



ST 18: Legitimidade democrática, representação e participação

Título:

Pluralização da representação política: os desafios da legitimidade democrática

Debora Rezende de Almeida

Doutoranda em Ciência Política – UFMG
Email: debyrezende@hotmail.com

Introdução

Uma das questões que chama atenção na representação é seu aspecto plural e complexo em termos de aplicações e significados. É possível falar de representação desde imagens mentais a transações econômicas e processos legais a performances teatrais. No que diz respeito ao seu significado político, ao longo da história pelo menos três linguagens foram utilizadas para falar de representação: pictural, segundo a qual o representante deve se assemelhar ou se colocar no lugar do representado; teatral, na qual o representante deve interpretar, falar e agir de maneira a trazer vida ao representado, e jurídica, de acordo com a qual o representante deve agir para o representado, com o seu consentimento e/ou em seu interesse (VIEIRA & RUNCIMAN, 2008, p. 6). Estas são imagens que se sobrepõem na história da representação política, em diferentes combinações e definições, sendo que algumas ideias resistiram ao tempo. A principal delas, refere-se à necessidade de consentimento para instituição do poder legítimo, que surge ainda na Idade Média, no século XIII, por meio dos teóricos conciliares que se defendiam contra as regras impostas pelo papado (EULAU, 1978), e tem sua consolidação com o *Leviathan*.

É interessante que em Hobbes, o consentimento instaura um poder que se autonomiza do representado e se coloca como uma abstração, à medida que é exterior e se eleva em relação aos súditos por ele subordinados (TORRES, 1989). Mais do que isso, o representante é aquele capaz de dar unidade à multiplicidade diversa e contraditória de que é formado o todo social e ao dar unidade, cria um povo, ou torna presente algo que estava previamente ausente – para utilizar o significado etimológico do verbo “*repraesentare*” em latim. Em Pitkin (1967), a dificuldade de compatibilizar representação e democracia, face ao paradoxo entre presença e ausência, ganha um tratamento magistral. Neste modelo, os indivíduos não são vistos como uma massa amorfa, sem interesses ou independência em relação ao representante, mas constituem-se em sujeitos, para os quais estes devem se reportar e prestar contas. Apesar de avançar em relação ao aspecto democrático da representação, a atividade de representar permanece circunscrita ao modelo de consentimento eleitoral e ao exercício da soberania monopolial. Como observam Vieira e Runciman (2008, p. 5), a ambiguidade e indeterminação no termo representação fez com fosse atrativo reduzi-lo a um

papel instrumental e permitiu subsumi-lo em preocupações mais tratáveis como a política eleitoral e a *accountability* democrática.

A associação entre representação e autorização e o movimento de autonomia do Estado em relação à sociedade, próprio do mundo moderno, tiveram consequências para a compreensão do que é representação, quem representa, onde e como? Desse modo, a pluralidade original dos modos de representação política é ofuscada pela defesa de um conceito de soberania localizado no Estado e uma noção de legitimidade que privilegia a existência de um tipo de poder único, capaz de impor determinados comportamentos e fazer obedecer (WEBER, 1994). A inclusão de diferentes interesses, opiniões e valores presentes na sociedade se dá por meio de dispositivos eleitorais que garantem a diversidade dentro da assembleia, como por exemplo, o princípio da proporcionalidade, e via separação e equilíbrio entre poderes. Mesmo o pluralismo, responsável por introduzir a interação entre parlamento e grupos de interesses externos à esfera política, mantém os partidos políticos com o monopólio da representação (HOCHSTETLER & FRIEDMAN, 2008).

No último quartel do século XX, estudos apontam a ampliação dos espaços e atores que estão exercendo função representativa, para além dos tradicionais grupos de pressão em defesa de seus interesses. Trata-se de um público localizado fora da elite política e econômica e que reivindica falar em nome de pessoas e/ou grupos “desorganizados”. Tais mudanças denotam uma alteração radical no relacionamento entre Estado/Sociedade, que desafia a compreensão sobre representação política. Em primeiro lugar, mostra as falhas do sistema tradicional de representação em relação à difícil missão de tornar presente a ausência (CHANDHOKE, 2005). Para alguns autores, os limites da representação eleitoral podem ser vistos na insatisfação do cidadão com os resultados da política, expressa no declínio no comparecimento eleitoral, na desconfiança dos cidadãos com relação às instituições políticas e no esvaziamento dos partidos políticos (WARREN, 1999; ANKERSMIT, 2002; SINTOMER, 2010). Em segundo lugar, aponta para a inadequação teórica do conceito de representação política, alheio às novas formas de representação que se desenvolvem em diferentes níveis e domínios da política não eleitoral e são responsáveis por ampliar as formas associativas e de discurso público nas sociedades modernas, como é o caso da

Comunidade Européia e de ações internacionais de ONGs, tais como a Anistia Internacional e o *Green Peace* (MANSBRIDGE, 2003; DRYZEK & NIEMEYER, 2006; ABERS & KECK, 2008). Embora as eleições continuem sendo a forma mais universal e democrática de escolha dos representantes, o problema do conceito difundido por Pitkin, que associa representação à autorização eleitoral, está na sua incapacidade de perceber a variação entre a ampla gama de contextos e significados da atividade representativa que estão fora desse contexto (URBINATI & WARREN, 2008, p. 393).

Iniciativas de estudiosos dedicados a compreender a transformação da representação que extrapole o nível partidário ainda são muito incipientes. Falta à teoria política análises sistemáticas sobre a representação política, que incluam novas modalidades de conexão entre representantes e representados, bem como uma noção de representação abrangente, que não se limite ao relacionamento entre *principal-agent*, em que o primeiro autoriza o representante a agir em seu nome e este por conseguinte, deve ser responsivo aos interesses do eleitorado (Vieira e Runciman, 2008, p. 138). Apesar dos argumentos sobre representação política na modernidade girarem em torno do Estado, é preciso reconhecer a coexistência de espaços de representação não estatal que se colocam, falam por ou agem em nome de pessoas, grupos ou temas. No Brasil, a partir da Constituição de 1988, a sociedade civil é chamada a representar por meio dos conselhos de políticas – órgãos localizados na esfera do Executivo, responsáveis por introduzir o controle social em diversas áreas de políticas públicas e nos três níveis da federação. Embora alguns destes mecanismos incluam a escolha dos representantes pelas bases¹, na maioria dos casos, são as entidades ou organizações que indicam ou elegem tais representantes. A inexistência da autorização de “todos” não é suficiente para descaracterizar estes casos como representação, se se parte de uma noção substantiva da atividade de representar como agir por outro e não de seu sentido meramente formal de autorização (PITKIN, 1967). Em todo caso, considerando que estes espaços precisam ser avaliados a partir de uma agenda de reforma da democracia, é imprescindível pensar critérios distintos de legitimidade democrática.

¹ Na Assistência Social, por exemplo, alguns municípios adotam a eleição de usuários em conferências, que são precedidas de pré-conferências de âmbito local ou regional, geralmente, abertas ao público. Os delegados eleitos no fórum local disputam na Conferência Municipal uma vaga no conselho do município. Nestes casos, há a possibilidade de influência da sociedade, no nível local, na escolha destes representantes.

O trabalho apresenta, em primeiro lugar, uma discussão sobre a transformação da representação política no Estado moderno, em direção à noção de autorização, como única forma de organização do sistema político. Como destaca Avritzer (2007, p. 449), tal modificação não guarda nenhuma relação conceitual ou institucional, mas estava apenas ligada à maneira como os estados europeus se unificaram em torno de uma única comunidade política homogênea. Desse modo, a ênfase na unidade restringiu tanto os atores e espaços que podem exercer representação, como as maneiras de se instituir o representante. Em segundo lugar, o artigo debate os limites de alguns pressupostos normativos da representação, a saber, o princípio da igualdade matemática e da autorização, para compreensão da representação da sociedade civil. Tendo em vista a difícil conexão entre representantes e representados e a complexidade de interesses, valores e perspectivas não expressas pela via eleitoral, é preciso abraçar uma noção de representação mais dinâmica, onde as questões “*quem representa?*” e “*por quais meios?*” estejam, frequentemente, em construção. Isto implica admitir diferentes maneiras de exercício da *accountability* e responsividade. Em terceiro lugar, a partir da experiência dos conselhos de políticas no Brasil, o artigo propõe critérios para se avaliar a legitimidade democrática destes espaços, face as características de sua autorização e a interação com o poder político institucionalizado. Argumenta que nos conselhos existe uma autorização contingente, devido as suas características de um poder derivado e transmitido por outros poderes constituídos e dos processos de inclusão. A capacidade dos conselhos “agirem em nome” do público receptor da política pública ou “falar por eles” será sempre dependente da capacidade desses espaços incluírem diferentes perspectivas e interesses no processo decisório, como do reconhecimento por parte do governo da legitimidade de sua representação.

