

Accountability entre os representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores

Olívia Cristina Perez¹

Resumo

Cada vez mais organizações civis assumem tarefas de representação, expondo e defendendo causas e grupos sociais perante o Estado e outras instituições. Contudo, as práticas de representação dos trabalhadores de organizações civis, incluindo suas relações de *accountability*, ainda são pouco conhecidas. Contribuindo com os estudos nessa área, examinamos neste artigo aspectos das relações de *accountability* envolvidas nas práticas de representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Constatamos que não há acordos formais e instituições capazes de impulsionar a *accountability* dos representantes, nos moldes daqueles que existem nas arenas parlamentares. Contudo, novas relações de *accountability* são estabelecidas pelos trabalhadores de organizações civis que atuam nas áreas afetadas pelas decisões dos Conselhos.

Palavras-chave: *Accountability*. Representação. Organizações civis. Conselhos Gestores.

1. Introdução

Nas últimas décadas a atuação de organizações civis vem ganhando espaço nas esferas governamentais: projetos do governo podem ser executados por meio do estabelecimento de

1 Professora titular da Universidade Paulista (UNIP/Santos). Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (FFLCH/São Paulo), mestre em sociologia pela mesma instituição e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (FCLAr/Araraquara).

Accountability entre os representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores*Olívia Cristina Perez*

convênios entre organizações civis e poder público e podem ser formulados por trabalhadores de organizações civis que atuam em instituições responsáveis pela deliberação de políticas públicas.

No Brasil, exemplos de instituições em que organizações civis decidem os rumos das políticas públicas junto ao governo são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Os Conselhos Gestores são instituições criadas para a discussão e formulação de políticas públicas de modo compartilhado, na medida em que representantes do governo e da sociedade civil ocupam o mesmo número de assentos. Nessas instituições, representantes do governo e da sociedade civil — chamados de conselheiros — discutem, deliberam e fiscalizam políticas públicas em diversas áreas, tais como: Saúde, Assistência Social e Educação. Os representantes do governo são indicados pelas respectivas Secretarias, enquanto os representantes da sociedade civil são escolhidos pelos próprios membros da sociedade civil.

Estão incluídas na categoria legal/política “sociedade civil” as associações formadas por cidadãos que não têm o lucro como objetivo final. Cabe ressaltar, no entanto, que o termo carrega um sentido preestabelecido, pois é utilizado nos espaços de discussão — Conselhos, Fóruns e outras reuniões que contam com a atuação de trabalhadores de organizações civis — como referência a um campo homogêneo e virtuoso. Por isso, neste trabalho empregamos o termo “organizações civis” para nos referirmos às organizações sem fins lucrativos com formatos distintos: ONGs, organizações prestadoras de serviços, associações populares, movimentos sociais, associações profissionais etc. Quando necessário, distinguimos entre esses diferentes tipos de organizações. Por sua vez, o termo “sociedade civil” é empregado quando retomamos as legislações e expressões utilizadas nos Conselhos Gestores.

É grande o poder de decisão dos Conselhos Gestores. Compete a essas instituições formular e fiscalizar políticas públicas, decidir sobre a aplicação de recursos e ainda normatizar e acompanhar o trabalho das organizações privadas ou civis que atuam na área. Por exemplo, as organizações de assistência social

dependem da aprovação do Conselho de Assistência Social para ter suas atividades regulamentadas. Só assim tais organizações podem receber verbas públicas, além disso, as normas para suas atividades são definidas pelos Conselhos.

Ao determinar que as organizações civis devam atuar com o governo, os Conselhos Gestores incluem uma parcela da população na confecção de políticas públicas, concretizando assim as orientações da Constituição de 1988, especificamente as definições sobre a Saúde (Art. 198) e Assistência Social (Art. 204) que determinam a participação da população ou da comunidade na formulação e no controle das políticas públicas. Principalmente por esses motivos, tais experiências são consideradas formas de se concretizar o ideal da democratização da esfera pública, na medida em que os cidadãos podem participar da formulação de políticas governamentais (cf. SANTOS, 2002).

Contudo, pesquisas recentes revelaram que os Conselhos Gestores não são espaços de participação e sim de representação. Os cidadãos não participam diretamente das discussões travadas nos Conselhos, mas são representados por trabalhadores de organizações civis (cf. GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

As práticas de representação exercida pelas organizações civis têm sido chamadas de não eleitorais — *non-electoral* (CASTIGLIONE; WARREN, 2006), autoautorizadas — *self-authorized* (URBINATI; WARREN, 2008) ou presuntivas (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), pois os representantes não foram necessariamente autorizados por meio do processo eleitoral consagrado. Ou seja, nem os membros das organizações civis foram necessariamente escolhidos pelos grupos que representam, nem as próprias organizações passaram pelo processo consagrado de autorização, qual seja: a eleição por um número significativo de votantes circunscritos geograficamente.

Logo, os critérios de legitimidade próprios à representação eleitoral não são visíveis no universo dessas organizações, o que desperta críticas em relação às atividades por elas desempenhadas. Przeworski (2002), por exemplo, considera que as organizações

Accountability entre os representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores

Olívia Cristina Perez

não governamentais (ONGs) representam interesses particulares e estariam povoadas de pessoas que defendem interesses próprios. Além disso, o acesso à política por meio de ONGs seria desigual, pois privilegiaria aqueles que contam com mais recursos para se organizarem. Por fim, a supervisão das ONGs sobre o governo poderia paralisar e prejudicar as políticas públicas e os direitos individuais. Ademais, por não passarem por processos eleitorais, “*el mecanismo más igualitário de acceso a la política*” (PRZEWORSKI, 2002, p. 81), a legitimidade da atuação das ONGs seria passível de questionamento.

Soma-se a esses argumentos o pouco conhecimento a respeito do universo das organizações civis, pois ainda não são suficientes os estudos que se dedicam a exploração dos alicerces dessa representação — como suas práticas de *accountability*. Chamamos aqui de *accountability* as atividades de informar e justificar as ações, com a possibilidade de sanção, capazes de controlar as ações dos representantes.

Considerando as lacunas neste campo de estudos e a importância do exame do tema, exploramos neste artigo a *accountability* presente nas práticas dos representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Para a realização desta tarefa, primeiramente definimos *accountability* e apresentamos mecanismos centrais de controle da representação nas instituições tradicionais — o executivo e o legislativo. Com base nessas reflexões selecionamos os pontos que serão observados na pesquisa empírica. Posteriormente abordamos a literatura que trata especificamente da *accountability* envolvida nas práticas das organizações civis. Por fim, apresentam-se os resultados da pesquisa empírica, em que foram examinadas relações de *accountability* nas práticas dos representantes que atuam em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores. Especificamente, analisamos quem são os conselheiros e quem eles devem representar, como é o processo de eleição nos Conselhos, o conteúdo das decisões dos conselheiros, e como eles prestam contas e têm suas ações controladas.

2. *Accountability* no governo representativo

Os regimes representativos modernos carregam diversos ideais de funcionamento, como a existência de certa concordância entre as decisões dos representantes e os anseios daqueles que representam. Segundo o ideal de representação política, os representantes não precisam obedecer às instruções dos seus representados, mas devem ser responsáveis, isto é, devem ser sensíveis e responder às demandas daqueles que representam (PITKIN, [1967] 1985). Considerando a centralidade da responsividade para a compreensão da representação, abordaremos como são as decisões dos trabalhadores que atuam nos Conselhos Gestores — objetos da presente pesquisa.

Para o cumprimento dos ideais embutidos no conceito de representação, os governos modernos contam com mecanismos e instituições que estimulam a *accountability* dos representantes. A *accountability* dos representantes é capaz de diminuir o hiato entre representantes e representados nas democracias modernas (ARATO, 2002); e é o principal elemento que assegura um bom governo (ACKERMAN, 2004, p. 448).

