

As relações entre arranjo institucional e representação política nos conselhos

The relationship between institutional arrangement and political representation in City Councils

Joana Vaz Moura¹
joanateresa@gmail.com

Resumo

A criação dos espaços institucionais de participação social fez com que surgisse uma nova forma de representação política. Os representantes que atuam nesses espaços falam em nome de um determinado grupo social que necessita de um porta-voz para expor seus interesses. A teoria normativa sobre representação tende a tomar a existência de um interesse a ser representado como algo dado e que caberia ao representante apropriar-se desses interesses e expressá-los no espaço dos conselhos. No entanto, como bem problematizam alguns autores da abordagem relacional, o ato da representação é um momento da construção simbólica daqueles em nome de quem o representante pretende falar. O artigo focaliza as relações entre a atuação dos atores sociais e a configuração político-institucional nos Conselhos. Trata-se de aprofundar essa análise a partir de uma abordagem relacional, que permita avançar no tratamento analítico de alguns fatores (arranjo institucional, perfil e trajetória dos conselheiros).

Palavras-chave: representação, conselhos, abordagem relacional.

Abstract

The creation of institutional spaces for social participation has originated a new form of political representation. Representatives who act in these spaces speak on behalf of a particular social group that needs a spokesperson to present its interests. The normative theory of representation tends to take the existence of an interest to be represented as something given, and that it would fit to the representative to assume these interests and to express them in the Councils. However, as some authors of the relational approach emphasize, the act of representation is a moment of symbolic construction of those on behalf of whom the representative intends to speak. This article focuses on the relationship between the actions of social actors and the political-institutional configuration in the Councils. It seeks to deepen this analysis from a relational approach, which may allow further analytic treatment of some factors (institutional arrangements, profile and trajectory of the council members).

Key words: representation, City Councils, relational theoretical approach.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Av. Salgado Filho, 3000. Lagoa Nova, Caixa Postal,
1524, 59072-970, Natal, RN, Brasil.

Introdução

A criação dos conselhos municipais potencializada pela Constituição Federal de 1988 fez com que surgisse uma nova forma de representação política. Segundo Silva (2006), assiste-se, ao longo da década de 90, à proliferação de fóruns, conselhos, comitês e parcerias, que buscavam instituir, nos diversos níveis de governo e nas mais variadas áreas de atuação do Estado, novos espaços de representação. Os representantes que atuam nesses conselhos municipais falam em nome de um determinado grupo social que necessita de um porta-voz para expor seus interesses e demandas para a formulação de políticas públicas e/ou destinação dos recursos destas.

A teoria normativa sobre representação política tende a tomar a existência de um interesse a ser representado como algo dado e que caberia ao representante apropriar-se desses interesses e expressá-los no espaço dos conselhos municipais. Neste sentido, fala-se constantemente de uma coletividade (a base) a ser representada. No entanto, como bem problematizam alguns autores da abordagem relacional, o ato da representação, na medida em que é eficaz, é um momento fundamental da construção simbólica daqueles em nome de quem o representante pretende falar. Ou seja, os interesses da "base" são, em grande medida, construídos pelo próprio representante no processo de representar os interesses que ele apresenta como sendo os interesses dessa "base". Partindo dessas pressuposições, o artigo focaliza centralmente as relações entre a atuação dos atores sociais e a configuração político-institucional nos conselhos municipais, tendo como objetivo entender a representação política nesses espaços. Busca, assim, entender o processo de configuração sociopolítica em que a representação aparece e a sua estruturação; ou seja, compreender como se estabelece esta representação e como se constrói a legitimidade do representante frente ao representado e/ou frente ao Estado, enfatizando a capacidade do porta-voz de mobilizar os interesses de um grupo social significativo. Trata-se de aprofundar essa análise a partir de uma abordagem relacional, que permita avançar no tratamento analítico de alguns fatores (arranjo institucional, perfil e trajetória dos conselheiros), possibilitando avançar na análise empírica da representação, rompendo com a tendência de avaliação dos mesmos por parâmetros determinados por modelos normativos, frequentes nas análises sobre participação e representação nesses espaços².

