entretanto a afinidade por si só não legitima a atuação de representantes ela obrigatoriamente é acompanhada pela autorização por eleição. Não basta que a entidade, organização ou grupo apresente afinidade com o tema, apenas o requisito da afinidade não tem conferido legitimidade na atuação. Dessa forma o requisito da autorização está presente e materializa-se através da eleição, na qual o segmento escolhe o seu representante e o autoriza a atuar, nos termos de Pitkin “em lugar de”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-464, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 27/07/2010.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**, 1993. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm. Lei 8.742/1993. Acesso em 27/07/2010.

CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista Maciel. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n.55, p.143-155, 1997.

CASCAVEL. **Lei 4.537 de 18 de abril de 2007**. Disponível em: www.cascavel.pr.gov.br/arquivos/07072009_lei_4537_-_2007.pdf. Acesso em 23/01/2011.

CASCAVEL. **Resolução CMAS 044 de 2009**. Disponível em: www.cascavel.pr.gov.br/arquivos/07072009_resolucao_044_-_2009.pdf. Acesso em 06/05/2011.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.67, p.49-103, 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1991.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.70, p.139-170, 2007.

_____, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, Jan./Abr. 2008

PATEMANN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Rio e Paz, 1992.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, Instituições e Idéias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.67, p.15-47, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o Debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.25, p.209-213, nov. 2005.

URBINATI, Nadia. Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática. **Revista Política e Sociedade**. *Volume 9, n. 16, 2010*.