Da pluralidade à unidade: a transformação da representação política

A afirmação de que a democracia representativa está em crise soa completamente sem sentido, quando se leva em conta dados sobre seu desempenho, especificamente, no que diz respeito à presença de eleições livres e justas. De acordo com o Índice de Democracia de

2008, compilado pela revista *The Economist*², é possível afirmar que metade da população mundial vive em algum tipo de democracia. Porém, quando se considera outras variáveis como participação política em diversas instâncias, governo eficiente e apoio à cultura política democrática, apenas 14,4% da população mundial vivem em democracias plenas e 35,5% imperfeitas. A publicação também mostra que a disseminação de regimes democráticos nos últimos anos parece ter chegado a um impasse. Um dos fatores que podem explicar a estagnação da democratização é a deslegitimação de grande parte da agenda de promoção da democracia, a qual tornou-se associada com a impopularidade internacional do presidente norte-americano e a intervenção militar. A combinação de padrões duplos na política externa (autocratas podem ser bons amigos, assim como inimigos) e crescentes violações das liberdades civis reduziu a eficácia do clamor dos governos ocidentais para a democratização.

A insatisfação com os resultados da democracia representativa se expressa tanto em países como Portugal e Estados Unidos (VIEGAS & FARIA, 2003) – considerados democracias plenas pelo Índice de Democracia³ –, como em países da América Latina, onde a liberdade de imprensa vem se erodindo e forças populistas com credenciais democráticas duvidosas estão em ascensão nos últimos anos (MOISÉS & CARNEIRO, 2008). Não obstante os diagnósticos sobre a insatisfação coletiva com as instituições representativas e a deficiência da política de partidos em responder aos anseios e necessidades da população, a existência de uma crise não é ponto pacífico na literatura. Para Manin (1997), por exemplo, a democracia representativa passa por uma reconfiguração – o que ele chama de “*audience democracy*” ou democracia de públicos – que, embora apresente diferenças em relação ao relacionamento entre representante e representado, mantém os princípios do governo representativo – eleição, independência e autonomia do representante, liberdade da opinião

² “*The Economist Intelligence Unit’s Democracy Index*” é um índice que fornece um retrato atual do estado da democracia no mundo, para 165 estados independentes e dois territórios, o qual cobre quase a metade da população do mundo e a grande maioria dos estados independentes, (27 micro estados são excluídos). O índice baseia-se em cinco categorias gerais: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação política e cultura política. A partir dele, os países são classificados em quatro tipos de regimes: democracias plenas; democracias imperfeitas, regimes híbridos e regimes autoritários.

³ É preciso considerar também que a variável “governo eficiente” neste índice é formada por indicadores que medem as dimensões institucionais de funcionamento da democracia, sem pensar na sua dimensão substantiva, no que se refere ao atendimento das necessidades da população.

pública e discussão pública. É importante ressaltar que o diagnóstico de mudança de Manin não vem acompanhado de uma reflexão sobre as consequências da “democracia de audiência” para a qualidade da democracia, já que repousa na sua aceitação acrítica dos princípios do governo representativo. Sendo assim, a linguagem da reconfiguração parece mais apropriada do que a de crise. Este não é um „privilégio“ da obra de Manin⁴, mas espelha o *mainstream* acadêmico, cuja concepção de democracia representativa está relacionada a procedimentos institucionais que garantam a seleção democrática dos representantes e a manutenção do relacionamento com o representado, por meio de garantias também eleitorais. Esta defesa procedimental da representação política parece fechar os olhos tanto para a insatisfação coletiva dos cidadãos em relação aos resultados da política, quanto para a inadequação teórica para compreensão dos novos espaços e atores que estão exercendo representação. A dificuldade na compreensão da representação política exercida por atores não governamentais reflete também a complexidade do fenômeno. Neste sentido, é ilustrativa a frase de Eulau, apresentada há três décadas, sobre os limites teóricos do conceito: *We can finally say with some confidence what representation is not. But, in spite of many centuries of theoretical effort, we cannot say what representation is*” (EULAU, 1978, p. 31). Sendo assim, a análise do desenvolvimento histórico da representação, como conceito e prática, pode ajudar a esclarecer porque a questão “quem representa?” mudou em direção à pergunta “como autorizamos nossos representantes?” (POLLAK, 2007) e as possibilidades de se avançar numa ideia mais plural de representação.

A aceitação irrefletida da representação como atividade restrita aos agentes estatais autorizados nega a história política que a apresentava como campo de contestação entre diferentes atores sociais. Knights (2005; 2009) mostra que no nascedouro da representação

⁴ De acordo com Pogrebinschi e Santos (2010), o discurso de que a democracia representativa no Brasil está em crise é uma falácia, que precisa ser desconstruída. Os autores se apoiam em estudos sobre as Conferências Nacionais produzidas, principalmente, no governo Lula, mostrando como tais práticas participativas e deliberativas contribuíram para impulsionar a atividade legislativa no Congresso Nacional. De qualquer maneira, o discurso da crise aqui desenvolvido não pretende defender que formas de democracia participativa e deliberativa possam ser “substituíveis” à democracia representativa, como Pogrebinschi e Santos (2010) parecem ver em alguns estudos. Pelo contrário, o diagnóstico de que a representação formal está cada vez mais olhando para as reivindicações dos representantes informais, só reforça o argumento da importância de complementariedade entre estas instâncias e da insuficiência da dimensão institucional para atendimento das condições democráticas da representação política, a qual parece estar associada com a sensação de crise.

política moderna, especificamente no período entre 1785 e 1847 na Grã-Bretanha pré-democrática, a questão “quem representa?” ainda estava em aberto. Neste período, os indivíduos não apenas consentiam o poder, mas também o exerciam por meio de corpos representativos locais, associações, sociedades, uniões e petições, de forma compatível com a representação eleitoral, num sistema de autoridades sobrepostas, mas legítimas (KNIGHTS, 2009, p. 37). A exclusividade da representação parlamentar está intrinsecamente relacionada com o movimento em direção à defesa da unidade do corpo social, próprio do Estado Moderno. Desse modo, diferentes dispositivos que operavam como mecanismo de conversão de um indivíduo natural em representante do comum, do coletivo⁵, vão dando lugar a uma noção monopolista de representação política, na qual a soberania do Estado e a soberania do indivíduo tornaram-se dois axiomas centrais da teoria política, eliminando a sobreposição de poderes entre Estado, governos locais e instituições como a Igreja católica (TORRES, 1988; GIERKE, 1958).

Hollanda (2009) destaca que o elemento da unidade social e da capacidade inventiva do representante de criar o representado presentes em Hobbes inauguram uma tradição moderna em que “a intuição lógico-temporal de que o povo institui o representante é substituída pela proposição avessa de que a representação inventa o representado” (HOLLANDA, 2009, p. 39). Embora como salienta Skinner (2005), Hobbes não tenha sido o primeiro a apresentar uma teoria moderna sobre representação política que associe o princípio da autorização para instituição do poder soberano, já que dialogava com teóricos parlamentares oponentes da monarquia Stuart no começo da guerra civil Inglesa, é na sua obra que os componentes da unidade e criação ganham centralidade. Diferentemente de autores como Henry Parker e William Prynne que concebiam que o parlamento representa a imagem e semelhança da população como um todo, Hobbes aponta que no estado de natureza não existe um corpo único, uma comunidade que pactua em favor do poder soberano, mas nada mais do que indivíduos e membros mutuamente hostis de uma multidão desunida. O pacto é realizado por cada indivíduo e a multidão de homens é feita uma

⁵ De acordo com Torres (1988), os instrumentos de legitimação do poder real na França do século XVI e Inglaterra foram variados, pouco importando, no princípio, se eram legítimas as formas de tornar públicas as coisas ou pessoas, as quais os representantes julgavam representar. Neste momento ainda não havia o foco na delegação e a legitimidade era pensada a partir de diferentes matrizes e referências medievais.

pessoa, quando se torna por um homem ou uma pessoa, representada. O pacto é a garantia da unidade de todos em uma só pessoa. O autor repudia a defesa do Parlamento, dizendo que é somente a unidade do representante, não a unidade do representado que torna a pessoa um. Não existe um corpo de pessoas autorizando um soberano, mas cada membro individual autoriza em particular, por isso o Parlamento não pode ser considerado como imagem ou representação de toda a população (SKINNER, 2005, p. 173).