A abordagem relacional atribui primazia às relações, rompendo com determinadas oposições introduzidas nas ci-

ências sociais como indivíduo/sociedade, individual/coletivo, que, segundo Bourdieu (2008, p. 10), "parecem constitutivas de qualquer espírito normalmente constituído". Através da abordagem relacional é possível questionar a apreensão unificadora dos atores sociais, que deixa de perceber a sociedade civil como um espaço de diversidade, de relações de poder e de conflitos, no qual se encontram e intervêm atores marcados por diversas orientações e mantendo diferentes relações com a democracia (Silva, 2006). Especialmente, as concepções de Pierre Bourdieu sobre campo, representação e delegação, e de Norbert Elias sobre configuração, mostram-se fundamentais para uma maior compreensão da dinâmica, dos impasses e dos desdobramentos da representação nos conselhos municipais.

A literatura utilizada para a elaboração deste estudo indica que a representação nesses espaços deve ser entendida pela forma de atuação dos conselheiros, ou seja, uma análise adequada deve levar em conta as posições sociais, as disposições e as tomadas de posição (escolhas) que os atores sociais fazem na prática. As posições sociais ocupadas na estrutura de distribuição de diferentes tipos de capital (político, econômico, cultural) comandam as representações nesses conselhos e as tomadas de posições nas lutas para conservá-los ou transformá-los (Bourdieu, 2008).

Em termos empíricos, a análise é feita no Conselho Municipal de Assistência Social de Natal, RN. Analisar a representação de interesses das organizações da sociedade civil nesse conselho municipal – espaços em que se socializam para a participação em um mundo institucional – a partir das relações de poder que são aí tecidas é reconhecer o envolvimento destas organizações numa teia de relações que tem projetos políticos complementares e, muitas vezes, contraditórios.

Da teoria normativa à abordagem relacional

Autores como Pitkin (1967, 2006), entre outros, contribuíram significativamente para os estudos sobre representação política tradicional e ajudaram a compreender os processos de escolha dos representantes no executivo e legislativo e, portanto, são, muitas vezes utilizados para entender o que acontece no espaço dos conselhos.

Em seu clássico *The concepts of representation* (Pitkin, 1967), a autora analisou os diversos significados que foram anexados ao termo. O livro foi considerado o ponto inicial de um divisor de águas nos estudos sobre o tema nos Estados Unidos,

² É importante destacar que existe uma vertente teórica de perfil institucionalista que também é crítica à perspectiva normativa e reconhece as limitações ou impossibilidades desse conceito de representação. Podem-se mencionar alguns clássicos da teoria política, como Joseph Schumpeter (1984), que destaca que os eleitores/representados são influenciados pela propaganda dos representantes e não têm tempo nem vontade, nem muitas vezes capacidade, para se "informar" da complexidade de muitos assuntos políticos/técnicos sobre os que os representantes devem decidir, ou Robert Michels (1949), que identifica a formação de uma oligarquia política responsável pela criação dos interesses, portanto distante dos interesses dos representados; ou seja, atribuindo objetivos e interesses próprios, separa-se pouco a pouco da classe que representa.

pois a autora refutava a concepção ortodoxa de representação política como mecanismo do governo democrático no qual legisladores que são eleitos competitivamente atuam em prol de demandas originadas de seus eleitores (Disch, 2005). Para Pitkin, existe um paradoxo da representação: tornar presente de alguma forma aquilo que não está literalmente presente (Pitkin, 1967). Segundo ela, representar significa atuar no interesse do representado, de um modo receptivo a ele. O representante precisa atuar independentemente, sua ação precisa envolver discernimento e consciência, ele precisa ser aquele que atua. O representado precisa ser concebido como capaz de ação e julgamento independente, não sendo meramente cuidado por alguém. E, apesar do potencial de conflito inerente entre representante e representado sobre o que é para ser feito, o conflito normalmente não precisa ocorrer. O representante precisa atuar de tal modo que não haja conflito; se isto ocorrer, uma explicação é requerida. Ele precisa não se encontrar persistentemente em desentendimento com os desejos do representado, sem que haja uma boa razão em termos de seus interesses, sem uma boa explicação de por que seus desejos não estão de acordo com os seus interesses (Pitkin, 1967, p. 209-210).

