

32º Encontro Anual da ANPOCS

GT 6: Controles Democráticos e Instituições Políticas

*Representação política: reflexões a partir da prática da sociedade civil nos
conselhos de políticas*

Debora Cristina Rezende de Almeida
Doutoranda em Ciência Política UFMG
Bolsista CAPES

Introdução

Recentemente, o conceito de representação política vem ganhando visibilidade e relevância na teoria democrática. Isto se deve, principalmente, a importantes mudanças no cenário político que têm apontado para mais e mais oportunidades para indivíduos ou grupos proporem-se como representantes e para funcionarem com capacidade representativa.

Um dos fatos políticos importante, responsável pela atenção dispensada à representação política, é a crise do modelo eleitoral de democracia, especialmente, no que diz respeito ao déficit democrático destas experiências. De acordo com a análise de Miguel (2003, p. 123) “é possível detectar uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais”. Algumas evidências desta crise são o declínio no comparecimento eleitoral, a desconfiança dos cidadãos com relação às instituições políticas e o esvaziamento dos partidos políticos. Estes fenômenos estão presentes em toda a parte, atingindo novas e velhas democracias eleitorais, embora possua intensidades diferentes.

Em segundo lugar, destaca-se o surgimento de novas formas de representação política informais que se desenvolvem em diferentes níveis e domínios da política não eleitoral. O primeiro exemplo diz respeito à emergência de arenas de tomada de decisão transnacionais, onde novos atores globais e internacionais operam e que tendem a escapar ao alcance da representação democrática territorial, assim como faz aumentar o número de questões que são de natureza não territorial (HELD, 1995; URBINATI & WARREN, 2008). Esse é o caso da Comunidade Européia e de ações internacionais de ONG's, tais como a Anistia Internacional e o *Green Peace*.

Ademais, há o surgimento de uma variedade de experimentos de tomada de decisão coletiva em algumas áreas e questões políticas, tanto no nível nacional quanto supranacional, que estão sob o controle de corpos especializados e *experts*, com perda de conexão com as instituições tradicionais de representação política, e onde não há lugar para a voz, a influência e o controle dos cidadãos (CASTIGLIONE & WARREN, 2006).

Em conjunto com estes fenômenos, registra-se o crescimento da demanda por reconhecimento de grupos, assim como por formas de igualdade relacionadas diretamente às necessidades, características, identidades e condições da população, que

denunciam a insuficiência dos padrões igualitários e universalistas da representação política atual (YOUNG, 2006).

Por fim, constata-se a difusão de estruturas e oportunidades formais e informais para a representação e influência democrática, responsável por ampliar as formas associativas e de discurso público nas sociedades modernas (MANSBRIDGE, 2003; DRYZEK, 2006; AVRITZER, 2007; ABERS & KECK, 2007; KECK, 2003). É preciso ressaltar que, especialmente na América Latina, a efervescência dos movimentos sociais e as mudanças institucionais ocorridas nas últimas duas décadas têm dado lugar a estruturas formais de participação e ao envolvimento da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas.

Todas estas experiências desafiam as bases sobre as quais a representação parlamentar está ancorada: a autorização e a estrutura de monopólio territorial¹, bem como o pressuposto de igualdade matemática entre os indivíduos (CASTIGLIONE & WARREN, 2006; AVRITZER, 2007). Além disso, faltam a estes espaços a legitimidade formal e a clara relação de *accountability*² entre representantes e representados, geralmente, associada à presença do mecanismo eleitoral. Não obstante estas limitações, teóricos da democracia vêm apresentando as potencialidades dos novos tipos de representação no que tange às suas contribuições na formação da opinião pública e na influência direta nos processos de formulação de políticas, que antes estavam sob o controle dos atores estatais. Neste sentido, a linha argumentativa central nestes trabalhos diz respeito às possibilidades democratizantes destes novos espaços, diante do diagnóstico de déficit democrático da representação tradicional. Em linhas gerais, o que se pretende é desvendar estes relacionamentos representativos, buscando oferecer modelos analíticos para se pensar a representação democrática que contemplem a representação política não eleitoral (SAWARD, 2008).

Este trabalho segue as pistas deixadas pelos teóricos contemporâneos da teoria democrática, procurando revisar o conceito de representação política e verificar sua aplicação em alguns experimentos empíricos no Brasil, como a representação política exercida pela sociedade civil nos conselhos. Para isso, na primeira parte apresenta o

¹ De acordo com Avritzer (2007b, p. 444), este é um aspecto fundante da teoria da representação desde os seus primórdios. A representação aparece em Locke e em Rousseau associada a um princípio de igualdade matematicamente estabelecido, a partir do qual o voto de cada indivíduo tem exatamente o mesmo peso.

² *Accountability* supõe a obrigação de prestar contas, implica a possibilidade de sanção e compõe um subconjunto do repertório de práticas de controle interinstitucional e social (LAVALLE & CASTELLO, 2008, p. 68).

arcabouço teórico sobre a representação política, na sua concepção original e seus desdobramentos políticos. A segunda seção é reservada às críticas da teoria representativa, tanto aquelas direcionadas aos problemas internos ao modelo eleitoral quanto as alternativas teóricas da democracia participativa e deliberativa. Na terceira parte, o trabalho aborda o debate da teoria democrática contemporânea, procurando apresentar algumas propostas que problematizam a legitimidade destas experiências diante da ausência de autorização explícita e de mecanismos de *accountability* bem definidos. Por fim, tomando como referência um modelo de representação da sociedade civil no Brasil – os conselhos de políticas –, o ensaio explora o suporte analítico existente e alguns estudos de caso, a fim de discutir a existência ou não de critérios de legitimidade e indagar sobre os limites e possibilidades destes espaços no que tange à democratização da representação política.