É contraditório que Hobbes ao mesmo tempo que reconhece a multitude de pessoas e indivíduos que não formam um todo ou corpo de pessoas, entusiasticamente defende a possibilidade de apenas um homem ser representativo de toda multitude. Isto seria possível, pois não é o indivíduo particular, autor da autorização, que é representado, mas uma pessoa fictícia criada no ato da representação, o Estado (RUNCIMAN, 2009; SKINNER, 2005). De acordo com Runciman, no *Leviatã*, a palavra representação não é usada para descrever o relacionamento entre um sujeito individual e seu soberano. Representação segue do ato de autorização, mas não é equivalente a isso, uma vez que não é o indivíduo, autor da soberania, que é representado, mas a comunidade (RUNCIMAN, 2009, p. 19). A explicação da lógica do pensamento hobbesiano apresentada por Runciman (2009), em certa medida, justifica a opção pelo soberano único. Porém, falta uma crítica em relação às consequências deste pensamento para a representação política moderna. Em livro anterior, publicado em conjunto com Mónica Vieira, o autor argumenta que há um aspecto importante, em que Hobbes percebeu erroneamente a representação. Diante da obsessão pela ordem e do desejo de apagar a tradição medieval, Hobbes concebeu que todo corpo representativo viável tinha que seguir a lógica do Estado (VIEIRA & RUNCIMAN, 2008, p. 60).

Mesmo com o reconhecimento do indivíduo como unidade de análise e da expressividade do argumento liberal na política, a força do legado hobbesiano no que se refere à visão do representado como um todo indivisível e do representante como aquele que detém o consentimento explícito, pode ser sentida no desenvolvimento da teoria política. Apesar das pessoas, como indivíduos, serem capazes de escolher os seus representantes, elas não são capazes de ter uma papel ativo no governo. Sendo assim, a presença de um representante que possa interpretar ou julgar o que é melhor para o todo, que ganha força a

partir do discurso de Burke aos eleitores de Bristol em 1774, teria grande influência na concepção de mandato independente. Com os Federalistas, a questão dos interesses é mais plural e instável do que em Burke e estes são percebidos de uma maneira essencialmente pejorativa. A representação é um meio de trazer os conflitos para um foro central, no qual podem ser controlados pelo equilíbrio. Tal equilíbrio aconteceria para os Federalistas, quando os representantes buscassem de fato os interesses dos representados (PITKIN, 2006, p. 35). Por outro lado, o meio de tornar os representantes virtuosos e sujeitos à vontade dos eleitores repousaria na presença de eleições frequentes e do instituto da reeleição que obrigariam os representantes a serem responsivos com o povo: “eleições recorrentes, ao invés de similaridade social e proximidade, são o melhor guardião dos interesses das pessoas” (MANIN, 1997, p. 11).

A distinção do representante, sua capacidade inventiva e de dar unidade social resolveria o problema de quem representa na modernidade. A pergunta passa a ser “o que é suficiente para democracia?”, a qual tem na autorização sua resposta primordial. Assim, como apontam Vieira e Runciman (2008, p. 60) a centralidade da representação como ideia fundacional da política moderna, presente em diferentes pensadores como Sieyès, Madison, Constant, J. S. Mill e Weber, e, principalmente, no legado hobbesiano deste conceito, faz com que democracia seja, na melhor das hipóteses, sua qualificação. Vozes dissonantes podem ser encontradas em Rousseau – com sua negação da possibilidade de representação da vontade geral – e Tocqueville – o qual tratou representação como um subproduto da democracia. Porém, o que se pretende pontuar é a unidade em torno da representação, responsável por obscurecer formas diferentes de pensar sua prática.

A tradição realista, inspirada em grande medida por Weber, cristalizou a noção de que a democracia possível é aquela capaz de garantir o maior consentimento do público, a fim de permitir a estabilidade do governo (SCHUMPETER, 1984). A legitimidade democrática do representante implicava, entre outras coisas, que este deveria ter o comando de condições materiais necessárias para o exercício da força física, caso as circunstâncias assim demandassem. Esta é a noção de legitimidade que se institucionalizou, como se pode ver numa simples consulta ao termo, no dicionário de política de Bobbio (2007). Desse modo, a

noção antiga de democracia – todos devem governar e ser governados – é traduzida pela participação de todos no processo eleitoral.

Respostas à questão “como autorizamos nossos representantes?” não foram isentas de tensões e contradições, tampouco eliminaram a dualidade constitutiva da representação no que tange a sua existência e à garantia de representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse dos representados. Lavalley, *et all* (2006, p. 56-57) nomeiam diversos desdobramentos desta dualidade que têm dominado a história política e intelectual da representação moderna, entre as quais, é importante citar a autonomia do representante versus o mandato dos representados; o majoritarismo versus a proporcionalidade; a representação formal versus o seu componente substantivo e a primazia simbólica e política do todo versus a soberania popular ou primazia das demandas e exigências dos eleitores. Todas estas questões estão relacionadas à possibilidade de conexão entre representantes e representados e teve tratamentos diferenciados na teoria política. O livro de Pitkin “*The concept of representation*” sem dúvida marcou este debate, introduzindo a preocupação com a dimensão substantiva do conceito. Apesar dos avanços em relação à qualidade da democracia representativa, o caminho percorrido é circular na medida em que as eleições permanecem como única forma de garantir a *accountability* e a responsividade. Pesquisas no campo da democracia eleitoral já apontaram os limites do controle eleitoral na política contemporânea (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006, p. 105).

Que a representação é a principal forma de organização do sistema político no mundo atual é uma constatação irrefutável. Todavia, defini-la como sinônimo de autorização ou de democracia (REHFELD, 2006) parece, no mínimo, inapropriado diante do atual contexto de pluralização. É preciso construir perspectivas intermediárias e alternativas à análise da representação política que possa visualizá-la para além das fronteiras estatais, mostrando os limites estreitos desta concepção no que se refere a sua conexão com a democracia. Nesta direção, a próxima seção apontará alguns problemas relacionados à concepção procedimental de que “todos participam e todos autorizam” para uma agenda de pesquisa sobre a reforma da democracia

A pluralidade da representação e seus critérios de legitimidade democrática

A resposta à questão “quem representa?” resultou do processo de autonomização dos representantes em relação aos representados, no qual ambos são vistos como esferas separadas, que se conectam por meio das eleições. A dicotomia entre Estado e sociedade que surge do paradigma moderno cerceou os significados e aplicações da representação e teve consequências para a inclusão cidadã nos processos de deliberação política. Como observa Sintomer (2010), a substituição do sorteio pelas eleições significou a profissionalização da atividade política, a monopolização do poder pelos especialistas e uma autonomização do poder com relação aos cidadãos. Representantes tornaram-se uma classe separada do corpo de pessoas e encarregados com poderes específicos de tomada de decisão. A “liberdade dos modernos”, para utilizar uma expressão de Benjamin Constant (1985), não se compara à “liberdade dos antigos” em que era possível o exercício coletivo e direto da soberania, ou pelo menos uma parte desta, graças a uma participação ativa e constante do poder coletivo por parte dos cidadãos. A liberdade dos modernos é essencialmente negativa, uma vez que implica obedecer somente à lei, ser protegido na condução dos seus negócios, da intervenção abusiva do Estado, ter direito à liberdade de opinião, de associação, de movimento, de religião, bem como o direito de propriedade. A igualdade moderna refere-se ao igual direito de consentir sobre o poder, o que para alguns autores apresenta grandes limites, principalmente, em relação ao problema da justiça distributiva (MANIN, 1997).