No entanto, tal visão encobre tanto a apreensão e análise da complexidade e heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, quanto os profundos vínculos e interdependências existentes entre a configuração do campo político-institucional e a conformação do tecido associativo. Ou seja, existe um normativismo típico que tende a tomar os interesses a serem representados como já socialmente objetivados e não como processos de construção social e política (Coradini, 2008). Ou, como observa Miguel (2003), a teoria normativa sobre representação política tende a considerar um interesse predeterminado e que, portanto, os representantes teriam que considerá-los no processo de representação. Entretanto, conforme coloca o autor, os interesses são construídos e reconstruídos constantemente e, ao contrário, não têm uma característica essencial que faz com que determinados grupos sociais tenham um interesse pronto.

[...] tais interesses não são dados da natureza. Eles são construídos num processo que depende tanto dos recursos cognitivos de que dispõe o sujeito quanto dos códigos sociais compartilhados (Miguel, 2003, p. 129).

Na medida em que a teoria normativa tende a tomar a existência de um interesse a ser representado como algo dado, a mesma não possibilita perceber o ato da representação como um momento fundamental da construção simbólica do próprio representante.

Neste sentido, uma das potencialidades da abordagem relacional é que, ao focalizar as relações entre os atores, ela possibilita uma perspectiva de análise que rompe as fronteiras institucionais e apreende como atores posicionados em diferentes contextos institucionais se relacionam e, a partir da configuração destes relacionamentos, são produzidos determinados resultados em termos de políticas públicas (Moura e Silva, 2008).

Norbert Elias trabalha o conceito de configuração, que se

refere à teia de relações de indivíduos interdependentes e que se encontram ligados entre si em vários níveis e de diversas maneiras, sendo que as ações de um conjunto de pessoas interdependentes interferem de maneira a formar uma rede de relações de força (Brandão, 2003).

Dizer que os indivíduos existem em configurações significa dizer que o ponto de partida de toda investigação sociológica é uma pluralidade de indivíduos, os quais, de um modo ou de outro, são interdependentes (Elias, 2000, p. 184).

Os indivíduos existem nas figurações, ou seja, em um determinado contexto específico. Por outro lado, os indivíduos criam esta figuração, transformando-a a partir do cotidiano (Elias, 2000, p. 165-197).

No livro *O processo civilizador*, Norbert Elias relaciona o conceito de configuração ao de interdependência. Para ele, "a rede de interdependências entre os seres humanos é o que os liga. Elas formam o nexos do que aqui é chamado configuração, ou seja, uma estrutura de pessoas mutuamente orientadas e dependentes" (Elias, 1994, p. 249). As relações interdependentes estabelecidas entre os indivíduos dos diferentes grupos (ou sociedades) definem diferentes configurações (quadros) sociais. Tais relações são entendidas como "relações de poder", não só no sentido de detenção dos meios de produção (ou poder econômico), mas, sobretudo, como "diferenças no grau de organização dos seres humanos implicados" (Elias, 2000, p. 21).

Bourdieu procura entender o processo de construção do representante a partir da ideia de delegação. Bourdieu explica que esta confere ao mandatário procuração para lhe assegurar a plena ação, o grupo representado se vê constituído como tal: capaz de agir e de falar "como um homem só" (Wacquant, 2005). Um grupo passa a ter a existência pública e a ter a eficácia política através das palavras e condutas simbólicas do seu representante. Um portavoz autorizado pode mostrar a força de onde recebe sua autoridade ao convocar o grupo a se mobilizar. A delegação autorizada é aquela capaz de mobilizar um grupo que a autoriza. Entretanto, o autor ressalta que a ação coletiva baseada na delegação é sempre acompanhada pela ameaça da apropriação usurpadora.

A partir destes aspectos é possível verificar que nenhuma organização, qualquer que seja a sua natureza ou estrutura, poderá agir individualmente. Ao analisar um conselho, é interessante que se observe a configuração social para entender as relações entre Estado e sociedade. Os pressupostos de análise estão atrelados nas relações de interdependência e nas complexidades sociais presentes tanto no âmbito da sociedade quanto no Estado.

O Conselho Municipal de Assistência Social: "o real é relacional"

O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS de Natal foi fundado em 1995. A sua criação foi consequência de uma articulação anterior que começou em um fórum criado por

entidades da sociedade civil, pesquisadores ligados à temática em conjunto com a Secretaria de Assistência Social para discutir a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. O CMAS é um órgão colegiado superior, com poder normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador da Política de Assistência Social do Município do Natal, vinculado à Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social – SEMTAS, de composição paritária entre governo e sociedade civil.