A palavra *accountability* tem origem no verbo inglês *account*, que significa narrar, enumerar, responder para alguém. Não há tradução exata no português. Por vezes encontramos *accountability* como sinônimo de transparência, responsabilidade ou controle. Também é comum encontrarmos o termo associado à responsividade (a sensibilidade e resposta dos representantes em relação às demandas dos representados) ou à prestação de contas (as informações e justificativas fornecidas pelos representantes sobre suas ações). O conceito não se resume a nenhuma dessas definições, abarcando, no entanto, todas elas. *Accountability* inclui as atividades de informar e justificar as ações, com a possibilidade de sanção. Por conseguinte, a *accountability* não é só uma forma de controle, mas inclui normas obrigatórias para que os representantes informem e justifiquem suas ações, sob pena de serem punidos, isto é:

Accountability entre os representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores

Olívia Cristina Perez

The concept of accountability refers to the ability to ensure that public officials are answerable for their behavior, in the sense of being forced to inform and justify their decisions and of being eventually sanctioned for those decisions. (PERUZZOTTI, 2006, p. 45).

Para que a *accountability* aconteça são necessárias instituições e atores sociais que tenham a capacidade de exigir a prestação de contas dos representantes e de sancioná-los, caso ajam ilegalmente ou se contraponham às expectativas dos eleitores.

São vários os atores sociais e instituições envolvidas na *accountability* dos representantes no governo moderno, por isso existem diversas formas de classificação das relações de *accountability*.

As classificações mais recorrentes são formuladas com base em uma metáfora espacial, que inclui os atores envolvidos nas práticas de *accountability* e a “direção” das mesmas. Nesse campo de estudos, as relações de *accountability* vertical e horizontal são as mais analisadas (cf. MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999; O’DONNELL, 1998-2002).

A *accountability* vertical pressupõe uma relação entre atores desiguais que se controlam. Pode ser acionada por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva direcionada aos ocupantes dos cargos estatais, mais especificamente:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente preferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical”. (O’DONNELL, 1998, p. 28).

O mecanismo mais conhecido de *accountability* vertical é a eleição periódica. Por meio da eleição, os representados escolhem as melhores propostas e os melhores candidatos para realizá-las. Além dessa função, as eleições servem como controle sobre a representação, pois obrigam os representantes a prestarem contas das suas ações e podem punir os representantes com a não recondução ao cargo (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Dessa forma, as eleições estimulam os representantes a agirem de modo responsivo. A garantia de certa concordância entre os interesses dos eleitores e as atitudes dos eleitos acontece porque os políticos foram selecionados segundo propostas de campanha e também porque os eleitos pensam antecipadamente no julgamento dos eleitores, escolhendo, por consequência, políticas que serão avaliadas positivamente nas próximas eleições (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Em suma, de um lado os representantes sabem que estarão sujeitos ao teste das reeleições e por isso levam em conta os interesses dos representados; de outro, os eleitores reelegem os representantes que agiram em favor dos seus interesses. Por conta dessas relações o processo eleitoral é fundamental para a atenção das demandas dos cidadãos. Por ser esse um mecanismo central de exercício de *accountability*, o processo eleitoral também será estudado na pesquisa empírica desenvolvida neste artigo.

Todavia, apesar de ser consenso a importância das eleições, trata-se de um mecanismo estruturalmente problemático (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999; ACKERMAN, 2004). O processo eleitoral não garante responsividade, pois os candidatos eleitos não decidem necessariamente segundo a campanha eleitoral, considerando que os políticos possuem interesses e valores próprios e não há uma determinação legal que os obrigue a cumprir o que foi prometido na campanha. Ademais, os representantes precisam ter flexibilidade para mudar de opinião, devido às mudanças das circunstâncias e pelo aprendizado adquirido na arena de discussões. A possibilidade de reeleição também não garante *accountability*, posto que os eleitores não possuem informações suficientes sobre o que os políticos fizeram e farão. Portanto, a reeleição não prova que o político foi um bom representante, prova, no máximo, que todos acreditam nisso (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). Além disso, as eleições impulsionam apenas a *accountability* dos representantes eleitos, excluindo dessa obrigação os burocratas não eleitos (ACKERMAN, 2004).

Tendo pontuado a insuficiência do processo eleitoral como garantia de responsividade por parte dos representantes, cabe apresentar outro importante mecanismo de controle dos representantes e burocratas, definido a partir da metáfora espacial como *accountability* horizontal.

A ideia de *accountability* horizontal pressupõe uma relação entre instituições iguais e autônomas que se controlam. Nesse sentido, para que a *accountability* horizontal se efetive é necessária a:

[...] existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40).

No governo moderno, o principal mecanismo que impulsiona a *accountability* horizontal é a separação dos poderes executivo, legislativo e judiciário, pois essa separação possibilita o controle entre as instituições do governo. O governo representativo moderno ainda conta com outras instituições responsáveis pelo controle das ações dos políticos eleitos e burocratas, tais como: tribunais, *ombudsman* e fiscalização.

Devido à importância da *accountability* horizontal, o exame da mesma pode ser estendido ao estudo da *accountability* envolvida na prática de trabalhadores de organizações civis, o que será feito na terceira seção do presente trabalho.

3. Estudos sobre *accountability* nas organizações civis

Embora os estudos sobre *accountability* se concentrem principalmente nas instituições governamentais, já existe uma literatura voltada à análise das práticas de *accountability* envolvidas nos trabalhos das organizações civis. Essa literatura interessa ao presente trabalho, na medida em que os representantes que atuam

em arenas extraparlamentares — tais como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas — são ligados às organizações civis.

Dentro dessa nova seara de estudos, são comuns os trabalhos a respeito do controle que as organizações civis exercem sobre os administradores públicos (cf. PERUZZOTTI; SMULOVITZ (Eds.), 2002; ACKERMAN, 2004).

O controle sobre os governantes exercido pelas organizações civis e pelos meios de comunicação é definido pela literatura como *accountability* social (cf. PERUZZOTTI; SMULOVITZ (Eds.), 2002) ou *accountability* societal (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010). A *accountability* social:

[...] es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control. (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 32).

Detalhando melhor, a sociedade civil influencia e monitora as ações do governo por vias institucionais — reclamações a ouvidorias e acionamento da justiça; e vias não institucionais — mobilizações sociais e denúncias pela mídia. Dessa forma, a sociedade civil consegue fazer com que as demandas dos cidadãos sejam ouvidas pelos representantes, que os mesmos prestem contas de suas ações e sejam punidos (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Contudo, as organizações civis podem promover a *accountability* dos representantes parlamentares, mas não serem transparentes com suas bases (FOX, 2006). Por isso é importante observar esse aspecto no universo das organizações civis.

Ademais, como já apontamos, vem crescendo o número de organizações civis que exercem representação política, inclusive junto ao governo em arenas responsáveis pela formulação e fiscalização de políticas públicas, como os Conselhos Gestores. Nesse sentido, deve-se estudar as relações de *accountability* das organizações civis:

Accountability entre os representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores

Olívia Cristina Perez

[...] por homología obligatoria con los principios democráticos que rigen la representación electoral, la representación ejercida por actores de la sociedad civil presupone sanción y responsividad, inscribiéndose dentro de la gama de relaciones cubiertas por la idea de rendición de cuentas de cara a sus respectivos públicos o beneficiários. (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).

A análise das relações de *accountability* das organizações civis também é um recorte analítico útil para a compreensão da atuação desses atores. Tal análise permite entender as práticas de representação, mesmo que não tenham sido autorizadas por meio de processos eleitorais consagrados. Ao mesmo tempo, o exame da *accountability* não dispensa o julgamento da representação não eleitoral, segundo os critérios normativos da representação política. Por fim, o exame da *accountability* permite a análise das relações das organizações civis com múltiplos atores ao longo do tempo (GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2008).