Estas são noções que estão sendo desafiadas na política contemporânea diante da pluralização dos níveis de exercício da soberania. Para Rosanvallon (2006, p. 219) tal pluralização é resultado de quatro níveis de transformações nas democracias modernas: uma diferenciação da política; uma pluralização dos agentes da política; uma disseminação da política e uma crescente secularização da política. De acordo com o autor, é necessário reconhecer a existência de um pluralismo representativo que possa dar conta de um povo que é sempre complexo, incompleto e renovado e que, portanto, demanda representações parciais. O povo só pode ser conhecido por um tipo de representação que seja ao mesmo tempo expandida e refratada. Dado que a sociedade civil tornou-se uma das possíveis faces

da sociedade política, não simplesmente o *locus* da vida privada e da particularidade, é preciso reconhecer que os representantes não são apenas aqueles eleitos, mas aqueles que falam, agem e julgam “em nome das pessoas” (ROSANVALLON, 2006, p. 201).

Nesta perspectiva, o contexto de mudança parece chamar atenção para a indefinição de quem representa e para a recuperação de diferentes linguagens utilizadas ao longo da história, que vão além do “agir no lugar de” por meio da autorização e também considerem o componente da descrição e/ou interpretação, como descritos na introdução deste trabalho. Afinal de contas, como apresenta Mansbridge (2003), até mesmo o comportamento dos representantes eleitos não se limita à relação eleitoral com seus constituintes, abarcando diferentes relacionamentos e critérios de legitimidade política. Neste sentido, pensando na legitimidade democrática como um critério amplo – todos podem governar e ser governados – é importante avaliar os significados adotados pela representação política formal, seus limites e potencialidades face aos desafios colocados pela representação da sociedade civil. Em primeiro lugar, a representação estatal construiu de maneira convincente a noção de que *todos participam* da política por meio das eleições. Uma análise crítica do princípio de igualdade matemática é central para se avaliar as possibilidades democráticas de outras formas de inclusão política. Em segundo lugar, a ideia de que *todos devem ser autorizados* para garantir legitimidade à representação, traz à teoria a difícil missão de pensar a atividade representativa de atores da sociedade civil, em termos de atendimento de condições democráticas, tendo em vista que atores da sociedade civil não são autorizados por todos e, em alguns casos, autorizam a si próprios a falar em nome de um público mais amplo ou a interpretar e apresentar interesses, discursos e temas não expressos por grupos e pessoas.

Em relação à primeira preocupação com o princípio da igualdade política propiciada pela democracia eleitoral, Rehfeld (2005, p. 11) argumenta que o pressuposto “um homem, um voto”, segundo o qual a cada homem é dado o poder de afetar o resultado de uma eleição, é um padrão normativo trivial e fraco, na medida em que nenhum voto, considerado isoladamente, é possível de influenciar o resultado de uma eleição. Rehfeld não objetiva com esta crítica propor uma versão do “voto plural” ao estilo de Stuart Mill, apenas mostrar que a ideia de “*make votes count*” apenas faz sentido no nível agregado, onde dependendo do

sistema eleitoral e da definição dos constituintes, grupos e partidos podem contar muito mais⁶.

Além dos problemas inerentes ao sistema eleitoral, autores como Fraser (2007) procuram incluir a representação política como uma das dimensões de justiça⁷, defendendo a presença de um componente não geográfico na representação, muitas vezes ausente da discussão focada na igualdade eleitoral. Nesta corrente, é possível encontrar vários autores que advogam pela legitimidade da representação de grupos na arena política e da representação descritiva (YOUNG, 2006; WILLIAMS, 1998; PHILLIPS, 1995), propondo ir além dos tradicionais grupos de influência e pressão necessários à poliarquia democrática, como grupos de interesse, organizações de *lobby* e partidos políticos (DAHL, 2005). Importa aqui pensar níveis de representação de grupos excluídos do sistema político como, por exemplo, mulheres e negros, a fim de que suas perspectivas possam ser amplamente incorporadas na agenda política.

A inclusão de grupos sugere tirar o foco apenas da representação de interesses, mostrando que existem outros dois modos gerais pelos quais uma pessoa pode ser representada e possuir afinidades com outras: a partir da expressão de valores, princípios e prioridades sobre o que pensa deveria nortear as decisões políticas e da expressão de perspectivas adquiridas na experiência pessoal, em função de sua posição num grupo social e da história das relações desse grupo (YOUNG, 2006). Associações não precisam necessariamente falar em nome dos interesses dos não-organizados. Como observa Young (2006, p. 167), “representar um interesse ou uma opinião geralmente envolve promover certos desdobramentos específicos no processo de tomada de decisão, ao passo que representar uma perspectiva geralmente significa promover certos pontos de partida para a

⁶ Este é um tema explícito na literatura sobre sistema eleitoral onde a discussão gira em torno da possibilidade de se evitar “*wasted votes*” (votos que não contribuem para o sucesso do candidato), considerados um mal para a democracia representativa.

⁷ Fraser (2007 p. 313), recentemente, passou a incluir na sua teoria da justiça a representação como sua terceira dimensão política, em conjunto com as dimensões de reconhecimento (cultural) e de redistribuição (econômica). Para a autora a representação é responsável por nos dizer quem é incluído ou excluído do círculo daqueles que têm o direito da justa distribuição e do reconhecimento recíproco.

discussão”. Desse modo, a autora indica um repertório mais amplo do que pode ser objeto da representação.

Estas propostas, geralmente, enfatizam a representação de grupos por pessoas que compartilham os mesmos interesses/experiências/perspectivas. Porém, Vieira e Runciman (2008, p. 118) destacam que a representação de grupos, advogada pelos teóricos feministas, continua atrelada à representação parlamentar, que apresenta grandes dificuldades em manter o relacionamento entre constituintes e representantes, conforme já destacado pela literatura. Além disso, a mera inclusão destas perspectivas não garante que elas serão expressas e defendidas no processo decisório⁸. Alternativas que também levam em conta a dimensão descritiva da representação vêm sendo testadas fora da elite política, como as experiências de júri de cidadãos e fóruns deliberativos, que podem servir como complemento à representação territorial. Nestes espaços há a recuperação da noção de legitimidade ateniense do sorteio, visando criar um corpo representativo que “espelhe” a população como um todo (SINTOMER, 2010).

A representação da sociedade civil extrapola os espaços de inclusão descritiva, passando também pela reivindicação de grupos e/ou pessoas de representar interesses, valores e opiniões, que não estão sendo adequadamente expressas pela via eleitoral, mesmo que não compartilhem estas perspectivas no sentido descritivo do termo. Ademais, há espaços de interação entre Estado e sociedade, que são responsáveis por incluir representantes da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas. Nestes casos, não há a presença de uma igualdade matemática, no que se refere à possibilidade de que cada indivíduo influencie nas decisões por meio dos representantes, tampouco a legitimidade descritiva advinda do sorteio, que dá a todos igual chance de participar ou de obter alguma coisa (MANIN, 1997, p. 31- 40).

Uma das justificativas plausíveis para a reivindicação de representar de *networks*, grupos de defesa, conselheiros de políticas e membros de comitês de bacia hidrográficas, por exemplo, está no reconhecimento de diferentes saberes cidadãos e de uma racionalidade

⁸ Várias críticas podem ser encontradas na literatura sobre os limites da representação descritiva, como por exemplo, a questão da essencialização das diferenças. As autoras feministas contra-argumentam defendendo a representação substantiva, na qual os mecanismos de *accountability* e responsividade ganham centralidade. Para esta discussão ver Williams, 1998 e Phillips, 1995.

específica face aos *experts* e aos profissionais da política (SINTOMER, 2006). De acordo com Sintomer (2006), a influência da sociedade civil nas políticas públicas pode contribuir para a mobilização de diferentes saberes. Em primeiro lugar, há um saber prático que se constrói com a vivência do problema e baseia-se na máxima de John Dewey de que “o homem que calça o sapato sabe melhor que ele aperta e onde ele aperta, ainda que o sapateiro seja quem saiba como eliminar o incômodo”⁹. Em segundo lugar, estes espaços e atores podem decidir e debater a partir do bom senso que remete à “capacidade de julgar corretamente, sem paixão, diante de problemas que não podem ser resolvidos por um raciocínio científico”. Para o autor, o bom senso, geralmente, se desenvolve entre “cidadãos comuns” não mobilizados e portanto, sem interesses específicos em determinada questão. Em terceiro lugar, atores da sociedade civil desenvolvem uma *expertise* cidadã, a partir da prática participativa e do conhecimento sistemático produzido ao lidar com determinado problema, como ocorre com ONGs em que por anos vêm recebendo a delegação do Estado para agir em determinadas áreas de políticas. Por fim, o autor destaca o saber político, que desde Atenas e da definição aristotélica do homem como animal político, foi considerado como um saber que podia ser desenvolvido pelo processo de socialização política.