Ao se vincular legalmente o conselho a uma secretaria de estado, cria-se uma relação de poder desde então marcada pela dependência do poder público, evidenciando a falta de autonomia do conselho em si. Mais ainda, desde a sua criação o CMAS sempre teve uma relação muito forte com o Executivo, já que as primeiras-damas, durante um bom tempo, eram as presidentes do conselho. A partir dessas constatações observa-se a forte presença do chamado "primeiro-damismo" no conselho.

Essa configuração levou à operacionalização do conselho conforme interesses econômicos e compromissos políticos assumidos pelos participantes do jogo de forças que preside à eleição de cada prefeito. Significa também o predomínio do discurso da competência precedendo uma visão democrático-participativa.

A ênfase neste aspecto é importante para a compreensão da instituição Estado e para a demonstração de que, como toda instituição,

o Estado incorpora uma idéia que procede da ordem desejável a ser objetivada, e os atos que a exteriorizam fundamentam-se na percepção e na auto-atribuição da competência. Mas esta competência incorpora visões constituídas em outros campos, como, por exemplo, a atribuição de sentido e de importância ao saber qualificado como científico, ele mesmo constituído e legitimado pelas especializações (Neves, 1997, p. 77).

De acordo com o Regimento interno do CMAS, este deve ser composto por dezesseis membros, sendo seis representantes do poder público estadual, dois representantes do poder público federal (um da UFRN e um do INSS) e oito representantes da sociedade civil dentre as organizações de usuários, as entidades e organizações de assistência social e os trabalhadores do setor, escolhidos em eleições. Atualmente o CMAS está estruturado da seguinte maneira:

Sobre a composição vale a pena ressaltar que a maioria das entidades está relacionada aos usuários e apenas uma refere-se a uma entidade classista (CRESS). Entretanto, percebe-se que o CMAS não conta com a participação dos usuários, no sentido mais explícito da palavra, ou seja, aqueles que podem ser entendidos como os reais beneficiários das políticas de assistência social, conforme explicitam alguns autores (Sposati, 1985; Boschetti, 2003)³.

A Política de assistência coloca a necessidade de fomentar o desenvolvimento das capacidades dos sujeitos, geralmente esses sujeitos não são ativos, são dependentes e ainda não conseguem enxergar a assistência como direito. É preciso que eles se tornem ativos. Segundo Sposati (1985), assistência não é para todo mundo, é universal no sentido de ser um direito legalmente garantido, a universalidade dela não é de atender todo mundo, mas sim quem precisa dela.

Isto é explicitado no regimento interno do CMAS, mas também é discutido por uma entrevistada que defende a maior participação do usuário. Segundo ela,

infelizmente o usuário não conhece o Conselho e os que conhecem, principalmente os mais humildes, têm vergonha de participar de uma reunião com pessoas mais instruídas, ou seja, com os doutores, pois eles se sentem os coitadinhos, não se sentem à vontade no ambiente (representante do CRSS).

Segundo a presidente do CMAS, os conselhos não são feitos para funcionarem. Ela critica a forma como os conselhos são pensados, pois essa relação entre Secretaria e Conselho muitas vezes não funciona.

A gente já passou em várias gestões, percebemos que, quando o presidente do Conselho é o próprio gestor, as coisas são mais fáceis, quando o presidente é da sociedade civil parece que há um confronto e as coisas são mais difíceis. Era para ser assim?

Essa relação entre Estado e sociedade ainda mostra alguns limites na prática. Para a representante do Centro Educacional Dom Bosco, os representantes do poder público pouco participam, não existe uma relação forte entre os diversos atores sociais e políticos. Corroborando esta constatação, a presidente esclarece:

Na prática o conselho conta mais com a sociedade civil, os representantes dos órgãos governamentais muitas vezes só vêm para a reunião e ficam sentados, não falam nada, muitos não conhecem as políticas de assistência social, são contadores, biólogos. A indicação dos conselheiros funciona da seguinte forma: Fulano não trabalha, indica-se ele para algum conselho.