Representação política: origem e desdobramentos políticos

Os teóricos da democracia estão de acordo que os princípios do governo representativo foram estabelecidos no século XVIII com o propósito de refrear as massas e construir um governo limitado e, desta forma, responsável. De acordo com Urbinati (2006b, p. 192), a idéia de governo representativo como algo singular produziu duas escolas de pensamento, referidas a um modelo representativo e a um modelo eleitoral de democracia. O primeiro destes modelos é visto pela autora como mais democrático, na medida em que a representação se funda na teoria do consentimento, que vê a eleição como a expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis, não como um método de transferência de preferências das pessoas para os profissionais. Autores como Condorcet e Paine propuseram situar a representação dentro de um misto de deliberação e voto, autorização formal e influência informal que envolvia representantes e representados.

John Stuart Mill, em “O governo representativo”, aproxima-se desta proposta ao estabelecer duas funções para uma verdadeira assembléia representativa: o controle do governo sobre seus atos – colocando-os à luz da publicidade e exigindo a justificação para todos os atos – e a discussão – entendendo que a assembléia deve ser o “Comitê de reclamações e Congresso de opiniões da nação” (MILL, 1981, p. 55). Ao introduzir a importância da discussão na política, Mill apresenta uma visão deliberativa do corpo representativo, segundo o qual a função da assembléia é ser uma arena que expresse e

traga à luz diferentes opiniões, possibilitando que cada cidadão tenha certeza de que alguém expressará suas idéias. De acordo com Urbinati (2000, p. 761), a visão de que a assembléia é um corpo deliberativo e não uma congregação silenciosa que vota, abre caminho para um conceito de representação que pode encorajar a participação, uma vez que seu caráter deliberativo expande a política para além dos limites estreitos da decisão e da administração.

Já o modelo eleitoral de democracia endossou uma visão segundo a qual as instituições políticas devem estar no domínio dos competentes e a eleição encerraria o momento de autorização e *accountability*. Esta definição, amplamente aceita, foi defendida por Hanna Pitkin (1967) a partir de uma visão formalista da representação, embebida do conceito hobbesiano de autorização no sentido de “agir no lugar de”. Além desta dimensão de autorização, Pitkin (1967, p. 232) atribui um sentido substantivo à representação, ao argumentar que o governo representativo deve ser responsivo em relação aos desejos da população e que os indivíduos devem ter o controle sobre as ações dos representantes.

Para que os representantes possam ser democráticos, ela argumenta, a) eles devem ser autorizados a agir; b) eles devem agir de uma forma que promova os interesses do representado e c) as pessoas devem ter os meios para garantir que seus representantes prestarão contas de suas ações (URBINATI & WARREN, 2008, p. 393). Apesar de admitir a presença de mecanismos de controle sobre os representantes, as eleições seriam o mecanismo pelo qual a responsividade seria implementada de forma sistemática.

Tanto as questões da complexidade das sociedades modernas, quanto a necessidade de uma racionalidade específica para governar serão responsáveis pela grande adesão ao mecanismo eleitoral e pelo distanciamento da deliberação nas teorias da representação ao longo do século XX. Autores como Weber e Schumpeter partilharam uma concepção da vida política na qual havia pouco espaço para a participação democrática, afirmando um conceito bastante restrito de democracia, sendo identificados como precursores da corrente denominada de “elitismo competitivo” (HELD, 1987).

De acordo com Schumpeter (1984, p. 304) “a democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançar decisões políticas – legislativas e administrativas –, e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas”. A base realista de sua teoria está na definição de seu método democrático como um arranjo institucional para se chegar a

decisões políticas pelas quais os indivíduos adquirem o poder de decidir mediante uma competição pelo voto popular. É na liberdade de competição, uma vez que qualquer pessoa é livre para competir, que está a base e possibilidade da democracia. A competição pela liderança é característica distintiva para Schumpeter e os meios de participação do cidadão são o voto para o líder e a discussão.

Sartori (1994a, p. 209), a partir desta matriz, irá conceber a democracia como o “subproduto de um método competitivo de renovação das lideranças”. O controle, a restrição e a influência do *demos* sobre os líderes dar-se-iam a partir de eleições regulares e periódicas. “A democracia de larga escala é um procedimento e/ou um *mecanismo* que a) gera uma *poliarquia aberta* cuja *competição* no mercado eleitoral b) atribui *poder ao povo* e c) estabelece, especificamente, a *responsividade* dos líderes para com os liderados (SARTORI, 1994a, p. 214, grifos do autor).

Diante das grandes transformações políticas do século passado, como a expansão do sufrágio, com a conseqüente entrada das massas na vida política e o advento dos partidos políticos de massa, o local do debate foi deslocado para o interior e entre os partidos (MANIN, 1995). Desse modo, a teoria da representação que no seu nascedouro discutia a legitimidade do contrato social na constituição do governo, passou a se preocupar com o tema do revezamento dos representantes no poder. Nesta direção, as eleições passaram a ser progressivamente o meio legítimo pelo qual os representantes poderiam ser autorizados, transformando a representação numa forma de governo (AVRITZER, 2007, p. 448).

Embora a conexão entre democracia e representação tenha sido amplamente aceita a partir da existência das eleições, tendo em vista sua capacidade de escolher boas políticas ou políticos que as sustentam e de garantir a responsividade dos governantes, deve-se considerar que estas premissas estão sendo desafiadas e têm se mostrado problemáticas na política contemporânea. De acordo com Manin, Przeworski e Stokes (2006, p. 106), democracia e representação são conectadas via eleição a partir de dois pontos de vista: o primeiro postula que quando existem eleições livres, ampla participação e liberdade política os representantes agirão em favor dos interesses da população; já o segundo ponto de vista envolve prestação de contas, pois aponta que os representantes tenderão a escolher boas políticas porque sabem que serão avaliados numa próxima eleição.