Tendo em vista que a igualdade política presente no ato de votar não concede a todos direitos iguais de fala em sociedades complexas (BOHMAN, 1996), a complementaridade entre os saberes cidadãos e a racionalidade técnica e especializada dos atores governamentais, pode contribuir para que a representação inclua diferentes perspectivas, identidades, interesses e opiniões na arena política. Trata-se de pensar um conceito de representação em que sua aproximação com a democracia, i.e., a possibilidade de tornar presente a ausência, dependa de uma estrutura de governo em que a reivindicação de representar as pessoas permaneça contestável e aberta a diferentes experiências, haja vista a impossibilidade de se representar a vontade popular, concebida como um todo (GARSTEN, 2009).

A segunda questão que precisa ser discutida é a necessidade de autorização para instituir representação. A presença de consentimento de todos cidadãos é a base da

⁹ DEWEY, J. 1954. *The public and its problems*, p. 207.

representação legítima do Estado, que sustenta sua reivindicação de representar todos seus cidadãos, em sua diversidade e unidade. Não cabe aqui tecer análises detalhadas sobre os diferentes modelos de relação entre representantes e cidadãos¹⁰, basta dizer que a relação entre voto e processo decisório é muito ténue e que, portanto, a representação não é um fenômeno que opera a partir de uma única linguagem da autorização. A fim de capturar a diversidade e unidade, o Estado precisa também agir no lugar do representado e trazer vida a questões e políticas não expressas previamente por eles. Neste sentido, representar é uma atividade que está ligada tanto à defesa do interesse ou preferência previamente existente, como à criação deste interesse ou realidade. Este elemento estético da representação, discutido com profundidade por Ankersmit (2002), está presente na modernidade desde Hobbes, e é revestido com aspecto democrático na medida em que a “criação” do representante está sempre sujeita ao julgamento e controle do representado.

A noção da representação como dinâmica que não se esgota no momento eleitoral é defendida por Urbinati (2006). Segundo a autora, a representação engendra uma relação que é pública e não contratual, o que implica que o relacionamento entre representante e representado presume uma continuidade e que seu poder é constitutivamente um poder dependente do julgamento político de seus constituintes (URBINATI, 2006, p. 57-59). Neste sentido, representação é dependente de participação. Para Avritzer (2007, p. 453), a tentativa de integrar a eleição num contexto mais amplo de julgamento político que envolveria outras temporalidades, outras formas não eleitorais de representação e mesmo a possibilidade de revogação da autorização concedida é um elemento novo na teoria de Urbinati. Porém, as duas formas propostas de ampliar a representação – ampliação temporal por meio do referendo revogativo do mandato e a possibilidade de revisão das leis – são limitadas no sentido de incorporar uma nova institucionalidade capaz de dar vazão à *advocacy* ou à representação da sociedade civil¹¹.

¹⁰ Vieira e Runciman (2008) apresentam com detalhes diferentes modelos de representação de grupos e indivíduos operados pelo Estado. Percorrem modelos contrastantes que vêem a representação como relação entre *principal-agente*, *mandato-trust* e como identificação, apresentando seus limites e potencialidades na reconexão entre Estado e sociedade.

¹¹ Em trabalho recente, a autora juntamente com Mark Warren apresenta importantes *insights* no sentido de incorporar a representação da sociedade civil. Algumas ideias serão apresentadas neste texto.

Neste sentido, o fato da sociedade não arbitrar sobre a seleção do representante, não significa que ela não possa julgar as atividades realizadas pela sociedade civil, tanto em relação à representação de seus interesses, valores e perspectivas, quanto em relação a sua interpretação e percepção das demandas e necessidades do representado. Dada a pluralidade de discursos presentes na sociedade moderna e os limites da via eleitoral para expressar as múltiplas dimensões da política moderna, é preciso imaginar diferentes espaços e atores que possam dar vazão a esta pluralidade (DRYZEK & NIEMEYER, 2006). Contudo, uma questão central que se coloca é “como seria possível manter a habilidade de julgamento, se faltam a estas experiências as eleições?”

No que se refere à forma em que estes atores são selecionados, diferentes alternativas para se pensar os critérios de legitimidade estão em ascensão na atualidade. Na ausência das eleições, a legitimidade pode se dar pela afinidade e relação com o tema¹² (AVRITZER, 2007); de forma presuntiva ou virtual¹³ (LAVALLE *et al*, 2006a,b); por autorização própria (*self-authorized representatives*) (URBINATI & WARREN, 2008) e/ou pela habilidade de atrair membros, convergência de propósitos, características descritivas ou visibilidade pública (CASTIGLIONE & WARREN, 2006). Em relação às propostas que destacam algum tipo de seleção, é possível encontrar argumentos a favor de uma seleção randômica, de modo que os representantes possam espelhar as características da população (FISHKIN, 2009), e de uma “representação apropriada”, propondo que os representantes sejam selecionados de forma proporcional ao tamanho do grupo e à intensidade destes interesses no resultado da política (SAMUELSON *et al*, 2005).

Para Miguel (2010), propostas como a de Avritzer (2007) e Lavalley, Houtzager e Castello (2006) falham ao apontar estas experiências como democráticas, à medida que falta a elas legitimidade – identificada pelo autor como a presença de autorização e dos

¹² De acordo com Avritzer (2007, p. 446), em Cícero a ideia de representação envolvia dois elementos: o da identificação e o da autorização. O procurador era aquele que se identificava com a condição do representado antes de representá-lo e isso gerava uma relação de afinidade. No entanto, em Hobbes, apenas o elemento da autorização adquire relevância. O autor defende que em espaços de formulação de políticas públicas, como os conselhos gestores, a legitimidade da representação se dá pela afinidade e relação com o tema, que os atores adquirem ao longo do seu histórico de participação e envolvimento com a política.

¹³ Os autores afirmam que a representação da sociedade civil apresenta os componentes da teoria de Burke, em que os representantes, embora não tenham sido escolhidos, mantêm um compromisso ou presunção de representar alguém.

dispositivos institucionais de prestação de contas providos pela eleição – assim como uma preocupação com os problemas associados à legitimidade – autonomia dos representados e formação das preferências políticas. A crítica embora tenha seus méritos de introduzir a importância dos mecanismos de controle, não resolve a questão, uma vez que retoma o argumento circular de necessidade de autorização eleitoral, sem perceber outras possibilidades de se prestar contas e exercer responsividade. Além disso, a representação da sociedade civil não se pretende monopolista, na medida em que o campo de reivindicações e formação de preferências está aberto à competição de diferentes vozes, permitindo deste modo que preferências formadas autonomamente pelo processo de participação política continuem a se manifestar. Sendo assim, é importante sim complementar o argumento da afinidade e experiência com a preocupação com o controle democrático, já que é possível imaginar casos em que a sociedade civil aja de forma não responsiva. Assim como a opinião que emerge do processo deliberativo de um júri de cidadãos, selecionados aleatoriamente, pode não refletir a opinião do público não informado, apontando neste caso a importância da justificação pública dos seus atos. Porém, a conexão entre representantes e representados não se dá apenas por meio de obrigatoriedade de resposta e sanções, legalmente instituídas.