Uma das grandes dificuldades apresentadas por alguns entrevistados refere-se ao modo de escolha dos próprios representantes. Estes são, muitas vezes, indicados pelos diretores das entidades, não passam por um processo de escolha coletivo, nem por eleições. Isto somado à falta de capital político acaba mostrando a fragilidade da participação, conforme uma entrevistada coloca,

³ A lógica da ação coletiva, de Olson (1999), pode oferecer uma boa explicação dessa ausência, já que o autor reflete sobre os problemas da ação coletiva de determinados grupos sociais. A ideia central de Olson é que o interesse comum dos membros de um grupo pela obtenção de um benefício coletivo nem sempre é suficiente para levar cada um deles a contribuir para a obtenção desse benefício. Há circunstâncias em que o indivíduo racional, buscando maximizar seu próprio bem-estar, prefere que os outros membros do grupo paguem o custo da obtenção do benefício coletivo para, assim, poder gozar das vantagens dele oriundas sem ter gasto nada.

Quadro 1. Composição do CMAS.
Chart 1. CMAS composition.

Poder público	Sociedade civil
Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social	Centro Sócio-Pastoral Nossa Senhora da Conceição
Secretaria Municipal de Esporte e Lazer	Centro Educacional Dom Bosco
Secretaria Municipal de Saúde	Conselho Regional de Serviço Social – CRESS
Secretaria Municipal de Educação	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE
Secretaria Municipal de Planejamento e Tecnologia	Instituto Maria Auxiliadora
Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana	Instituto de Proteção e Assistência à Infância do RN/Hospital Infantil Varela Santiago
Instituto Nacional de Seguro Social	Casa de Apoio à Criança com Câncer Durval Paiva
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Instituto Juvino Barreto

Fonte: Dados da pesquisa (2010).

Eu nunca participei de nenhum conselho, é a primeira vez que participo. Eu sinto que cai meio de pára-quebras nele, pois como a titular teve que se ausentar e o suplente não pôde assumir, eu fiquei encarregada disso. Fui indicada pelo diretor da minha instituição; não houve eleição para que eu assumisse (representante do Centro Educacional Dom Bosco).

Entretanto, em alguns casos, o fato de o representante ter sido indicado pode ser devido à sua trajetória política reconhecida entre os membros da entidade, conforme se observa na fala da representante do CRESS.

Fui indicada através de indicação, devido à minha própria experiência no CMAS, que estou desde 1995, com intervalos de gestão, e pela confiança que deposito entre as colegas, já que cheguei a ser vice-presidente do CMAS. Eu me sinto legitimada, pois fui indicada para estar lá e tenho muita experiência de profissão.

Nesta entrevista, constata-se como o próprio representante acaba construindo a sua legitimação perante o grupo representado. O grupo passa a ter a existência pública e a ter a eficácia política através das palavras e condutas simbólicas do seu representante.

As trajetórias e a questão da representação

As trajetórias dos representantes condicionam a representação; por isso, foram tratadas como peça importante de entendimento do processo. A existência de uma trajetória associativa densa e enraizada pode significar maior capacidade de intervenção nas deliberações nesses espaços de participação e possibilitar a ocorrência de um processo de responsabilização social mais efetivo.

É importante destacar que a participação de alguns representantes na composição dos conselhos se deu pelo fato dessas pessoas já terem uma trajetória política no município, além do tempo livre (disponibilidade), capital cultural, e de terem conseguido o respaldo das organizações a que pertenciam. O quadro abaixo sintetiza as trajetórias dos representantes entrevistados.

A maior parte dos conselheiros da sociedade civil acumula um longo período de experiência em processos de ação coletiva, além de já ter exercido cargos de direção. Pelo menos, em teoria, uma pessoa que acumula esse tipo de experiência tem maiores propensões de representar os interesses do seu segmento social e de interferir no debate e na dinâmica do Conselho do que aqueles conselheiros que não apresentam tais características. Acredita-se que essa aprendizagem é fruto do exercício contínuo e frequente da práxis participativa. O representante vai aprendendo as regras do jogo político. Por isso, é preciso problematizar a postura dos dirigentes, pois existe uma dificuldade de se renovar as lideranças; em determinados segmentos existe a cristalização da representação (Bourdieu, 1989).

Pelo próprio caráter institucional de representação nos conselhos em geral, todos os representantes da sociedade civil têm algum tipo de vínculo associativo, de filiação, ou de associação a uma organização social: ONGs, movimentos sociais, sindicatos, confederações, instituições religiosas e filantrópicas; enfim, uma pluralidade de organizações que conformam o tecido social organizado dessas esferas.