Para os autores, estes dois pontos de vista são problemáticos, uma vez que os políticos têm interesses, objetivos e valores próprios e que o custo de monitorar as ações governamentais é muito alto. Isto significa que os eleitores não possuem informações suficientes para julgar prospectivamente – o que os eleitos deveriam fazer – e tampouco retrospectivamente – se eles fizeram o que deveria ser feito. A ameaça de não ser eleito é insuficiente para fazer com que os governantes ajam de acordo com os interesses da população.

Estes são apenas alguns dos problemas que emergem da concepção eleitoral de representação, dentre uma variedade de questões que não serão aqui discutidas. O foco central que importa neste trabalho diz respeito à conexão entre democracia e representação. A forma como representação política passou gradualmente a ser imposta e associada com a democracia possível em sociedades de grande escala fez com que, durante muito tempo, este relacionamento não fosse avaliado criticamente.

Hannah Pitkin no artigo “*Representation and democracy: uneasy alliance*” (2004, p. 336) nota que o relacionamento entre representação e democracia foi um tópico não levantado em seu trabalho publicado há 40 anos, porque este era considerado como um relacionamento não problemático, uma vez que sob condições modernas somente a representação poderia tornar a democracia possível. Atualmente uma série de questões como a influência do poder privado, do dinheiro e da mídia tem diminuído a extensão na qual as formas representativas servem à democracia. A autora acredita que:

Despite repeated efforts to democratize the representative system, the predominant result has been that representation has supplanted democracy instead of serving it. Our governors have become a self-perpetuating elite that rules - or rather, administers - passive or privatized masses of people. The representatives act not as agents of the people but simply instead of them (PITKIN, 2004, p. 339).

O diagnóstico de que a democracia representativa tem se tornado um substituto para o governo popular ao invés de possibilitá-lo é compartilhado por muitos teóricos e tem servido de inspiração para se repensar a representação política a partir do pressuposto de que a conexão com a democracia não é uma relação direta. Diante desta constatação resta-nos perguntar juntamente com Urbinati (2006a) sob que condições a representação é democrática?

Representação política e democracia: uma conexão possível?

Os problemas suscitados pela representação política estão diretamente relacionados a um inescapável paradoxo contido em sua formulação: a representação torna presente o que está ausente (PITKIN, 2004). Em face da incapacidade da representação tradicional tornar presente a ausência de seu representado, a teoria política precisa se debruçar sobre os problemas do modelo representativo de democracia, seus problemas de legitimidade, *accountability* e déficit democrático da representação política, que apontam para a existência do paradoxo da democracia (POGREBINSCHI, 2008).

Esta, porém, é uma preocupação recente da teoria democrática, uma vez que para os apoiadores da democracia não havia dúvidas de que a representação era sua forma moderna, seu equivalente indireto (PITKIN, 2006, p. 42). De acordo com Pitkin (2006, p. 35), os autores de “O Federalista” apresentaram o governo representativo como um dispositivo que permitia grandes possibilidades democráticas para o governo da América, tendo em vista que em democracias de larga escala a participação direta seria inviável.

O fato de que a representação não tem necessariamente conexão com a democracia é algo que vem sendo denunciado em diferentes correntes da teoria democrática, porém, com propostas distintas. De acordo com Lavallo, Houtzager e Castello (2006a, p. 73-6), a postura de alguns autores como Manin, Przeworski e Stokes³, no que se refere à reforma da democracia e à preocupação com a representatividade, está circunscrita, de modo quase exclusivo, às instituições do sistema político. Contra os males da democracia os remédios apresentados são: instituições eleitorais que aumentem a transparência e facilitem a avaliação dos eleitores, instituições que ofereçam informações independentes sobre os governos e agências governamentais de controle, independentes e sujeitas ao controle da população. Para Lavallo *et al* (2006a), esta proposta permanece insensível a dois fenômenos externos ao aparato administrativo e às instituições tradicionais de representação política: a presença da mídia como instância de vigilância e a multiplicação de atores societários dedicados ao monitoramento de temas específicos.

Propostas de mudança institucional fora das instituições tradicionais do sistema político, cujo horizonte é a reforma da democracia, podem ser vislumbradas em correntes teóricas preocupadas com a influência sociedade civil sobre o poder político. Estas análises têm em comum a tentativa de recuperar a participação política ampliada, como

³ MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan (eds). 1999. *Accountability, and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.

processo de formação da vontade política através da discussão racional e da aferição do bem comum, que entra em crise com a teoria democrática do século XX (AVRITZER, 1996, p. 100). Ademais, estas agendas de pesquisa denunciam os limites de uma concepção institucional de democracia que não contemple questões substantivas, advogando em defesa de uma ampliação do conceito de político que incorpore outras dimensões de participação política (BACHRACH, 1983).

Para a democracia participativa, o envolvimento direto dos cidadãos nos negócios públicos é visto como um meio de aumentar a virtude pública, educar politicamente o indivíduo e romper com a apatia do cidadão comum em relação à política. Neste sentido, valorizar a participação está diretamente relacionado à politização dos espaços sociais mais próximos do cidadão, uma vez que as instituições representativas no nível nacional não bastam para a democracia. Subjacente a esta teoria está a idéia de que há uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições participativas e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que nelas interagem (PATEMAN, 1992).

A participação como forma de aprimoramento democrático apresenta também três funções: a educativa, tanto no aspecto psicológico quanto no referente à aquisição de procedimentos democráticos; a de integração e a de auxílio à aceitação de decisões coletivas (PATEMAN, 1992, p. 60-61). A inclusão da participação do cidadão nos processos de decisão e discussão política, combinada com os mecanismos representativos, foi apontada como uma forma de recuperar a articulação entre cidadania e soberania popular (MACPHERSON, 1978).