Concretamente, o enfoque na *accountability* — em especial nas relações das organizações civis sem membros — tem sido cada vez mais adotado pelos estudos que abordam os papéis assumidos pelas organizações civis (cf. JORDAN; TUIJL, 2006; CASTIGLIONE; WARREN, 2006; EBRAHIM; WEISBAND (Eds.), 2007; GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2008; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).

Os estudos apontam que o formato das organizações civis interfere nas suas relações de *accountability*. A distinção mais comum na literatura é feita entre as organizações civis com membros — tais como as cooperativas agropecuárias, as sociedades de pesquisa e as associações de aposentados — e as organizações sem membros — como algumas ONGs (cf. CASTIGLIONE; WARREN, 2006; PERUZZOTTI, 2006; EBRAHIM, 2007; URBINATI; WARREN, 2008).

As organizações com membros geralmente são *accountable* aos seus próprios membros. Nelas existe uma relação entre representantes e representados, bem como instâncias e mecanismos de *accountability* (PERUZZOTTI, 2006, p. 51-52; URBINATI; WARREN, 2008). Os membros podem votar nos líderes da organização, revogar a filiação e o pagamento de taxas, tentar reformar

a organização influenciando os líderes ou disputando uma posição de liderança (EBRAHIM, 2007, p. 204-207). Essas organizações ainda podem apresentar mecanismos de *accountability* horizontais, tais como instâncias intermediárias de participação, em que os membros supervisionam o trabalho dos líderes e de outras esferas (FOX, 2006, p. 54).

Logo, é possível traçar um paralelo entre os mecanismos de *accountability* presentes nas organizações civis com membros, e aqueles que predominam nas arenas parlamentares, pois “[...] *la dinamica vertical-horizontal de las políticas de rendición de cuentas en un universo macro, se reproduce de modo análogo en organizaciones de membresía*” (FOX, 2006, p. 55).

Assim, os desafios dessas organizações civis em relação à construção de mecanismos de *accountability* são menores do que aqueles enfrentados pelas outras organizações (EBRAHIM, 2007, p. 204). Esse é o caso das organizações civis sem membros.

Na prática, as organizações civis sem membros desenvolvem relações de *accountability* com diversos atores envolvidos nos seus trabalhos, ou seja, seus *stakeholders* (PERUZZOTTI, 2006; EBRAHIM, 2007). Na literatura é comum a distinção entre três tipos de *stakeholders*: os doadores — organizações privadas, Estado, outras organizações civis e doadores particulares; os trabalhadores e diretores das organizações; e aqueles que são alvo dos seus trabalhos (PERUZZOTTI, 2006). Elas também podem desenvolver relações de *accountability* com a mídia e com outras organizações civis (KOLINSKI, 2007).

Nesse último caso, as organizações que se juntam em redes ou coalizões — para que somem forças na implementação de suas tarefas — podem desenvolver relações de *accountability* horizontal entre pares (FOX, 2006; KOLINSKI, 2007, p. 120-121). Também existem relações de *accountability* entre organizações que não atuam conjuntamente. Isso acontece, por exemplo, quando ONGs, sindicatos e movimentos sociais se reúnem — geralmente em fóruns temáticos — e exigem informações e justificativas sobre o trabalho de outras organizações.

Por sua vez, as relações das organizações civis sem membros com seus doadores são as que acontecem mais facilmente, pois os doadores estabelecem as tarefas que devem ser executadas pelas organizações, exigem prestação de contas, avaliam se os procedimentos foram realizados e podem sancionar as organizações quando elas não cumprem os acordos estabelecidos (PERUZZOTTI, 2006). As organizações também elaboram projetos anuais, bem como relatórios e demonstrativos financeiros, com o objetivo de alavancar fundos (EBRAHIM; WEISBAND, 2007, p. 9). Logo, na relação dessas organizações com seus doadores há uma clara delegação de poder econômico e a dependência de financiamento externo sujeita essas organizações a uma *accountability* de mercado (PERUZZOTTI, 2006).

Os diretores das organizações também conseguem exigir *accountability* das organizações civis sem membros filiados, pois são responsáveis pela delegação de poder aos líderes da organização (cf. PERUZZOTTI, 2006).

Então, nas organizações sem membros existem relações de *accountability* com os diretores e doadores, pois nessas relações há delegação de poder, seja através da eleição interna do líder pelos diretores ou por meio do poder econômico dos doadores (PERUZZOTTI, 2006, p. 54).

Contudo, a *downward accountability* é fraca, ou seja: “*What are described as forms of downward accountability are often far from constituting a real accountability relationship*” (PERUZZOTTI, 2006, p. 54). A *downward accountability* acontece quando alguém ou uma estrutura hierarquicamente superior presta contas e é controlada pelos níveis mais baixos. Essa prática acontece, por exemplo, quando os dirigentes das organizações prestam contas das suas ações ao público atendido pelas mesmas. Geralmente a *downward accountability* é concretizada por meio de estratégias de autocontrole e autoavaliação por parte das organizações. Por exemplo, podem ser realizadas pesquisas, campanhas de comunicação, consultas, ou outras formas de se obter *feedbacks* dos beneficiários.

Em muitos casos os cidadãos participam das atividades das organizações civis sem membros (através de contribuições em dinheiro ou trabalho), mas essa participação não beneficia sempre a *downward accountability*, pois os objetivos dos projetos são definidos pelas organizações e pelos seus principais financiadores, sem a participação dos cidadãos. Então, se a participação dos cidadãos nas suas atividades pode ser considerada fortalecedora da *downward accountability*, na prática, os cidadãos possuem pouco poder de influência (EBRAHIM, 2007, p. 196).

A falta de desenvolvimento da *downward accountability* se explica pela forma como o poder é estabelecido entre as organizações civis sem membros e o público que atendem. Não há delegação de poder das bases para tais organizações: são elas mesmas que estão na posição de poder, enquanto os alvos de intervenções dependem dos bens e serviços que as organizações oferecem (PERUZZOTTI, 2006, p. 54). E ainda, os beneficiários dessas organizações são externos a elas, por isso possuem menos poder para moldar as atividades e o direcionamento das organizações sem filiados, ao contrário do que acontece no caso das organizações com membros (EBRAHIM, 2007, p. 204).

Em geral, o desenvolvimento de *accountability* nas organizações civis sem membros é dificultado pelo próprio formato das organizações, pois: “*There is not a clear ‘bottom line’ for results and no single authority to which NGOs must report on their activities*” (MICHAEL EDWARDS, 2000 *apud* CHARNOVITZ, 2006, p. 28). As relações de *accountability* de tais organizações podem acontecer em muitas direções: com sua base, com partidos políticos, religiões, financiadores, outras ONGs etc. (FOX, 2006).

As organizações civis sem membros também têm dificuldade para delimitar seu público-alvo. Por exemplo, elas podem lutar por uma causa, como aquelas que defendem o meio ambiente ou a paz. Nesses casos, não há um público específico para o qual as organizações devam ser *accountable*.

Ademais, a ênfase dominante na *accountability* das organizações civis sem membros com seus patrocinadores prejudica o

desenvolvimento de relações de *accountability* com outros atores e instituições (cf. JORDAN, 2006; CHARNOVITZ, 2006; EBRAHIM, 2007). Ou seja, os financiadores dessas organizações têm proposto uma variedade de mecanismos de *accountability* que visam à supervisão do desempenho das organizações, enfatizando obrigações legais, tais como: a infraestrutura, o cumprimento dos códigos de conduta, os sistemas de certificação e avaliação (JORDAN, 2006, p. 345).

O problema está no fato de que tais ferramentas não são capazes de captar aquilo que é central nas atividades das organizações, tampouco as responsabilidades que elas têm com diversos atores (JORDAN, 2006). Ao valorizar o comportamento operacional e a obediência às regras, os mecanismos de *accountability* propostos pelos financiadores promovem somente as atividades das organizações que têm resultados rápidos. Como consequência, ao seguirem somente as exigências dos seus financiadores, as organizações podem acabar perdendo de vista os objetivos de longo prazo, ligados à mudança e ao desenvolvimento social (EBRAHIM, 2007, p. 196).