Neste sentido, é possível caminhar para um conceito mais plural de representação que embora mantenha um conteúdo normativo mínimo, seja sensível às diferentes experiências. A definição de Vieira e Runciman (2008, p. 152) parece servir a este propósito. Para os autores, para qualificar alguém como meu representante, ele deve agir por mim em relação a outros, em formas que me implicam no que ele/ela faz, além de me tornar em algum sentido responsável por suas ações. Essa interpretação tira o foco do mecanismo de seleção, salientando a dimensão relacional da representação, em que as ações do representante têm implicações para o representado e portanto, precisam ser balizadas por um comportamento *accountable* e responsável por ambas as partes. De acordo com os autores, mesmo que não exista a presença de uma sanção legal ou julgamento eleitoral, representantes da sociedade civil podem ser *accountables*, no sentido de oferecer razões ao público que justifiquem suas escolhas e atividades, de modo a requerer sua aprovação. Representação, neste sentido, repousa sobre a possibilidade de um relacionamento deliberativo, que disponibilize

possibilidades de objeção por parte do representado e de interação constante (URBINATI, 2006; MANSBRIDGE, 2003). Assim, a presença de *accountability* e responsividade continuam como critérios básicos de legitimidade democrática, mas sem se limitar à existência de eleições. Ademais, é preciso considerar que fóruns deliberativos – seja selecionados aleatoriamente, por auto-indicação, indicados ou eleitos por um grupo específico, como no caso dos conselhos – produzem decisões e debates diferentes da forma em que a maioria dos indivíduos chega a sua visão política, em razão do tempo para se informar, debater e mudar suas preferências. Sendo assim, embora estes atores não sejam *accountables* para um constituinte específico, eles precisam prestar contas de suas ações, no sentido de apresentar razões pelas decisões que tomam.

Outras formas de manter a prestação de contas destacadas por alguns autores incluem a possibilidade de que hierarquias informais e o relacionamento criado em *networks* sejam capazes de constranger a comportamentos *accountables* (SAWARD, 2005) e de que haja indícios de controle sobre o representante, seja sob a pressuposição de alguma coincidência substantiva ou simbólica (LAVALLE & CASTELLO, 2008). Por fim, é preciso destacar o papel da mídia e meios de divulgação diversos para publicização dos atos dos representantes da sociedade civil (LAVALLE *et all*, 2006; TATAGIBA, 2002).

Na próxima seção, procurar-se-á avaliar como os conselhos de políticas no Brasil se colocam frente à ausência de igualdade matemática e de autorização eleitoral e quais são os desafios da representação exercida pelos conselheiros em termos do atendimento de condições democráticas.

A experiência dos conselhos de políticas no Brasil

No Brasil, a resistência ao princípio da pluralidade na política não foi diferente (HOLLANDA, 2009). A busca de unidade pode ser sentida nas diferentes correntes teórico-filosóficas¹⁴ que tiveram influência na formação do governo do Brasil independente. O lastro

¹⁴ A autora trata de três modos de representação política que se desenvolveram no país no período: representação como substância, como verdade e como farsa. Cada uma destas tipologias está orientada pela

hobbesiano, de acordo Hollanda, foi sentido fortemente no país no início de sua história republicana, onde a tensão entre presença e ausência era profunda, uma vez que a ausência era mais densa e real: o povo não existia como tal e foi criado pela presença do representante (HOLLANDA, 2009, p. 72). Esta ausência não foi privilégio da Primeira República. Não faltam análises na história política brasileira sobre a primazia do Estado em relação à sociedade e a anterioridade do primeiro em relação ao segundo. A inclusão política brasileira é resultado de um processo de cima para baixo.

A dificuldade na partilha do poder com a sociedade e a falta de reconhecimento da legitimidade da participação social, viria a ser contestada apenas há duas décadas no país. Com a reforma do Estado brasileiro levada a cabo a partir da década de 80, novos significados da governabilidade democrática foram introduzidos ao receituário político. A crise de governabilidade¹⁵ do Estado não estaria ligada ao excesso de demandas da sociedade civil, mas ao enclausuramento na cúpula burocrática do poder decisório das elites que fortaleceu desproporcionalmente o Poder Executivo, enfraquecendo os suportes institucionais da democracia (DINIZ, 2001, 18-19). Segundo a autora o padrão tecnocrático de formação de políticas e o insulamento burocrático – justificado pelo risco que o ambiente democrático coloca para a racionalidade econômica – engendraram um déficit democrático e de *accountability*.

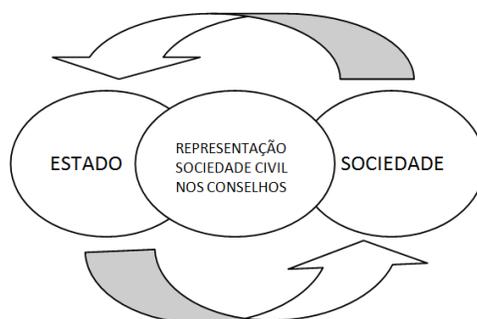
O Brasil não está sozinho neste cenário. Tais mudanças na concepção da relação entre Estado/Sociedade foram resultado de uma crise econômica e social interna, mas também reflete uma mudança no ideário democrático internacional, em face da dificuldade de países em desenvolvimento de equacionar estabilização e crescimento econômico. Ao longo dos anos 90, foi se consolidando a noção de que a participação da sociedade civil é indispensável à governabilidade democrática, porém, como observou Nogueira (2004, p. 55): “não se tratava, portanto, de mera opção programática ou preferência ideológica, mas de imposição da realidade”. A tensão entre um projeto participativo da sociedade e de transferência de responsabilidades do Estado, definida brilhantemente por Dagnino (2002) de “confluência

influência respectiva dos paradigmas positivista, liberal e realista. Apesar das distinções internas entre estas correntes, o argumento da unidade e a rejeição ao fragmento político era tema central nestas análises.

¹⁵ Governabilidade, para a autora, refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade (DINIZ, 2001, p. 21)

perversa”, já foram amplamente debatidas pela literatura participacionista. Porém, o registro da participação e da sociedade civil nestas abordagens negligenciou a questão da representação e os problemas advindos de uma “aceitação” da pluralidade que, em alguns casos, parece mais formal do que real.

A Constituição de 1988 representa um marco institucional importante no processo de descentralização que se difundiu no Brasil e na recomposição do elo entre Estado e setores populares, por meio do alargamento da participação social. Para além do direito do voto, a Carta Magna prevê mecanismos de participação direta como plebiscito, *referendum* e iniciativa popular e a introdução do controle social na produção de políticas públicas. A participação na formulação e fiscalização de políticas se deu, em grande medida, por meio dos conselhos gestores, em diferentes níveis da Federação brasileira. Estes espaços se multiplicaram em várias áreas de políticas públicas e apresentam desenhos institucionais distintos, devido a sua regulamentação em legislação municipal. São espaços híbridos (PEREIRA, 2006), compostos por atores governamentais e da sociedade civil, que parecem borrar ou ofuscar a separação entre Estado e sociedade, na medida em que atores sociais representam em conjunto com agentes governamentais, interesses da sociedade em relação a determinado tipo de política pública, mas sem se tornar Estado e vice-versa. Além disso, a indefinição destas fronteiras existe porque atores estatais e líderes comunitários ocupam espaço dentro de instituições estatais assim como dentro de redes da sociedade civil (KECK, 2003; WAMPLER, 2010, *no prelo*). O desenho abaixo é uma tentativa de mostrar esta interação:



Esta interação entre atores governamentais e não governamentais dá um tom diferente à representação da sociedade civil, pois está-se diante de atores sociais que são “reconhecidos” como interlocutores legítimos dos interesses da sociedade. Embora não tenham sido eleitos diretamente pela comunidade receptora da política pública, conselheiros são responsáveis por definir padrões de atendimento, propor mudanças na formulação da política e fiscalizar sua implementação. Estes espaços se diferenciam dos grupos de *advocacy* ou pessoas que declaram exercer representação, pois ao contrário destes, há uma autorização que não é virtual e/ou conquistada a partir de um reconhecimento pelas atividades desenvolvidas, mas ocorre de forma sistemática, obedecendo a um conjunto de regras e métodos de seleção. Diferentemente de outros mecanismos de influência democrática da sociedade civil em que não há o requisito explícito da autorização, nos conselhos há um grupo para o qual se exerce a representação e que seleciona e autoriza conselheiros a agir em nome de, a partir de várias especificidades. Em alguns casos, é possível encontrar indivíduos que são selecionados pelas bases, ou comunidade, mas na maioria deles, a escolha é feita por meio de organizações e entidades.