Já para a agenda da democracia deliberativa os limites das concepções institucionalistas da política estão na ênfase nos mecanismos agregativos de tomada de decisão. A política, para os deliberacionistas, envolve mais do que uma competição auto-interessada e a visão de democracia como a arena na qual as preferências e interesses são dados e competem por meio de mecanismos justos de agregação, principalmente as eleições, deve ser repensada. Enquanto a democracia participativa favorece a abertura de acesso à participação dos cidadãos, os deliberacionistas dão centralidade ao processo de refinamento das preferências que ocorre entre os participantes no processo deliberativo. O ponto central dos deliberacionistas está na maior ênfase nas virtudes da discussão no processo decisório e nas possibilidades da discussão ensejar um processo mais equilibrado, reflexivo, aberto a um amplo número de evidências e com respeito a diferentes visões.

A democracia deliberativa surge como alternativa teórica à análise da participação em contraponto à teoria democrática centrada no voto, propondo valorizar o processo comunicativo de opinião e formação da vontade que precede o voto, entendendo que este não resolve os problemas de preferências diversas e não concede a todos direitos iguais de fala em sociedades complexas (BOHMAN, 1996, p. 28). A idéia é que o debate em fóruns públicos ajuda na formação e mudança de preferências das pessoas, constringendo o indivíduo a agir de forma mais cooperativa e reflexiva. Tendo como seu principal precursor os trabalhos de Habermas, uma miríade de trabalhos surgiu nos últimos anos com preocupações teóricas e empíricas acerca dos limites e possibilidades da democracia deliberativa (BOHMAN, 1996, 1998; GUTMANN & THOMPSON, 2004; DRIZEK, 2002, 2004; ROSENBERG, 2005; THOMPSON, 2008).

Contudo, Urbinati e Warren (2008, p. 393) estão atentos a um problema central nestas teorias: a ausência de reflexões sobre a representação seja porque a deliberação é concebida dentro de um quadro participativo seja porque os caminhos para a deliberação são concebidos dentro de instituições já estabelecidas. Apesar do crescente número de experiências de representação da sociedade civil que estão incumbidas da definição de políticas públicas ou da supervisão de políticas, estas análises continuavam a sugerir que são espaços de auto-apresentação, no sentido da participação direta daqueles que são afetados pela política (LÜCHMANN, 2008).

Nos últimos três anos, de forma mais consistente, alguns trabalhos começaram a lançar luz sobre o tipo de representação política exercida pela sociedade civil, atentando para os problemas de legitimidade, haja vista que estas experiências não possuem mecanismos de autorização, prestação de contas e responsividade. Esta discussão será apresentada na próxima parte, buscando mapear as principais interpretações presentes até o momento no que se refere à reconceituação da representação política e suas implicações para a democracia.

Repensando representação política: o debate da teoria política contemporânea

Tendo em vista a necessidade de superar os limites da representação política e a urgência em se reconfigurar o campo de estudo que, desde o livro de Pitkin em 1967, não tinha suscitado grandes esforços teóricos, algumas iniciativas promissoras vêm se apresentando no cenário analítico. Nadia Urbinati, em seu livro *“Representative*

democracy” e em outros artigos (2006a, 2000, 2006b), oferece uma leitura alternativa sobre o conceito de representação, procurando identificar as condições que tornam a representação democrática um modo de participação política que possa ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos.

Atenta à necessidade de se vincular representação e democracia, Urbinati argumenta que a representação deve ser vista como produto de uma determinada relação entre Estado e sociedade civil e que, portanto, o padrão desta relação importa para a democracia. A autora propõe diminuir o foco concedido ao caráter eleitoral da democracia, uma vez que uma teoria democrática da representação deve considerar que a eleição é uma entre as múltiplas dimensões da representação e da relação entre Estado e sociedade civil (2006a, p. 194). Neste sentido, as eleições engendram a representação, mas não engendram os representantes. Elas, no mínimo, produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo (2000, p. 224).

Além disso, Urbinati busca desvincular a relação entre soberania e representação a partir da compreensão de que o representante político “não é um substituto para o soberano ausente (a parte que substitui o todo), uma vez que ele precisa ser constantemente recriado e estar dinamicamente em harmonia com a sociedade para aprovar leis legítimas” (URBINATI, 2006a, p. 194). Desse modo, a autora revê a concepção rousseauiana de soberania e inclui o julgamento político e a opinião como sedes da soberania, admitindo a soberania como uma “temporalidade ininterrupta” e, portanto, sujeita a opiniões contestáveis e revisão das decisões.

Avritzer (2007b, p. 453) aponta como elemento novo na teoria de Urbinati 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. Para o autor, as duas formas de ampliar a representação propostas por Urbinati – ampliação temporal através do *referendum* 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 civil⁴.

⁴ Em trabalho recente, a autora juntamente com Mark Warren apresenta importantes *insights* no sentido de incorporar a representação da sociedade civil. Algumas idéias serão apresentadas neste texto.

Ao reconhecer que atores da sociedade civil estão de fato e de *jure* exercendo representação política (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006a), a teoria democrática contemporânea amplia o escopo de análise da representação, buscando caminhos diversificados para a reforma da democracia. Isto não significa dizer que estamos ministrando remédios institucionais participativos aos males da representação (POGREBINSCHI, 2008), tampouco substituindo a idéia de representação por participação – controvérsia que vem sendo superada na literatura. O que está em jogo é a reformulação de um conceito de representação política que possa abarcar o relacionamento representativo que se desenvolve externamente ao sistema político tradicional.