As organizações escolheram pessoas que eram mais maduras, melhor capacitadas e que fazem parte da cúpula dirigente da organização, de modo a terem melhor preparo para entender os assuntos tratados e participar com desenvoltura nas reuniões, ou seja, pessoas que detêm um capital político. Bourdieu (1989, p. 187) denomina de capital político

uma forma de capital simbólico, crédito firmado na crença e no reconhecimento [...] nas inúmeras operações de crédito

Quadro 2. Trajetórias dos representantes entrevistados no CMAS.
Chart 2. Trajectory of representatives interviewed in the CMAS.

	Representantes da sociedade civil	Trajetórias
CMAS	Centro Educacional Dom Bosco	Líder de sala
	CRESS	Movimento de Igreja; Sindicato; Movimentos sociais
	APAE	Não comentou
	Presidente (que também representa o CRESS)	Movimento estudantil; partido político; Sindicato

Fonte: Dados das entrevistas (2010).

pelas quais os agentes conferem a uma pessoa os próprios poderes que eles lhe reconhecem [...]. A delegação do capital político pressupõe a objetivação desta espécie de capital em instituições permanentes, a sua materialização em máquinas políticas, em postos e instrumentos de mobilização e a sua reprodução contínua por mecanismos e estratégias.

As trajetórias dos representantes mostram que representantes que têm uma ligação mais direta com a base, especialmente aqueles que vêm dos movimentos sociais, constroem a sua legitimidade no poder que o grupo deposita neles, ou seja, a legitimidade de sua representação está ancorada naquilo para o qual Bourdieu já chamou a atenção – no poder simbólico. O grupo só existe porque tem um porta-voz capaz de fazer uma mobilização e, portanto, de mostrar que o grupo existe no espaço público. Mais ainda, o grupo existe se as pessoas se reconhecem mutuamente e se reconhecem num mesmo projeto político. Para aqueles representantes que não têm essa trajetória de participação em movimentos sociais existe uma dificuldade da própria compreensão de construção do coletivo. Conforme observado nas entrevistas e nas reuniões do conselho, somente o poder do conhecimento técnico e burocrático não consegue sinalizar a existência de um grupo, já que este representante, muitas vezes, não se diz falando em nome de grupo nenhum. O ato da representação acaba não sendo eficaz, para estes, porque eles não conseguem construir simbolicamente um discurso identificado com nenhum grupo, diferentemente dos outros representantes que têm uma trajetória política calcada na participação em movimentos sociais.

Ao longo das negociações observadas pela pesquisa no Conselho de Assistência Social se poderiam destacar claramente dois atores: a Secretaria Municipal de Assistência Social e o CRESS, que fragiliza a ação dos outros conselheiros, principalmente dos representantes dos usuários como sujeitos e não apenas como objetos. O que aparentemente era reforçado pelos próprios representantes dos usuários na medida em que se submetiam ao poder de autoridade institucional em lugar de se organizarem para defesa de seus interesses reais.

Pode-se perceber o efeito do silêncio assumido ou incorporado àqueles representantes que não se sentiam à vontade para expor suas falas. Eles se sentiam inferiores aos demais por terem menos conhecimento e por não falarem com determinadas palavras utilizadas pelos representantes da Secretaria de

Assistência Social, já que participam também da reunião dois funcionários da própria Secretaria.

Para finalizar e como parte da reflexão sobre a relação entre Estado e sociedade, foi possível sistematizar como os conselheiros concebiam o CMAS, identificando claramente dois campos. São visões e concepções que, de algum modo, se confrontam e são conflitantes.

As lutas políticas ocorrem num campo estruturado e estruturante (Bourdieu, 1989) que se constitui como campo de forças relacional, cujo eixo de relações se dá entre dominantes e dominados, numa dimensão, e entre mandantes e mandatários (e destes com suas organizações), noutra dimensão, todos posicionados diferencialmente em relação aos instrumentos de produção de representações legítimas do mundo social.

Para o CMAS, no primeiro campo, com algumas concepções consensuais sobre o conselho, têm-se os representantes da Secretaria de Assistência Social e duas representantes do CRESS. No segundo, têm-se os conselheiros ligados às entidades usuárias, que, procurando se apropriar do debate, tentam prescrever políticas voltadas para as suas áreas específicas (portadores de deficiência, no caso da APAE; com jovens infratores, no caso do Centro Educacional Dom Bosco; dentre outros). Entretanto, percebe-se, conforme colocado por Norbert Elias, que, nessa configuração, um universo de fatores, não necessariamente econômico, corrobora para a dominação de determinado grupo sobre outro, no caso o grupo que faz parte do poder público.