Outra diferença na representação dos conselheiros é que esta se desenvolve dentro da esfera estatal, especificamente, do Poder Executivo. Neste sentido, apesar da proximidade com a representação formal viabilizar o acesso a estruturas e recursos, antes reservados aos atores estatais – o que pode potencializar a representação em termos do atendimento de demandas – ao mesmo tempo, tal interação pode gerar riscos de “colonização” da sociedade civil, para utilizar os termos de Habermas, no que se refere à independência de suas ações e reivindicações, além do fato da aceitação desta pluralidade ser dependente da vontade política do governo. Baseado nas particularidades desse processo de seleção, o artigo sugere que nos conselhos de políticas no Brasil há uma “autorização contingente”, tendo em vista suas características de um poder derivado e transmitido por outros poderes constituídos. Embora, em última instância, até mesmo a autorização eleitoral possa ser considerada como contingente, na medida em que o não cumprimento de obrigações legais pode levar à perda do mandato (CF, 1988, Artigo 55), a inserção da sociedade civil nos aparelhos do Estado, faz com que a capacidade dos conselhos “agirem em nome” do público receptor da política

pública ou “falar por eles” seja dependente não apenas do julgamento dos seus representados, mas também da legitimidade conferida pela representação eleitoral.

Outro fator que faz com que a autorização recebida por conselheiros ou o seu direito de tomar decisões seja mais facilmente contestável é a ausência de critérios legais e definidos universalmente¹⁶, tanto em relação a quem pode ser autorizado quanto aos métodos de seleção. Diante das características de uma representação coletiva entre representantes de entidades ou organizações da sociedade civil e do governo, não autorizados pela população, é importante atentar para a forma em que perspectivas e saberes estão sendo incluídos. Deve-se considerar que “o termo sociedade civil abriga e homogeneiza – no mesmo pólo – um conjunto bastante diferenciado de organizações e entidades, grupos de interesses: ONGs, entidades filantrópicas, entidades sindicais, organizações empresariais, etc” (LÜCHMANN, 2008, p. 90), sendo necessário avaliar, em primeiro lugar, a capacidade dos conselhos incorporarem um conjunto diferenciado de atores e perspectivas diretamente afins à política pública em questão e estarem abertos à renovação destes grupos. Isto implica, ir além da divisão de segmentos entre usuários, profissionais e prestadores de serviços, adotada na grande maioria dos conselhos, e desvendar quem são os atores e instituições que compõem tais grupos. Em que pese o fato da representação no conselho ser definida institucionalmente, os temas deliberados nestas esferas têm impacto sobre um público mais amplo, e neste sentido, o locus da representação¹⁷ é tanto a entidade como a coletividade em geral. Saber diferenciar quando os conselheiros estão exercendo uma representação institucional, voltada para os interesses da entidade ou coletiva é uma agenda importante de pesquisa.

¹⁶ Não obstante os conselhos serem criados por lei municipal, estadual ou federal e sua organização e normas de funcionamento serem definidas em regimento próprio, aprovadas pelos respectivos conselhos, na prática estes critérios variam consideravelmente dando margem a diferentes desenhos institucionais que impactam a capacidade de influência efetiva dos conselheiros na formulação das políticas.

¹⁷ De acordo com os autores o locus da representação “é ao mesmo tempo, a instância na qual a representação é exercida e os interlocutores frente aos quais se exerce, notoriamente o poder público, mas não só ele, também outros atores da sociedade civil e, em última instância a sociedade como um todo” (LAVALLE & CASTELLO, 2008, p. 64).

Em segundo lugar, é preciso analisar os métodos de seleção, tanto das entidades e instituições, quanto dos representantes destas. Devido às diferenças no formato dos conselhos, regulamentados por leis específicas, a forma como selecionam atores e organizações é distinta e pode ou não combinar métodos mais inclusivos e democráticos (ALMEIDA, 2009). A legitimidade, nestes casos deve ser buscada nos métodos de seleção e inclusão, já que nem todos têm o direito de participar destes espaços¹⁸.

No que se refere à presença de controles democráticos dos representantes, nos conselhos de políticas, a relação entre conselheiros e entidades pode se beneficiar da proximidade substantiva e/ou simbólica de interesses, perspectivas e opiniões, já que o mandato é institucional. Neste sentido, além de instituírem um processo deliberativo de justificação de suas ações, os conselheiros podem manter maior conexão com seus “constituintes” de modo a compartilhar e divulgar suas ações e temas em pauta, já que as políticas deliberadas serão direcionadas para um público mais amplo. Estas atitudes podem ter reflexos na autorização contingente, uma vez que os conselheiros serão menos dependentes do poder discricionário do governo de indicar aliados e mais propícios a receber os *inputs* da sociedade ou grupo ao qual representam.

O futuro da representação política

A definição semântica da representação: “representar significa tornar presente algo que, no entanto, não está literalmente presente” (PITKIN, 1967, p. 144, tradução da autora), i.e., representar é tornar presente o que está ausente, parece ainda atual para a compreensão da sua dinâmica. O que parece estar em reformulação, para captar os sentidos plurais da representação moderna, é a resposta à questão “quem pode representar?” e os critérios que possam garantir sua conexão com a democracia. Isto implica pensar numa gama de contextos que vão desde a adoção de critérios mais fixos e definidos até formas de

¹⁸ Apesar de Avritzer (2007) definir que a representação que se dá nos conselhos se legitima pela afinidade e relação com o tema, este trabalho considera que esta proposta deve ser complementada com uma análise dos mecanismos de seleção, uma vez que nos conselhos de políticas no Brasil existe um tipo de autorização. Dependendo da forma como são definidos os métodos de escolha e quem os definem, os conselhos podem ou não autorizar pessoas que tenham afinidade e relação com o tema.

representação mais fluidas em que a legitimidade pode ou não ser construída a partir do tipo de atividade, relacionamento e resultados obtidos. Nesta perspectiva, a exclusividade da representação eleitoral parece não fazer sentido quando contrastada com uma “ausência” que é sempre plural e complexa.

Outro argumento construído ao longo do texto é que não apenas o que pode ser representado é plural, mas também a forma como se opera a atividade própria da representação. Desse modo, significados e aplicações do termo como agir em nome de, se colocar no lugar e interpretar ou falar de modo a trazer vida ao representado se sobrepõem na prática representativa. A possibilidade de julgamento é constante e pode se dar de formas variadas, não apenas as legalmente instituídas como o voto. Por fim, a recuperação da noção “antiga” de legitimidade democrática – todos podem governar e ser governados” – aponta para a necessidade de se superar a rigidez do pressuposto da igualdade matemática e autorização, de maneira que a representação política seja mais inclusiva e plural.

No que se refere aos conselhos, existem várias dimensões envolvidas na prática representativa que não foram aqui consideradas. Esta exclusão foi proposital, pois atendeu aos objetivos do artigo de avaliar como os conselhos se colocam frente aos desafios da ausência de igualdade matemática e de autorização. No que se refere aos aspectos específicos da representação, é preciso avançar na criação de tipologias que sejam capazes de identificar como diferentes categorias – relação com os atores estatais e sistema político em geral, métodos de seleção e inclusão de perspectivas e interesses, relação com entidade e sociedade e prática deliberativa – se combinam para formar distintos padrões de ação que podem aproximá-lo ou diferenciá-lo da representação tradicional. Em que medida as similaridades e diferenças afetam a legitimidade democrática destas experiências também é um caso a se investigar. Por fim, apesar da experiência conselheira mostrar que é possível propor um conceito de representação política sensível a diferentes critérios de legitimidade e capaz de abarcar a pluralidade de atores e espaços em ascensão no mundo contemporâneo, suas contradições e limites precisam ser explicitados e analisados, a fim de que possa contribuir para a reforma da democracia.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca & KECK, Margaret. 2008a. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *In: Caderno CRH*, Salvador, vol. 21, nº 52, p. 99-112.

_____. 2008b. The collective constitution of representative authority in Brazilian river basin Committees. “Memo” presented at the *Rethinking Representation: A North South Dialogue*, Bellagio, Sept. 29-Oct 3.

ALMEIDA, D. 2009. Representação política e deliberação no Conselho Municipal de Belo Horizonte. *In: Revista Pensar BH*. Vol. 24, p. 38-42.

_____. 2010. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. *In: Avritzer, Leonardo. (org.). 2010. A dinâmica da participação no Brasil. No prelo.*

ANKERSMIT, F. R. 2002. *Political representation*. Stanford, California, Stanford University Press.

AVRITZER, L. 2007. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *In: Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Volume 50, Número 3, p. 443-464. Disponível em <<http://www.scielo.com.br>>.

BOBBIO, N. 2007. *Dicionário de política*. Brasília, Editora UnB, Volume 2.