Embora, o surgimento destas experiências participativas/representativas tenha sido associado à reforma da democracia, o desafio dos teóricos é pensar critérios de legitimidade, na ausência de mecanismos formais e delimitados de *accountability* e autorização, que possam dialogar criticamente com algumas das suposições teóricas da representação política. O primeiro ponto alvo de problematização diz respeito aos mecanismos de autorização e *accountability*. Castiglione e Warren (2006) apontam que sob a perspectiva formal, a representação envolve dois caminhos:

- 1) um representante X sendo autorizado pelo constituinte Y a agir com respeito a um bem Z. Autorização significa que existem procedimentos através dos quais Y seleciona X com respeito a Z e que a responsabilidade sobre as ações e decisões de X repousam com Y;
- 2) representação política envolve um representante X sendo responsivo com seu constituinte Y com respeito a um bem Z. *Accountability* significa que X provem, ou poderia prover prestação de contas de suas decisões ou ações para Y com respeito a Z e que Y tem sanção sobre X com respeito a Z.

Durante um longo período, estes dois caminhos que envolvem autorização e *accountability* foram associados à existência de um único mecanismo: o voto. Atualmente, até mesmo entre os autores que estão analisando as instituições tradicionais de representação, as eleições não aparecem como critério único de normatividade e manutenção da *accountability*. Jane Mansbridge (2003), em seu texto “*Rethinking representation*”, mostra que, por muito tempo, a teoria política focou no modelo de representação e de relacionamento entre legisladores e seus constituintes baseado na idéia de que durante as campanhas os representantes fazem promessas para os seus eleitores, as quais podem, no futuro, serem cumpridas ou não. Este tipo de representação é

chamado pela autora como “*promissory representation*” e o critério que garante a *accountability* é a autorização recebida no momento eleitoral. Na “representação promissória”, os eleitores têm a capacidade de exercer sanção sobre seus representantes na próxima eleição por meio de uma atitude retrospectiva que avalia o cumprimento ou não das promessas realizadas em campanha.

Mansbridge (2003, p. 516) alega que embora a representação promissória constitua nos dias atuais um importante caminho para a influência dos cidadãos nos resultados políticos, pesquisas empíricas têm mostrado que existem outras formas de representação legítimas nas democracias. Apesar de baseadas em critérios normativos diferenciados, a autora aponta três novas formas de representação que considera sistêmicas em contraste ao critério dicotômico da representação promissória, deliberativas ao invés de agregativas e por fim, o critério de legitimação é plural e não singular.

As três alternativas destacadas são a representação por antecipação, por recrutamento e por substituição. Na “*anticipatory representation*” os representantes buscam olhar para os interesses e desejos dos representados numa eleição futura, abrindo oportunidade para a qualidade da deliberação e educação mútua. Na “*giroscopic representation*” os eleitores selecionam seus representantes pelas suas características, crenças e princípios. A seleção é feita a partir da predição do comportamento futuro, baseada no seu comportamento passado e em outros elementos. Aqui o momento deliberativo ocorre antes da autorização expressa na eleição. Por fim, a “*surrogate representation*” ocorre quando o eleito representa interesses que não são restritos a seu território eleitoral. Há nesta relação um sentimento de responsabilidade, na medida em que os representantes compartilham experiências com seus representados, como o fato de serem mulheres ou afro-americanos, fazendo com que sejam sensíveis a questões relacionadas a estas experiências, mas também sintam que são responsáveis por representar interesses e perspectivas destes grupos, mesmo quando estes não constituem uma larga fração de seus constituintes.

Não obstante os avanços realizados pela autora, é preciso considerar que as propostas contemplam mudanças mais na direção da *accountability* do que da autorização, na medida em que o foco de análise é a representação tradicional. Para Urbinati e Warren (2008, p. 396), *accountability* e autorização são elementos genéricos que especificam somente como se dá o relacionamento democrático e, portanto, uma

variedade de atores pode potencialmente se adaptar a estes critérios: tanto representantes eleitos quanto os que se autorizam a si próprios (*self-authorized representatives*), como no caso das organizações não governamentais, cidadãos leigos, comitês e outras entidades. Os autores apostam em diferentes mecanismos para a autorização e *accountability*, como a presença de eleições, possibilidade de incluir voz, deliberação, saída e confiança. Na mesma direção, Castiglione e Warren (2006, p. 7-8) concluem que existe um elemento relacional entre a entidade que representa e a entidade que é representada. Neste sentido, o “agir no lugar de” pode envolver diferentes relacionamentos como o de um fiduciário, um deputado ou como um *expert*, viabilizando a compreensão de um grande número de decisões que estão sendo delegadas a instituições não majoritárias, as quais não são necessariamente *accountables* com os cidadãos.

Estas reflexões convergem na compreensão da representação como um relacionamento que admite diferentes mecanismos de autorização e *accountability*. Castiglione e Warren (2006, p. 15) apontam que a autorização pode surgir da habilidade de grupos atraírem membros, petições, etc.; da convergência de propósitos entre os grupos e seus constituintes; das características descritivas tais como gênero e raça; de experiências ou de visibilidade pública. Onde faltam as eleições a *accountability* pode, talvez, reflexivamente e retrospectivamente prover a autorização. Deste modo, a *accountability* dependerá do tipo de representante e relacionamento em questão.

Saward (2008, p. 1003) defende uma visão alternativa da representação não como um fato que resulta das eleições, mas como um processo de fazer reivindicações que também pode ser encontrado em muitos outros contextos. De acordo com o autor a representação é um processo político sempre imparcial, na medida em que nenhum representante é capaz de representar completamente nossos interesses ou identidades. A idéia do representante como um “*representative claim*” abre um leque de oportunidades para a análise ao indicar alguns caminhos para se investigar casos de representação. Saward (2008) argumenta que importa perguntar como, porque e quem eles representam, sem definições prévias do constitui uma representação política legítima ou ilegítima.