A dependência e assimetria nas relações entre sociedade civil e campo político-institucional se expressam e, ao mesmo tempo, são reforçadas pela configuração do tecido associativo em Natal no que se refere à Assistência Social. As organizações numericamente predominantes são as entidades de prestação de serviços assistenciais, as quais se caracterizam pela significativa dependência da "boa vontade" governamental para terem acesso aos bens, recursos e/ou serviços públicos que necessitam/demandam (Silva, 2006). Por outro lado, a presença de movimentos sociais orientados para a mobilização e a ação direta, numa lógica de intervenção conflitiva e autônoma, é pouco significativa.

Observa-se uma configuração sociopolítica marcada por relações hierárquicas, clientelistas e particularistas que são reproduzidas pela forma como atuam não apenas os atores políticos e

governamentais, mas também grande parte dos atores sociais que compõem a sociedade civil "realmente existente".

Pode-se dizer que a introdução de um canal de "participação social", no caso os conselhos municipais, mesmo inserindo segmentos que até então não faziam parte do debate público, não implicou nenhuma alteração importante em termos de democratização da gestão municipal, já que a centralização do poder continua nas mãos de determinado grupos sociais, geralmente os que sempre estiveram à frente da formulação das políticas públicas. O problema passa pela capacidade de compreensão e de condições para o reconhecimento político da posição dos demais grupos tradicionalmente excluídos. Percebe-se que o espaço político reservado aos conselhos ainda é bastante incipiente. Não se trata de esperar que as posições dos conselhos municipais prevaleçam sobre as do governo, mas de reconhecer que, mesmo sendo consultados sobre importantes decisões referentes às políticas públicas, contam com poucos recursos políticos para vocalizar suas posições e torná-las efetivas na construção de políticas públicas.

Agradecimentos

Ao bolsista REUNI Herbert Alexandre e aos estudantes voluntários Cláudia Juliette e Lucas Louzardo.

Referências

- BOSCHETTI, I. 2003. *Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo*. Brasília, UNB, 275 p.
- BOURDIEU, P. 2008. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, Papius, 224 p.
- BOURDIEU, P. 1989. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertand Brasil, 322 p.
- BRANDÃO, C. da F. 2003. *Norbert Elias: formação, educação e emoções no processo de civilização*. Petrópolis, Vozes, 136 p.
- CORADINI, O.L. 2008. Politização de interesses através das frentes parlamentares. *TOMO*, 13:75-92.
- DISCH, L. 2005. Representation "Do's and Don't's": Hanna Pitkin's *The concept of representation*. Disponível em: www.univ-paris8.fr/scpo/lisadisch.pdf. Acesso em: 10/01/2007.
- ELIAS, N. 2000. *Os estabelecidos e outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 224 p.
- ELIAS, N. 1994. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, vol. 1, 264 p.
- MICHELS, R. 1949. *Political parties*. New York, Free Press, 240 p.
- MIGUEL, L.F. 2003. A representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):123-140. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100009>
- MOURA, J.T.V. de; SILVA, M.K. 2008. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia e Política*, 16:43-54.
- NEVES, D.P. 1997. *Assentamentos rurais: reforma agrária em migalhas: estudo do processo de mudança da posição social de assalariados rurais para produtores agrícolas mercantis*. Niterói, EDUFF, 436 p.
- OLSON, M. 1999. *A lógica da Ação Coletiva*. São Paulo, Edusp, 208 p.
- PITKIN, H.F. 1967. *The concept of representation*. Berkeley/Los Angeles/London, University of California Press, 329 p.
- PITKIN, H. F. 2006. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, 67:15-47. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>. Acesso em: 29/12/2010.
- SCHUMPETER, J. 1984. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 795 p.
- SILVA, M.K. 2006. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, 8(6):156-179.
- SPOSATI, A. (org.). 1985. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo, Cortez, 112 p.
- WACQUANT, L. (org.). 2005. *O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática*. Rio de Janeiro, REVAN, 232 p.

Submetido: 05/04/2011

Aceito: 17/07/2011