4. *Accountability* entre os representantes de organizações civis que atuam nos conselhos gestores

Apresentamos a seguir os resultados da pesquisa empírica sobre as relações de *accountability* envolvidas nas práticas dos trabalhadores de organizações civis que atuam como representantes nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Para a realização da pesquisa, selecionamos como objeto empírico os representantes que atuavam nas seguintes instituições: Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS/SP); Conselho Municipal de Assistência Social de Santo André (CMAS/SA); Conselho Municipal de Saúde de São Paulo (CMS/SP); Conselho Municipal de Saúde de Santo André (CMS/SA).

Mais detalhadamente, entrevistamos três conselheiros da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social de

São Paulo; três do Conselho de Assistência Social de Santo André; cinco representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Saúde de São Paulo; e outros cinco do Conselho de Saúde de Santo André. Os entrevistados trabalhavam em organizações de defesa de direitos; organizações que prestam serviços; associações populares; movimentos sociais e associações profissionais. Conforme foi combinado com os entrevistados, garantimos o sigilo dos seus nomes e das organizações em que trabalham. Para identificarmos os conselheiros, utilizamos as letras A, B, C, D e E, seguidas pelos Conselhos em que atuam.

Adotamos o termo “organizações civis” para nos referirmos a todas as associações formadas por cidadãos e que não têm o lucro como propósito final. Tais organizações possuem objetivos e lógicas de atuação distintas: prestam serviços, promovem os interesses dos seus membros e atuam na defesa de causas ou grupos. Logo, o termo “organizações civis” inclui associações com naturezas diversas.

Quanto aos entrevistados, escolhemos conselheiros de origens diversas, tanto no que concerne aos Conselhos em que atuam, quanto ao formato das organizações em que trabalham. E se assim procedemos, foi para que, através de entrevistas qualitativas, conseguíssemos abarcar diferentes concepções sobre a representação. Ou seja, essa é uma amostra intencional, pois permite analisar a representação em instituições que possuem características distintas.

Primeiramente, os Conselhos de Saúde e de Assistência Social geralmente não discutem os mesmos assuntos nas suas reuniões e reservam as vagas de representantes da sociedade civil para organizações com formatos diferentes. Detalhando melhor, as discussões e decisões dos Conselhos Municipais de Assistência Social se concentram especificamente no credenciamento de organizações assistenciais, enquanto que nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde são constantes as denúncias e reivindicações dirigidas aos órgãos governamentais.

Além disso, nos Conselhos de Assistência Social, os assentos destinados aos representantes da sociedade civil devem ser ocupados por membros de organizações civis prestadoras de serviços, usuários ou organizações de usuários e trabalhadores ou organizações de trabalhadores, todos vinculados à área da Assistência Social. Já no Conselho Municipal de Saúde, as vagas de representantes da sociedade civil são destinadas prioritariamente aos membros das organizações de usuários do SUS (Sistema Único de Saúde).

Quanto à localização, escolhemos Conselhos sediados nos municípios de São Paulo e de Santo André, pois os dois municípios possuem características distintas. Em relação ao comando político, as prefeituras desses dois municípios eram dirigidas por partidos políticos com orientações diferentes: na época da pesquisa São Paulo era comandada pelo Democratas (DEM) e Santo André pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Ademais, com a seleção das duas cidades, pudemos verificar como variam as concepções sobre a representação em municípios de portes diferentes (a estimativa da população de São Paulo em 2009 era de 11.037.593 habitantes e a de Santo André, 673.396 habitantes — IBGE, 2009).

Cabe explicar que as vagas para representante da sociedade civil nos Conselhos Gestores são distribuídas entre os diversos segmentos que compõem a representação da sociedade civil (usuários, organizações de usuários, organizações prestadoras de serviços, trabalhadores e organizações de trabalhadores). Cada segmento deve ser ocupado por organizações com formatos predefinidos — relacionados com o segmento. Por exemplo, se o representante da sociedade civil atua pelo segmento dos trabalhadores, ele deve pertencer a uma organização civil que defenda os trabalhadores.

Considerando esse detalhe, selecionamos os conselheiros segundo o segmento que representam nos Conselhos Gestores para novamente abarcarmos diferentes concepções sobre a representação. Concretamente, colhemos o depoimento de aproximadamente um conselheiro de cada segmento com representação

nos Conselhos, dentre aqueles conselheiros que se mostraram mais dispostos para a entrevista.

Especificamente, nos Conselhos Municipais de Assistência Social de São Paulo e de Santo André, são nove os conselheiros da sociedade civil: três representantes dos usuários ou de organizações de usuários, três das entidades e organizações de Assistência Social e três dos trabalhadores do setor. Escolhemos um conselheiro de cada segmento para as entrevistas.

Nos Conselhos de Saúde pesquisados, são dezesseis os conselheiros da sociedade civil, distribuídos entre diversos segmentos: movimentos populares, movimentos sociais, associações de portadores de patologias ou deficiência (organizações de defesa de direitos), organizações prestadoras de serviços, associações profissionais e organizações de usuários. Para as entrevistas, selecionamos conselheiros pertencentes a esses diversos segmentos.

Quanto ao formato das organizações dos conselheiros, um dos entrevistados do COMAS/SP trabalhava em uma organização prestadora de serviços (Conselheiro B do COMAS/SP), outro em associação profissional (Conselheiro C do COMAS/SP) e o terceiro era vinculado a uma organização que prestava serviços na área de assistência social (Conselheiro A do COMAS/SP). No CMAS/SA, dois dos entrevistados atuavam em organizações de defesa de direitos (Conselheiro A do CMAS/SA e Conselheiro C do CMAS/SA) e o terceiro em uma organização prestadora de serviços (Conselheiro B do CMAS/SA). No CMS/SP, um dos entrevistados tinha vínculo com uma associação popular (Conselheira C do CMS/SP), outro com uma organização de defesa de direitos (Conselheira E do CMS/SP) e três com movimentos sociais (Conselheiro A do CMS/SP, Conselheiro B do CMS/SP, Conselheira D do CMS/SP). No CMS/SA, um entrevistado era ligado a uma organização de defesa de direitos (Conselheiro B do CMS/SA), dois às organizações prestadoras de serviços (Conselheiro C do CMS/SA e Conselheiro D do CMS/SA) e outros dois às associações profissionais (Conselheira A do CMS/SA e Conselheiro E do CMS/SA).

Ao todo, realizamos entrevistas qualitativas com dezesseis conselheiros da sociedade civil — ou 1/3 dos conselheiros da sociedade civil de cada Conselho, entre o final do ano de 2007 e o começo do ano de 2009. Além das entrevistas, na pesquisa empírica também examinamos as legislações sobre os Conselhos e observamos suas reuniões.

As relações de *accountability* dos representantes foram pesquisadas a partir dos seguintes indicadores: quem são os conselheiros e quem os mesmos devem representar, o processo eleitoral, o conteúdo das decisões dos representantes, a prestação de contas e o controle sobre a atuação dos conselheiros.

5. Quem são os conselheiros

Para compreender a *accountability* dos representantes que atuam nos Conselhos Gestores, primeiramente esclarecemos como essas instituições são compostas e quais os critérios que regem tal composição.

Os Conselhos Gestores contam com representantes do governo e da sociedade civil que, juntos, decidem sobre políticas públicas. O critério que rege a composição dos Conselhos é formal, pois são as legislações que determinam quem deve ser escolhido para representar a sociedade civil e o governo.