Diante do consenso de que autorização não resolve a questão da representatividade e da dificuldade de equacionar o problema da falta de autorização explícita nos mecanismos de representação da sociedade civil, *accountability* parece ser a chave pela qual os teóricos vêm explorando teoricamente e empiricamente a legitimidade destas

experiências (LAVALLE & CASTELLO, 2008, p. 69). Mesmo nos casos em que é possível identificar algum tipo de autorização⁵, é importante afirmar que na representação da sociedade civil estes dois componentes não se encerram no processo eleitoral e ocorrem em momentos distintos e de forma diferenciada da representação tradicional. Resta ao analista avaliar do ponto de vista da representação democrática, se existem mecanismos de controle e sanção nestas organizações e em que medida se aproximam de propostas de democratização da representação política.

O segundo ponto alvo de críticas diz respeito ao pressuposto de igualdade matemática propiciada pela democracia eleitoral. Geralmente questões de justiça e de igualdade levantadas pela representação estão relacionadas à igualdade de oportunidades dos cidadãos de influenciar e de ter sua voz ouvida. Neste sentido, alguns autores propõem repensar a representação como uma prática política que pode servir para excluir ou incluir pessoas da política, considerando também que existe um componente não geográfico que a representação deve abarcar, muitas vezes ausente da discussão focada na igualdade eleitoral, que está diretamente relacionado a uma das dimensões de justiça⁶ (FRASER, 2007).

A igualdade buscada nestas perspectivas busca superar a limitada igualdade presente no ato de votar. A igualdade pode ser praticada ou institucionalizada por diferentes maneiras como direitos iguais de proteção dos tribunais, igual voto, igualdade formal, igualdade numérica, igualdade de oportunidades, de acesso à deliberação, etc. (SAWARD, 2008, p. 1007). Para isso a idéia de que representação e participação são complementares é crucial, o que implica repensar níveis nos quais os representados possam ter suas identidades e interesses reconhecidos ou canais através dos quais o representado possa fazer com que suas vozes sejam ouvidas e os representantes responsivos (CASTIGLIONE & WARREN, 2006, URBINATI & WARREN, 2008). Além disso, esta perspectiva vai de encontro a um importante postulado liberal – só os indivíduos são sujeitos de direitos – apontando para a legitimidade da representação de grupos na arena política (MIGUEL, 2008). Como observa Young (2006), o compromisso com a igualdade política implica que as instituições políticas e práticas democráticas

⁵ A representação da sociedade civil nos conselhos de políticas no Brasil, com frequência, apresenta a presença de um processo eleitoral de escolha dos conselheiros.

⁶ 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.

tomem medidas explícitas para incluir a representação de grupos sociais cujas perspectivas, provavelmente, seriam excluídas do debate e das decisões, na ausência destas medidas.

O fato de que em muitos casos a base territorial não é o destino da representação, nos conduz à terceira crítica ao modelo eleitoral. Para Avritzer (2007b, p. 444), a representação realizada pela sociedade civil é pluralista e se superpõe com outras formas de representação que, em geral, tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território, desafiando, portanto, a estrutura monopolista de representação. O que implica a necessidade de se buscar um conceito mais amplo de representação que inclua tanto a dimensão eleitoral quanto a sua dimensão não eleitoral. Este conceito deve repousar no questionamento da relação direta entre representação e soberania, uma vez que a situação na qual a representação vai operar daqui pra frente é a das múltiplas soberanias (AVRITZER, 2007b, p. 456).

Tendo em vista o crescimento de questões desterritorializadas, a desconcentração de alguns poderes e a globalização de outros e o aumento da importância da influência discursiva e simbólica, a legitimidade democrática precisa ser analisada para além do padrão eleitoral territorial. De acordo com Castiglione e Warren (2006, p. 14), cada um destes desenvolvimentos introduz novos domínios para a representação política que estão se expandindo em duas dimensões. Por um lado, a política está se movendo amplamente da política eleitoral para as formas não eleitorais e informais, por outro lado, modos de influência estão se expandindo para além do poder baseado no Estado, incluindo também a influência pública e o poder econômico.

Não obstante as promessas de democratização, geralmente associadas a estas experiências, é preciso estar atento para alguns problemas que emergem deste novo tipo de representação que podem comprometer suas potencialidades democráticas e resultar numa representação desigual (URBINATI & WARREN, 2008, p. 405). Os principais problemas são a distribuição desigual de recursos, principalmente, renda e escolaridade (PAPADOPOULOS & WARIN, 2007; ROSENBERG, 2005), a falta de mecanismos de controle e sanção que garantam a representatividade ou correspondência com a vontade e interesses dos representados – tema também central na representação eleitoral (ABERS & KECK, 2007; LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006a) e o baixo grau em que estas experiências são capazes de afetar a legislação e o processo de tomada de decisão ou fazer valer seus interesses, valores e discursos (TATAGIBA, 2002).

Indubitavelmente, estes são problemas centrais para a teoria democrática e que podem encontrar diferentes respostas dependendo do relacionamento representativo e do que está sendo representado. Algumas proposições centrais extraídas da discussão aqui apresentada são:

- *Accountability* e autorização são processos que devem ser pensados separadamente, permitindo uma variedade de formas e mecanismos dependendo do relacionamento representativo;
- A igualdade política presente no ato de votar não concede a todos direitos iguais de fala em sociedades complexas e, portanto, a inclusão de diferentes formas de se fazer representar pode contribuir para a inclusão de diferentes perspectivas, identidades, interesses e opiniões na arena política;
- Representação é um relacionamento que se desenvolve para além de uma estrutura monopolista eleitoral, permitindo o compartilhamento de decisões em múltiplas esferas.

Na próxima seção o trabalho propõe trazer esta discussão para a análise de uma experiência brasileira de representação singular: os conselhos de políticas, tendo como horizonte um olhar para o impacto destas experiências no que tange à democratização da representação política.

Representação política nas experiências participativas no Brasil: o caso dos conselhos de políticas.