BOHMAN, J. 1996. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. London, England: The Mit Press, Cambridge, Massachusetts.

CASTIGLIONE, D. & WARREN, M. E. 2006. Rethinking democratic representation: eight theoretical issues. Paper presented at the “*Rethinking Democratic Representation Workshop*”, University of British Columbia.

CHANDHOKE, N. 2005. Revisiting the crisis of representation thesis: the Indian context. *In: Democratization*. Vol. 12, N. 3, June, p. 308-330.

CONSTANT, B. 1985. A liberdade dos modernos comparada à dos antigos. *In: Revista Filosofia política*, N. 2.

DAHL, R. 2005. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1ª reimpressão.

DINIZ, Eli. 2001. Globalização, reforma do Estado e Teoria democrática contemporânea. *Revista São Paulo em Perspectiva*, Vol. 15, N. 4. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 20/09/2004.

DRYZEK, John & NIEMEYER, Simon. 2006. Discursive representation. Paper presented at the “*Rethinking Democratic Representation Workshop*”, University of British Columbia.

EULAU, Heinz. 1978. Changing views of representation. *In: EULAU, Heinz & WAHLKE, John C. The politics of representation: continuities in theory and research.* Sage publications, p.31-53.

FISHKIN, J. 2009. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation.* Oxford University Press.

FRASER, N. 2007. Identity, exclusion, and critique: a response to four critics. *In: European Journal of Political Theory.* Nº 6: 305-338.

GARSTEN, B. 2009. Representative government and popular sovereignty. *In: SHAPIRO, Ian et al. Political representation.* New York, Cambridge University Press.

GIERKE, O. 1985. *Political Theories of the Middle Age.* Boston, Beacon Press.

HOBBS, T. 1997. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.* São Paulo, Editora Nova Cultural Ltda. Coleção “Os Pensadores”.

HOCHSTETLER, Kathryn & FRIEDMAN, Elisabeth Jay. 2008. Can civil society organizations solve the crisis of partisan representation in Latin America? *In: Latin American Politics and society.* Vol. 50, N. 2, p. 1-32.

HOLLANDA, C. B. de. 2009. *Modos da representação política: o experimento da Primeira República Brasileira.* Belo Horizonte, Editora UFMG, Rio de Janeiro, IUPERJ.

KECK, M. 2003. Governance regimes and the politics of discursive representation. *In: Transnational activism in Asia: problems of power and democracy.* Ed. N. Piper, A. Uhlin. London, Routledge, p. 43-60.

KNIGHTS, M. 2005. *Representation and Misrepresentation in Later Stuart Britain.* New York, Oxford University Press.

_____. 2009. Participation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain. *In: SHAPIRO, Ian et al. Political representation.* New York, Cambridge University Press.

LAVALLE, A. G., HOUTZAGER, P. & CASTELLO, G. 2006. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *In: Revista Lua Nova.* São Paulo, n. 67, p. 49-103. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15/03/2008.

LAVALLE, Adrian Gurza & CASTELLO, Graziela. 2008. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo. *In: Caderno CRH,* Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86.

LÜCHMANN, L. H. H. 2008. Participação e representação nos conselhos gestores e no Orçamento Participativo. In: *Caderno CRH*, Salvador, Vol. 21, N. 52, p. 87-97.

MANIN, Bernard. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge University Press.

MANSBRIDGE, Jane. 2003. Rethinking representation. In: *American Political Science Review*. Vol. 97, N. 4, November, p. 515-527.

MIGUEL, L. F. 2010. Representação e interesses: uma crítica a Young e Urbinati. *Paper para o 7º Encontro da ABCP – área de Teoria Política*. Recife, julho de 2010.

MOISÉS, J. A. & CARNEIRO, G. P. 2008. Democracia, desconfiança política e insatisfação como regime: o caso do Brasil. In: *Opinião Pública*. Campinas, Vol. 14, N. 1, p. 1-42.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. 2004. *Um Estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. 2006. As políticas públicas e os processo de “hibridação” no Brasil e na América Latina. Trabalho apresentado no *Congresso Latino-Americano de Ciência Política*. Campinas, 03 a 06 de setembro.

PHILLIPS, A. 1995. *The politics of presence*. Oxford University Press.

PITKIN, H. F. 1967. *The concept of representation*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles.

_____. 2006. Representação: palavras, instituições e idéias. In: *Revista Lua Nova*. São Paulo, 67: 15-47.

POGREBINSCHI, T. & SANTOS, F. 2010. Contra a falácia da crise institucional: conferências nacionais de políticas e o impacto (positivo) sobre o congresso. In: *Insight Inteligência*. N. 49, abril, maio e junho, p. 99-105. Disponível em: <<http://www.insightnet.com.br/inteligencia/49/>>. Acesso em 19 de setembro de 2010.

POLLAK, J. 2007. Contested Meanings of Representation. In: *Comparative European Politics*, Vol. 5, N.1, April, p. 87-103.

REHFELD, A. 2005. *The concept of constituency: political representation, democratic legitimacy, and institutional design*. New York, Cambridge University Press.

ROSANVALLON, P. 2006. *Democracy past and future*. New York, Columbia University Press.

_____. 2006. Toward a general theory of political representation. In: *Journal of Politics*, Vol.68, N. 1, February, p. 1-21.

ROSANVALLON, P. 2008. *Counter-democracy*. New York, Cambridge University Press.

RUNCIMAN, D. 2009. Hobbes's theory of representation: anti-democratic or proto-democratic? In: SHAPIRO, Ian *et al.* *Political representation*. New York, Cambridge University Press.

SAMUELSON, C. D. *et al.* 2005. Citizen participation and representation in collaborative engagement processes. In: *Swimming upstream: collaborative approaches to watershed management*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, p. 137-169.

SAWARD, M. 2005. Governance and the transformation of political representation. In: NEWMAN, Janet, (ed). *Remaking governance: people, politics and the public sphere*. p. 179-196.

_____. 2008. Representation and democracy: revisions and possibilities. In: *Sociology Compass*. 2/3: 1000-1013.

SCHUMPETER, Joseph. 1984. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

SINTOMER, I. 2006. Du savoir d'usage au métier de citoyen? *Intervention à la journée d'étude du CIERA «Y a-t-il un "savoir citoyen" mobilisable dans la démocratie participative ? »*, Paris, 27 février. Disponível em: <http://www.adels.org/formations_etudes/TextesPicri/SavoirsCitoyens.pdf>. Acesso em 27 de junho de 2010.

_____. 2010. *O poder ao povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

SKINNER, Q. 2005. Hobbes on representation. In: *European Journal of Philosophy*. Vol. 13, N. 2, p. 155-184.

TATAGIBA, L. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, p. 17-45.

TORRES, J. C. B. 1989. *Figuras do Estado Moderno: representação política no Ocidente*. São Paulo, Editora Brasiliense, CNPQ.

URBINATI, N. 2006. *Representative democracy*. Chicago. University of Chicago Press.

URBINATI, Nadia & WARREN, Mark E. 2008. The concept of representation in contemporary democratic theory. In: *Annual Review of Political Science*. N. 11: 387-412.

VIEGAS, J. M. L. & FARIA, S. 2003. A abstenção nas eleições legislativas de 2002. *Conferência Internacional Portugal a Votos I – Eleições Legislativas de 2002*, organizada pelo ICS/UL e pela FLAD (27 e 28 de Fevereiro de 2003). Disponível em: <<http://www.ics.ul.pt/ceapp/english/conferences/portugalatthepolls/viegasfaria/aabstencaoelitoralde2002.pdf>>. Acesso em 22 de julho de 2010.

- VIEIRA, M. B. & RUNCIMAN, D. 2008. *Representation*. Cambridge, Polity Press.
- WAMPLER, B. 2010. Transforming State and Civil Society through the Expansion of Policy, Associational and Political Communities. *In: Avritzer, Leonardo. (org.). 2010. A dinâmica da participação no Brasil. No prelo.*
- WARREN, M. (edt.). 1999. *Democracy and trust*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WEBER, Max. 1994. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- WILLIAMS, M. 1998. *Voice, Trust, and Memory: Marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton: Princeton University Press.
- YOUNG, Í. M. 2006. Representação política, identidades e minorias. *In: Revista Lua Nova*. São Paulo, 67, p. 139-190.