Conforme as legislações, os Conselhos devem ter composição paritária, ou seja, o número de representantes da sociedade civil deve ser o mesmo que o de representantes do governo. Espera-se que com a paridade o poder de decisão dos Conselhos seja partilhado entre os membros do poder público e os representantes da sociedade civil.

Ainda segundo as orientações legais, os conselheiros da sociedade civil devem pertencer às organizações civis. Tais organizações podem ter diferentes formatos: ONGs, organizações de defesa de direitos, organizações prestadoras de serviços, associações

populares, movimentos sociais, associações profissionais etc. Independentemente do formato, pertencer a uma organização civil da área é pré-condição para que alguém se candidate a uma vaga de representante da sociedade civil nos Conselhos.

A composição dos Conselhos é detalhada nos seus Decretos de criação e são essas legislações que regem o processo eleitoral nos Conselhos. Os Decretos de criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social de São Paulo e de Santo André estipulam que os assentos de representantes da sociedade civil devem ser ocupados pelos usuários ou organizações de usuários; trabalhadores ou organizações de trabalhadores; e organizações prestadoras de serviços, todos da área da Assistência Social.

Por sua vez, os Decretos que tratam dos Conselhos de Saúde de São Paulo e de Santo André incluem as seguintes organizações como representantes da sociedade civil: movimentos populares de Saúde, movimentos sociais, associações de portadores de patologias e deficiência, entidades sindicais gerais patronais e de trabalhadores e entidades de usuários do SUS (Sistema Único de Saúde). Ou seja, somente esses tipos de organizações civis podem ocupar o cargo de representante da sociedade civil nos Conselhos mencionados.

Após serem escolhidas como representantes da sociedade civil, as organizações indicam um dos seus trabalhadores para exercer a função de conselheiro. Ou ainda, os trabalhadores das organizações podem ser escolhidos diretamente, mas os votantes sempre levam em conta a organização à qual o candidato é vinculado.

6. Quem os conselheiros devem representar

Já que os conselheiros são formalmente designados “representantes” da sociedade civil segundo as legislações que regem os Conselhos Gestores, cabe esclarecer quem eles devem representar segundo os documentos legais.

As especificações sobre quais segmentos da população devem ser representados nos Conselhos Gestores aparecem apenas

Accountability entre os representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores

Olívia Cristina Perez

nas leis que regulamentam as diretrizes da Constituição. Na Resolução do Conselho Nacional de Saúde n. 333, de 4 de novembro de 2003, o termo “sociedade civil” é usado como sinônimo de entidades de usuários do sistema de Saúde. Portanto, no caso da Saúde, conforme a legislação citada, os conselheiros da sociedade civil devem representar os usuários dos serviços de Saúde. Contudo, nas regulamentações dos Conselhos de Saúde de São Paulo e de Santo André, a representação da sociedade civil também inclui os sindicatos — que são organizações de trabalhadores.

Por sua vez, conforme as orientações da *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), os conselheiros da Assistência Social devem representar os trabalhadores e organizações de trabalhadores, as próprias organizações civis e os usuários do sistema de Assistência Social. Diferentemente do que acontece nos Conselhos de Saúde, nos Conselhos de Assistência Social os usuários são apenas um dos segmentos que devem ser representados pelos conselheiros da sociedade civil.

Em suma, legalmente os conselheiros da sociedade civil representam os usuários de determinadas políticas públicas — como aqueles que utilizam o sistema de Saúde ou de Assistência Social —, as organizações civis da área, os trabalhadores e as organizações de trabalhadores.

Na fala dos representantes é possível perceber uma coincidência com o que determina a legislação, na medida em que um número significativo de entrevistados (nove deles) acredita que representa os usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social. Ou seja, veem-se como pessoas que falam em nome dos grupos defendidos pelas organizações em que trabalham (mulheres, mulheres negras, pessoas com deficiência, aposentados, crianças e adolescentes), dos usuários dos serviços públicos e das causas da Saúde ou da Assistência Social. Vale ressaltar que os grupos defendidos pelas organizações dos conselheiros também são usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social.

Além dessas ideias e segmentos da população, um conselheiro acredita que representa aqueles que o elegeram (Conselheiro A do COMAS/SP) e outro o povo oprimido (Conselheiro D do CMS/SP).

7. A eleição nos conselhos

Considerando que a eleição é um mecanismo central de *accountability* vertical (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999), cabe esclarecer como acontece nos Conselhos Gestores.

Primeiramente, é importante frisar que nos Conselhos Gestores há um processo de autorização. Nesse pleito, os trabalhadores e usuários de determinados serviços votam em militantes de outras organizações civis ou nas próprias organizações candidatas. Quando as organizações civis são as candidatas, as mais votadas indicam um dos seus funcionários para o cargo de conselheiro da sociedade civil.

Não são todos os cidadãos que ficam cientes do processo eleitoral, apenas aqueles que trabalham ou são atendidos por organizações da área do Conselho. Isso porque, em geral, o processo eleitoral dos Conselhos é divulgado nos Diários Oficiais ou pelos conselheiros entre seus colegas de trabalho e em outros espaços de discussão. Por exemplo, o conselheiro C do CMS/SA explicou que a divulgação das eleições:

[...] é no boca a boca mesmo. É pros amigo e companheiro de luta. São eles que vão mesmo [...] A gente divulga no dia a dia. Vai um dia numa reuniãozinha ali, outro dia numa outra ali, articula as pessoas. A massa mesmo não fica sabendo. Não tem propaganda na TV. É diferente. É de quem já tá na luta, entende?²

Logo, somente ficam cientes das eleições as pessoas que têm contato com os conselheiros, que comparecem aos espaços de discussão ou que acompanham os Conselhos.

Para sabermos mais sobre essa questão, acompanhamos o processo de escolha dos representantes nos Conselhos selecionados. O pleito que acompanhamos do Conselho de Assistência Social de São Paulo aconteceu em abril de 2008 e foi realizado em

2 Para a caracterização dos depoentes, transcrevemos as falas dos entrevistados conservando os desvios em relação à norma culta.

duas etapas. Na primeira etapa, a cidade de São Paulo foi separada em nove macrorregiões, sendo que em cada uma delas aconteceram assembleias com a finalidade de mobilizar candidatos e articular as candidaturas para o Conselho. Essas assembleias contaram com a participação dos usuários e dos trabalhadores das organizações públicas e civis de Assistência Social. Lá foram indicados delegados que se reuniram em uma assembleia geral. Já na assembleia geral foram escolhidos os conselheiros dos três segmentos que compõem a representação da sociedade civil (usuários ou organizações de usuários, organizações de trabalhadores e organizações de Assistência Social). A assembleia geral contou com 894 participantes habilitados, dos quais 56 eram candidatos e 838, eleitores. No Conselho de Assistência Social de São Paulo, os usuários, as organizações de trabalhadores e as organizações de Assistência Social votam apenas no seu segmento.

Por sua vez, no Conselho de Assistência Social de Santo André, a eleição para o mandato de 2008/2009 contou com 32 candidatos. A candidatura para esse Conselho é aberta, ou seja, qualquer pessoa ligada a alguma organização da área pode se candidatar, não é necessário que assembleias regionais indiquem os candidatos. Para votar, foram credenciadas 16 organizações civis prestadoras de serviços ou de assessoria e defesa, 244 trabalhadores da área e 156 usuários do sistema de Assistência Social.

Já no Conselho de Saúde de São Paulo, os conselheiros de cada segmento da sociedade civil são indicados pelos militantes das organizações civis da área, em foro próprio. Por exemplo, para a escolha dos conselheiros do segmento “movimento popular da Saúde”, primeiramente os membros desses movimentos escolhem seus representantes em dez macrorregiões da cidade; posteriormente esses representantes indicam os nomes dos candidatos e elegem os conselheiros.

De forma semelhante, no Conselho de Saúde de Santo André cada segmento realiza assembleias prévias em que são escolhidos os candidatos a conselheiros. Em seguida, faz-se outra assembleia geral para eleger os conselheiros do segmento.