No Brasil, a efervescência dos movimentos sociais e as mudanças institucionais ocorridas nas últimas duas décadas têm dado lugar a estruturas formais de participação e ao envolvimento da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas. O processo de redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 são um marco na criação de instituições híbridas que envolvem a participação de atores do Poder Executivo, e em alguns casos do Legislativo, em conjunto com atores da sociedade civil, num partilhamento de processos deliberativos (AVRITZER, 2006, p. 38; PEREIRA, 2006, p. 5). A importância atribuída aos municípios com o processo de descentralização administrativa inaugurado na Carta de 1988 e a mobilização da sociedade civil contribuíram para o surgimento de variadas arenas deliberativas, dentre as quais, se destacam os Orçamentos Participativos – que envolvem cidadãos num processo de decisão sobre políticas de infra-estrutura nas cidades – e os Conselhos de Políticas –

instâncias de deliberação sobre políticas públicas (AVRITZER & NAVARRO, 2003; FARIA, 2005; TATAGIBA, 2002; FUKS, 2004).

Depois de uma fase de romantismo e entusiasmo em relação a estas experiências, os trabalhos sobre a participação política dos cidadãos nos processos de formulação de políticas públicas parecem agora apontar para o aprofundamento da agenda de pesquisa sobre os limites e possibilidades dos mecanismos participativos e para o reconhecimento da complexidade das relações que se estabelecem entre estes mecanismos e o sistema político tradicional. Outro importante passo diz respeito à constatação da representação política exercida pelos atores da sociedade civil e da insuficiência da literatura participacionista para análise deste fenômeno. Neste trabalho irei me ater à representação política nos conselhos gestores.

Os conselhos de políticas públicas representam uma das importantes inovações institucionais promovidas pela Constituição de 1988. Criados a partir de leis federais específicas, materializam os artigos da Constituição Federal que estabelecem a participação da sociedade civil na gestão e no controle de políticas sociais: na saúde, como “participação da comunidade” (art. 198, III); na assistência social, como “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis” (art. 204, II) e na educação como “gestão democrática do ensino público” (art. 206, VI).

São espaços que atuam nos três níveis da Federação (municipal, estadual e nacional), responsáveis pela atuação na área de planejamento, normatização e fiscalização de políticas. Duas características representativas centrais para compreensão dos conselhos são a participação de instituições e organizações da sociedade ou do governo e a presença de paridade⁷. Por serem regulamentados por lei específica, os conselhos apresentam uma grande diversidade no que diz respeito ao número de membros, perfil dos segmentos e mecanismos de escolha dos representantes, o que terá grande influência na qualidade da representação.

Existe um leque amplo de pesquisas sobre os conselhos gestores nas suas diversas áreas de atuação voltadas para analisar o sucesso ou fracasso das experiências conselhistas em promover a participação direta dos cidadãos. Desse conhecimento

⁷ A paridade geralmente é constatada nos conselhos entre os segmentos da sociedade civil e do Estado (Conselhos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social) ou entre os usuários e os demais setores (caso exemplar dos Conselhos de Saúde).

acumulado é possível destacar um conjunto de variáveis explicativas, dentre as quais, as principais referem-se aos elementos do desenho institucional – âmbito do mandato legal, composição, critérios de participação, procedimentos de tomada de decisão e estrutura administrativa – (LAVALLE *et all*, 2004; FARIA, 2007; TATAGIBA, 2004; TÓTORA & CHAIA, 2004); a densidade associativa (AVRITZER, 2003); a cultura política dos atores e seus recursos individuais e coletivos (FUKS, 2004) e a vontade política das elites (FARIA, 2005; LÜCHMANN, 2005).

Já o fenômeno da representação tem merecido menos atenção. Todavia, existem atualmente promissoras reflexões acerca da representação exercida pela sociedade civil nos conselhos. Estas análises denunciam a dificuldade de proposição de um instrumental analítico comum que consiga desvendar o tipo de representação que ocorre em tais espaços. Em face da constatação da falta de modelos teóricos e metodológicos que dêem conta deste novo fenômeno o que parece guiar as análises é a preocupação com a legitimidade democrática destas experiências.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que os conselhos estabelecem um tipo de relacionamento representativo muito peculiar e por isso, desafiante do ponto de vista da teoria da representação. Diante da ausência de mecanismos formais de autorização, poder-se-ia cogitar que a legitimidade democrática dos conselhos repousaria em um importante postulado deliberativo, qual seja: “os resultados são legítimos na medida em que recebam o assentimento refletido por meio da participação em uma deliberação autêntica da parte de todos aqueles sujeitos à decisão em questão” (DRYZEK, 2004, p. 41, sem grifos no original).

Todavia, tanto no caso dos conselhos de políticas, quanto nos demais exemplos deliberativos do mundo real, esta premissa não é cumprida, uma vez que a maioria dos afetados não participa. São conselheiros uma parcela de indivíduos que estão associados a algum tipo de organização ou movimento social e que foram selecionados ou indicados para fazer parte deste espaço de decisão. Embora seja possível perceber, em alguns casos, a presença de eleição para conselheiros no interior das associações civis, é preciso considerar que há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes que pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema. Bem como considerar que não existe o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação (AVRITZER, 2007).

Como então seria possível assegurar a legitimidade democrática ao mesmo tempo em que se respeitem as limitações da “economia deliberativa” – o envolvimento no processo deliberativo de uma pequena parte daqueles que serão afetados por suas decisões? Para Avritzer (2007), o papel da autorização na criação de legitimidade nesse novo contexto é diverso, dependendo do papel político em questão: o do agente, o de advogado e o de partícipe. No primeiro caso, o agente escolhido por meio de eleição, o elemento de “agir no lugar de” está claro e já foi discutido amplamente pela teoria (PITKIN, 1967). No segundo exemplo da “advocacia”, a legitimidade se dá pela afinidade e identificação com a situação vivida por outros indivíduos e o que estes grupos representam são discursos e idéias e não um conjunto de pessoas. Já na representação da sociedade civil que ocorre nos conselhos e em outros organismos de formulação de políticas públicas, a legitimidade da representação dá-se pela afinidade e relação com o tema e os representantes são autorizados por possuírem tais afinidades⁸.