Segundo os entrevistados, quem votou neles na última eleição foram os militantes dos espaços de discussão, os colegas de trabalho e as pessoas atendidas pelas suas organizações. Aliás, nos Conselhos pesquisados, para participar do processo eleitoral tanto os candidatos quanto os votantes são obrigados a apresentar um documento que comprove a ligação com organização civil ou pública da área.

Essas informações confirmam que, assim como a composição dos Conselhos, o processo de autorização é restrito aos trabalhadores ligados às organizações da área. Assim, os trabalhadores de organizações civis são alçados ao posto de representantes por atuarem nas áreas discutidas pelos Conselhos. E, como representantes, votam em outros representantes que decidirão políticas públicas em nome da sociedade civil.

Nesse sentido, a eleição não possibilita que os representados exerçam certo controle sobre seus representantes — como apontaram Manin, Przeworski e Stokes (1999) em relação às arenas parlamentares — já que aqueles que são representados não participam do pleito. São os trabalhadores de organizações civis que ficam cientes do processo eleitoral e votam nas eleições dos Conselhos, influenciando, assim, a representação por meio da eleição.

É de se esperar que os Conselhos Gestores sejam ocupados por militantes ligados às organizações civis. Como demonstramos, nas leis, os Conselhos já são definidos como arenas de representação intermediada por organizações civis, por isso suas regras eleitorais determinam que os candidatos e votantes atuem em organizações da área. Além disso, os trabalhadores de organizações civis têm mais tempo e recursos para comparecerem nessas arenas.

Apesar dessa restrição, os entrevistados decidiram atuar como conselheiros principalmente para contribuir com a melhoria do atendimento oferecido pelos serviços públicos ou para defender as causas da Saúde/Assistência Social. Esse é o argumento da Conselheira D do CMS/SP:

O maior motivo que me chamou para o Conselho é a situação dos usuários. Queria colaborar com a situação entre a comunidade, o médico e a direção. Eu queria melhorar toda a rede de serviços defendendo a Saúde pública e de qualidade.

Tais motivos expressam a vontade de atuar em prol de uma ampla gama da população, e não apenas dos que participaram do processo eleitoral.

8. As decisões dos conselheiros

Outro aspecto central para verificar as relações entre representantes e representados nos Conselhos Gestores trata-se de como são formuladas as decisões dos conselheiros. Essa investigação nos leva a compreender se os representantes são responsivos às demandas daqueles que representam — aspecto central da representação (cf. PITKIN, [1967] 1985).

Constatamos que quatorze conselheiros do total de dezesseis entrevistados tinham propostas sobre o que fazer nos Conselhos, mesmo antes de terem sido eleitos. Todavia, os entrevistados não são obrigados a cumprir essas propostas. Quando as cumprem é por compromisso com os grupos que os ajudaram a formulá-las e por ética pessoal. Essa foi a resposta do conselheiro C do COMAS/SP:

Antes mesmo de sair candidato, o grupo pensou no que ia fazer pra contribuir com a Assistência. Eu até apresentei as propostas para os colegas. Mas quando entra, aí não precisa botar em prática não. A gente não é obrigado. Eu boto por ética, afinal sou voluntário.

Para decidirem as questões tratadas nos Conselhos, os conselheiros recorrem principalmente à ajuda dos trabalhadores das suas organizações. Foi dessa forma que a conselheira A do CMAS/SA respondeu à questão:

Na hora de decidir, eu discuto dentro da entidade, avaliando o que deve ser construído. Junta eu e alguns colegas, e a gente traça um

plano, colocando na mesa as demandas e o que vamos fazer. É um trabalho em conjunto. Todo mundo senta, analisa direitinho.

Um terço dos entrevistados também formula suas decisões junto aos colegas conselheiros, fóruns, grupos de estudos e com base na opinião pessoal. Todavia, somente os conselheiros da Saúde de São Paulo conversam com os usuários do sistema de Saúde antes de formularem suas decisões. Esse é o caso do conselheiro B do CMS/SP:

Geralmente tento contemplar minimamente os anseios dos usuários, uma vez que é rotineiro discutir com eles em reuniões com grande participação popular. Conversando eu sei o que está acontecendo na real. Eles que têm que me dizer, eles é que sabem.

Em relação aos favorecidos pelas decisões dos conselheiros da sociedade civil, a maioria dos entrevistados acredita que suas decisões beneficiam os interesses dos usuários dos sistemas de Saúde ou de Assistência Social e as demandas da população, enquanto que apenas as decisões de cinco conselheiros — todos de Santo André — contemplam também os interesses das organizações civis. Tais respostas corroboram as legislações dos Conselhos, que preveem que os conselheiros devem representar os usuários das políticas públicas, além de outros segmentos e organizações.

No cotidiano de trabalho, os conselheiros têm contatos mais constantes com os colegas das organizações em que trabalham, com os militantes que frequentam os espaços de discussão e com o público atendido pelas suas organizações. Dentre todos, os conselheiros paulistanos são os que têm mais contatos semanais com esses atores. Por sua vez, alguns conselheiros da Saúde de Santo André só encontram outros ativistas da área nas reuniões mensais do Conselho e não costumam conversar com nenhum usuário dos serviços de Saúde.

Independentemente de terem mais ou menos contatos com os usuários dos serviços públicos, todos os conselheiros consideram que conhecem as demandas daqueles que representam. Para dois deles, o exame das diretrizes legais — as leis da Saúde ou da

Assistência Social — proporciona o conhecimento necessário. Para outros três, as instruções das organizações em que trabalham é a principal fonte de conhecimento sobre as necessidades dos seus representados. Por sua vez, segundo dois terços dos entrevistados o trabalho cotidiano na área proporciona o conhecimento das demandas dos grupos e das causas que representam.

Nesse último caso, os conselheiros trabalham em prol dos seus representados há bastante tempo e essa atuação é que traz o conhecimento necessário acerca das necessidades daqueles que representam. Essa foi a explicação do conselheiro C do CMAS/SA:

Os conselheiros geralmente trabalham no setor e estão informados sobre o que precisa. Eles têm vivência no dia a dia sobre o que tá faltando, o que precisa ser feito, e aí pega toda essa vivência e coloca na mesa de discussão [...] no cotidiano do trabalho você fica sabendo mesmo o que precisa ser feito, não adianta ser formado, falar lá de cima.

Em suma, mesmo sem contatos constantes ou sem a participação dos representados nas eleições, os conselheiros afirmam que conhecem e que atendem as demandas daqueles que representam, principalmente por meio da atuação em prol desses grupos. Nesse sentido eles seriam responsivos aos seus representados pelo fato de terem experiência e prática cotidiana na área.

9. A prestação de contas

Na pesquisa com os representantes que atuam nem nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores também examinamos dois aspectos centrais do conceito de *accountability*: a prestação de contas por parte dos representantes aos representados e o controle sobre as ações dos primeiros (cf. PERUZZOTTI, 2006).

Quanto à prestação de contas, verificamos que as atividades cotidianas dos Conselhos são divulgadas, principalmente, nos Diários Oficiais dos Municípios e pelos próprios conselheiros, que

relatam as ações dos Conselhos nos espaços de discussão. Nesse último caso:

O que acontece nos Conselhos é divulgado pelos próprios conselheiros, que vão às reuniões dos Conselhos Gestores e Populares da Saúde. É no boca a boca a divulgação. Pra quem? Pra quem é do movimento (Conselheiro B do CMS/SP).

Embora com menor frequência, as atividades dos Conselhos também são divulgadas pelos jornais de bairros, carros de som e por meio da *internet*. Não há ampla divulgação sobre os Conselhos para os usuários dos serviços de Assistência Social ou de Saúde, tampouco para as organizações civis que não comparecem aos diversos espaços de discussão.

Os próprios conselheiros divulgam as atividades que realizam nos Conselhos somente aos diretores e colegas das organizações em que atuam e aos trabalhadores de organização civis que comparecem nas reuniões frequentadas por eles.

Em suma, somente os usuários dos serviços públicos e os trabalhadores de organizações que comparecem nos espaços de discussão ou que possuem colegas conselheiros são informados diretamente sobre as ações dos seus representantes. Noutras palavras, apenas aqueles que estão incluídos nesse universo são informados sobre o andamento dos Conselhos.

Daí decorre que há prestação de contas por parte dos conselheiros, na medida em que os mesmos informam as atividades desempenhadas e justificam suas ações para seus colegas de profissão.

10. O controle da representação

No tocante à existência e à forma como as atividades dos conselheiros são controladas, observamos que para um terço dos entrevistados não existe controle sobre as atividades que desenvolvem nos Conselhos. Os outros dois terços explicaram que os diretores e colegas das organizações em que trabalham, os trabalhadores da

Accountability entre os representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores*Olívia Cristina Perez*

área, os secretários executivos dos Conselhos — contratados pela Secretaria para auxiliar nas atividades da instituição — e os outros conselheiros controlam sua atuação. Mas esses atores sociais não controlam as atividades dos conselheiros da mesma forma.

Por vezes, os colegas das organizações em que atuam os conselheiros e os militantes da área acompanham os representantes, pedindo explicações sobre o que está acontecendo e perguntando quais foram suas atitudes nas diversas situações. Por exemplo, o Conselheiro C do COMAS/SP explicou:

Os meus superiores estão sempre perguntando o que tá acontecendo no Conselho, que posição que eu tomei [...]. Eles querem acompanhar o que acontece lá. Acontece a mesma coisa com quem a gente encontra na extensa agenda de reuniões [...]. Porque é importante. E eu sou o canal deles. Vira e mexe eu encontro alguém e dou uma atualizada pra ele.

Entretanto, as organizações dos entrevistados e os espaços de discussão de políticas públicas não estabelecem quais devem ser as decisões dos conselheiros. Conforme parte dos entrevistados, existe uma expectativa de que os conselheiros decidam segundo princípios éticos. Ou seja, na ausência de determinações legais ou de um acompanhamento mais sistemático, a ética levaria os representantes a decidirem da melhor forma. Esse argumento está presente no relato do conselheiro B do CMAS/SA:

[...] é bom que você faça o que acordou com o movimento. Não pode só fazer o que quiser. Tem que seguir lá atrás ainda, tem o compromisso com o movimento. Mas não tem regra certinha de tudo o que eu tenho que fazer, como um manual. Eu faço o que é bom para o movimento e para a Assistência Social. É questão de posicionamento, de ética pessoal mesmo.

Também existe controle sobre a presença dos conselheiros nas reuniões. Nesse caso, os secretários executivos dos Conselhos e os demais conselheiros verificam se os representantes estão agindo conforme as regras institucionais inscritas nos Regimentos Internos. As determinações dos Regimentos Internos devem ser

seguidas, pois, caso os conselheiros deixem de cumpri-las, podem ser destituídos dos seus postos. Contudo, os Regimentos Internos estipulam basicamente a frequência dos conselheiros às reuniões. Para esclarecer essa obrigação, a Conselheira A do CMAS/SA explicou:

O que o conselheiro tem que fazer mesmo é estar em todas as reuniões. Não pode faltar [...]. E quem controla isso? A secretária do Conselho. E se o conselheiro faltar várias vezes seguidas, entra o suplente. Então tem que ir às reuniões. Tem sempre alguém de olho na gente.

Logo, não existem acordos preestabelecidos que obriguem os conselheiros a prestarem contas das suas ações, que determinem como devem ser as decisões desses representantes ou que estabeleçam punições para quando agirem incorretamente.

No entanto, há controles mais informais sobre as atividades dos representantes, exercidos pelos diretores e colegas das organizações em que trabalham e trabalhadores da área. Esses constrangimentos informais podem ser definidos como um controle horizontal estabelecido principalmente entre pares.

11. Considerações finais

Abordamos neste artigo as práticas de *accountability* de trabalhadores de organizações civis, especificamente daqueles que atuam como representantes em instituições de cogestão denominadas Conselhos Gestores.

Para tanto, investigamos aspectos centrais das relações de *accountability*: quem são os representantes e quem eles representam, como formulam suas decisões, prestam contas de suas ações e têm suas atividades controladas.

Constatamos que os Conselhos Gestores contam com representantes da sociedade civil e do governo que, juntos, decidem questões importantes, tais como: os contornos das políticas públicas, a aplicação de recursos e a certificação de organizações civis.

Accountability entre os representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores

Olívia Cristina Perez

Por isso, os trabalhadores das organizações frequentam as reuniões dos Conselhos e disputam o cargo de conselheiro, afinal, suas atividades e seu campo de atuação são afetados pelas resoluções dessas arenas.

O critério que rege a composição dos Conselhos é formal. Assim como determinam as legislações, a representação da sociedade civil é exercida por trabalhadores vinculados às organizações civis da área do Conselho.

Conforme orientações legais, tais trabalhadores devem representar os usuários dos serviços públicos, as organizações civis da área, bem como os trabalhadores do setor. De forma parecida com o que determina as legislações, eles se consideram representantes dos grupos defendidos pelas suas organizações, dos usuários e das causas da Saúde ou da Assistência Social.

Além da legislação que rege a composição dos Conselhos Gestores, a ocupação dessas arenas por ativistas ligados às organizações civis também é resultado do processo de autorização. Isso porque, para a escolha dos conselheiros da sociedade civil são organizadas eleições em que trabalhadores e usuários de organizações civis ou públicas votam em funcionários de organizações civis, ou nas próprias organizações, que depois de eleitas indicam um dos seus trabalhadores para o cargo.

Logo, observa-se nos Conselhos o mecanismo mais conhecido de *accountability* vertical: a eleição periódica. Contudo, se nas arenas parlamentares por meio da eleição os representados escolhem as melhores propostas e os melhores candidatos para realizá-las (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999), nos Conselhos a maioria dos representados não vota nos seus representantes. Ocorre é que os trabalhadores das organizações participam do processo eleitoral como representantes dos grupos afetados pelas decisões dos Conselhos. Então, são representantes votando em outros representantes. Consequentemente, o controle promovido pela eleição se dá internamente entre os trabalhadores de organizações civis que votam e são votados para os Conselhos Gestores.

Posto que foram eleitos por um processo restrito às organizações civis, é de se esperar que os conselheiros formulem suas decisões principalmente junto aos colegas das organizações em que trabalham e após conversarem com outros conselheiros. Ou seja, o conteúdo das decisões dos conselheiros geralmente é formulado no âmbito das organizações civis e do próprio Conselho. Mesmo assim eles afirmam que sabem das demandas dos seus representados, já que atuam em prol daqueles que representam nas suas organizações. Desse modo, atuar com os grupos representados nos Conselhos confere aos trabalhadores das organizações civis conhecimento sobre a causa e legitimidade à prática de representação.

Assim sendo, a responsividade, ou seja, a capacidade de o representante responder às demandas daqueles que representa (PITKIN, [1967] 1985) estaria presente nas práticas dos representantes que atuam nos Conselhos Gestores, na medida em que os mesmos atuam em prol das demandas daqueles que representam não só nos Conselhos, mas também no cotidiano profissional das organizações em que atuam. Noutras palavras, os conselheiros conhecem e atendem as demandas daqueles que representam porque trabalham em prol dessas ideias e segmentos da população.

São poucos os atores sociais cientes das ações dos conselheiros. Tais representantes informam somente os diretores e colegas das organizações em que atuam e os militantes dos espaços de discussão que frequentam sobre suas atividades. E são esses mesmos atores sociais que, por vezes, acompanham as atividades dos representantes, enquanto os Conselhos verificam a presença dos conselheiros nas reuniões.

A prestação de contas e o controle sobre as ações dos conselheiros acontecem internamente entre os trabalhadores de organizações civis que se consideram e foram alçados a representantes por possuírem experiência na área. Ou seja, as relações de *accountability* desenvolvem-se entre trabalhadores que atuam com os grupos sociais afetados pelas decisões dos Conselhos.

Por isso, observa-se nos Conselhos Gestores *accountability* horizontal, que pressupõe uma relação entre instituições iguais e autônomas que se controlam (O'DONNELL, 1998). Contudo, não se trata de agências legais que supervisionam e controlam os representantes, mas de contatos informais entre trabalhadores de organizações civis que atuam na mesma área.

Esclarecendo melhor, os entrevistados são escolhidos, formulam suas decisões, prestam contas, justificam suas ações e são controlados pelos seus pares, ou seja, pelos trabalhadores das suas organizações civis ou de outras. Essas relações se aproximam dos apontamentos de Fox (2006) e Kolinski (2007) segundo os quais as organizações que se juntam em redes ou coalizões podem desenvolver relações de *accountability* horizontal entre pares. De fato, as relações de *accountability* dos trabalhadores de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores são desenvolvidas entre pares.

Verificamos também que o formato das organizações em que trabalham os conselheiros tem relação com o exercício da representação, tal como é sugerido pelos autores que analisam a *accountability* das organizações civis (cf. PERUZZOTTI, 2006; CASTIGLIONE; WARREN, 2006; EBRAHIM, 2007; URBINATI; WARREN, 2008). As afirmações dos conselheiros ligados aos movimentos sociais — todos do Conselho de Saúde de São Paulo — apresentaram diferenças em relação às respostas dos demais.

Isso pode ser explicado pelas características das organizações. Pelo relato dos conselheiros, constatamos que os conselheiros da Saúde de São Paulo trabalhavam em movimentos sociais e organizações de defesa de direitos, que são organizações mais próximas dos ativistas da área e dos usuários dos serviços de Saúde.

Em contraposição, os conselheiros da Saúde de Santo André trabalhavam em associações profissionais e organizações prestadoras de serviços mais distantes dos usuários dos serviços de Saúde e dos militantes da área. Além de alguns conselheiros da Saúde de Santo André, outro conselheiro da Assistência Social de São Paulo também trabalhava em uma associação profissional. É de se esperar que as práticas desses conselheiros sejam diferentes, pois

as associações profissionais defendem os trabalhadores da área e não os usuários dos serviços públicos. Ademais, o trabalho deles nessas organizações era mais técnico, por isso tais conselheiros tinham menos contato com os usuários e ativistas da área.

Em suma, nos Conselhos Gestores o processo de eleição não garante contato entre representados e representantes e, conseqüentemente, *accountability* por parte dos representantes, assim como nas arenas parlamentares. Ademais, os conselheiros não prestam contas ou são controlados diretamente pelos seus representados e não há instituições ou acordos formais que controlem suas decisões. A *accountability* acontece de forma horizontal entre pares, ou seja, entre os próprios trabalhadores de organizações civis que atuam na mesma área. São esses que votam nos conselheiros, ajudam na formulação das decisões, são informados das ações dos representantes e controlam informalmente as mesmas.

Logo, tais instituições construíram novos critérios de *accountability*, na medida em que o cargo de representante, a formulação de decisões, a prestação de contas e o controle da representação são restritos aos trabalhadores de organizações civis que atuam e conhecem sobre a área discutida em cada Conselho.

Referências

ACKERMAN, J. Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”. *World Development*, v. 32, n. 3, 2004. p. 447-463.

ARATO, A. Representação, Soberania Popular e *Accountability*. *Lua Nova*, n. 55-56. São Paulo: 2002. p. 85-103.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social*.

_____. **Resolução do Conselho Nacional de Saúde n. 333**, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde.

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues. Trabalho apresentado no **Workshop Rethinking Democratic Representation**. University of British Columbia, 18-19 de maio, 2006.

CHARNOVITZ, S. Accountability of Non-Governmental Organizations in Global Governance. In: JORDAN, L.; TUIJL, P. (Eds.). **NGO Accountability: politics, principles and innovations**. London: Earthscan, 2006. p. 21-42.

EBRAHIM, A. Towards a reflective accountability in NGOs. In: EBRAHIM, A.; WEISBAND, E. (Eds.). **Global accountabilities: participation, pluralism, and public ethics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 193-224.

FOX, J. Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. **Perfiles Latinoamericanos**, n. 27. México: FLACSO, 2006. p. 33-68.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e o desafio da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 60. São Paulo: 2006. p. 43-66. GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G. Sociedade Civil, Representação e a dupla face da *Accountability*: cidade do México e São Paulo. **CADERNO CRH**, v. 21, n. 52. Salvador: jan./abr. 2008. p. 67-86.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. In: ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (Coords.). **La innovación democrática en América Latina**. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010. p. 17-82.

IBGE. **Estimativas das populações residentes**, em 1º de julho de 2009, segundo os Municípios. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

JORDAN, L. Nuevas formas de abordar la rendición de cuentas: derechos y contexto. In: ISUNZA VERA, E.; OLVERA, A. (Coords.). **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social**. México: CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, 2006. p. 345-370.

_____.; TUIJL, P. Rights and Responsibilities in the Political Landscape of NGO Accountability: Introductions and Overview. In: JORDAN, L.; TUIJL, P. (Eds.). **NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations**. London: Earthscan, 2006. p. 3-20.

KOSLINSKI, M. **Um estudo sobre ONGs e suas relações de “Accountability”**. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. “Introductions” and “Elections and representation”. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds.). **Democracy, Accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 1-54.

O'DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova**, n. 44. São Paulo: 1998. p. 27-54.

_____. Acerca de várias accountabilities e sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Eds.). **Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 87-102.

PERUZZOTTI, E. Civil Society, Representation and Accountability: Restating Current Debates on the Representativeness and Accountability of Civic Associations. In: JORDAN, L.; TUIJL, P. (Eds.). **NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations**. London: Earthscan, 2006. p. 43-60.

_____.; SMULOVITZ, C. (Eds.). **Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas, 2002.

PITKIN, H. [1967]. **El concepto de representacion**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PRZEWORSKI, A. Accountability social en América Latina y más allá. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Eds.). **Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 73-86.

SANTO ANDRÉ. **Decreto n. 14.707**, de 12 de novembro de 2001. Regulamenta a Lei n. 7.536, de 23 de setembro de 1997, que criou o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social.

_____. **Lei n. 7.489**, de 19 de junho de 1997. Dispõe sobre a Conferência, Conselho Municipal e Conselho Diretor de Saúde.

SANTOS, B. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-560.

SÃO PAULO. **Decreto n. 38.877**, de 21 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei n. 12.524, de 1º de dezembro de 1997, que dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Assistência Social.

_____. **Decreto n. 38.576**, de 5 de novembro de 1999. Trata do Conselho Municipal de Saúde.

URBINATI, N.; WARREN, M. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. **The Annual Review of Political Science**, v. 11, 2008.

Abstract

Accountability of representatives from civil organizations that operate in the Sectoral Policy Councils

Increasingly, civil society organizations take on tasks of representation, exposing and advocating causes and social groups against the State and

other institutions. However, the representation practices of workers of civil organizations, including their accountability relationships, are still poorly known. Contributing to the studies in this area, we examine in this article some aspects of the accountability relationships involved in the practices of representatives of civil organizations acting in Sector Policy Councils. We found that there are no formal arrangements or institutions capable of promoting accountability of representatives, similar to those that exist in the parliamentary arenas. However, new forms of accountability are practiced by activists of civil organizations working in areas affected by the decisions of the Councils.

Keywords: Accountability. Representation. Civil organizations. Sector Policy Councils.