O autor tenta recuperar a idéia de que a representação política envolve um elemento de identificação entre representante e representado que gera uma relação de afinidade e, portanto, seria a chave para compreensão da legitimidade da representação da sociedade civil. Os conselheiros se legitimam por compartilharem uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente no seio das associações civis. Avritzer (2007), porém, não apresenta uma reflexão sobre quais seriam os mecanismos que poderiam garantir nos conselhos o controle e a sanção, discussão essencial para que possamos julgar a contribuição destes espaços na reforma da democracia. Existem dois pontos que precisam ser adicionados a esta discussão.

Em primeiro lugar, assim como as eleições têm se mostrado insuficiente para garantir a *accountability* na representação tradicional, pode-se dizer que o fato de o conselheiro ter experiência com o tema não garante a qualidade do relacionamento representativo. Algumas perguntas estão ainda sem respostas no que se refere à existência ou não de mecanismos de controle entre conselheiros e as associações de origem e até mesmo em relação à sociedade como um todo. Além disso, os diferentes

⁸ De acordo com Avritzer (2007, p. 446), em Cícero a idéia 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.

métodos em que estão se dando o processo de autorização dos conselheiros⁹ pode influenciar na *accountability*, já que estruturam, em alguma medida, o modo como as relações vão se desenvolver. É possível cogitar que processos de seleção mais inclusivos – presença de eleição e a abertura para diferentes entidades comporem o conselho – podem gerar espaços inclusivos do ponto de vista de incluir a variedade de associações ligadas ao tema na cidade.

Este ponto conduz à segunda ponderação sobre a necessidade de se compreender como a relação de afinidade está em combinação com os diferentes métodos de escolha dos conselheiros e, principalmente, com as eleições. Em pesquisa recente nos Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social da região Nordeste¹⁰, ao serem questionados se consideravam serem representativos do seu segmento e o motivo disto, 58,3% dos conselheiros consideram que sua representatividade decorre do processo de eleição em que foram escolhidos, 37,1% por trabalharem na área e serem reconhecidos por isto, 3% por estarem envolvidos nas causas de saúde do município e 1,5% não responderam.

Certamente, não podemos reproduzir o argumento eleitoral empregado na análise da representação política tradicional para compreensão da legitimidade destes espaços, sem a devida atenção às peculiaridades destas eleições e à interação com outros critérios como a afinidade. Mas os resultados parecem indicar uma relação fecunda entre a compreensão de representatividade dos atores e a existência de eleições. Para desvelar tal relação os analistas deverão apresentar uma visão ampla e sociológica deste indivíduo que, inserido numa cultura política, na qual as eleições têm grande importância e legitimidade como critério de escolha dos representantes, acabam por reproduzir o argumento eleitoral quando este mecanismo está presente. Pesquisa de Lavalley, Houtzager e Castello (2007; 2008) reforça este argumento ao demonstrar que as associações que mais invocam a existência do mecanismo eleitoral como evidência de sua representatividade são aquelas em que geralmente tal prática é difundida, tanto em São Paulo como na Cidade do México.

⁹ Aqui estou me referindo ao fato de que a seleção para conselheiro envolve diferentes métodos. Em alguns processos há a presença de eleição e em outros a escolha é feita por seleção.

¹⁰ Relatório técnico da Pesquisa “Participação e efetividade deliberativa nos conselhos municipais de saúde”. Financiamento: CNPQ / Projeto Democracia Participativa / DCP / UFMG. Foram entrevistados conselheiros da saúde e assistência social nos Estados da Bahia (Alagoinhas, Lauro de Freitas e Salvador), Ceará (Caucaia, Maracanaú e Fortaleza) e Pernambuco (Olinda, Paulista e Recife).

No que tange à discussão dos mecanismos de *accountability* o trabalho de Laval, Houtzager e Castelo (2007b) apresenta importante contribuição. A partir de uma proposta metodológica e analítica diversa, diante da inexistência de critérios de legitimidade cristalizados, propõem a partir de uma estratégia indutiva deslocar as questões da representatividade do plano real para o plano simbólico, centrando seu estudo na autopercepção dos atores da sociedade civil a respeito de sua representatividade. Apesar do universo ser mais amplo – as organizações civis do município de São Paulo – o trabalho continua sendo útil para se pensar diferentes critérios de legitimidade.

Para os autores os representantes das organizações civis, com frequência, utilizam argumentos de congruência que permitem identificar o exercício do que eles chamam de representação presuntiva – a presunção pública de representar alguém, entendida como componente vital da representação. A pesquisa mostra que os principais argumentos de congruência utilizados pelos atores sociais em organizações civis são os de proximidade – relacionamento com os beneficiários – e de intermediação – responsáveis por abrir portas e franquear o acesso a instâncias de tomada de decisão no poder político. A relação de proximidade é vista como potencial para viabilizar formas de controle e sanção, na medida em que a proximidade física permite a verbalização direta de demandas ou insatisfações, além da capacidade dos beneficiários de impor aos representantes perdas de prestígio na localidade. Já o argumento de intermediação não apresenta “indícios de controle social sobre o representante, sequer sob a pressuposição de alguma coincidência substantiva ou simbólica” (LAVALLE & CASTELLO, 2008, p. 81).

Os argumentos eleitoral e de filiação são os que apresentam os menores índices de respostas. Para os autores estes dois últimos podem contribuir para o revigoramento da representação política, uma vez que oferecem mecanismos de sanção e mecanismos de manutenção da relação entre organização e seus beneficiários, o que é positivo do ponto de vista democrático¹¹. Tendo em vista que o universo de pesquisa são as organizações civis no município de São Paulo, a introdução da variável desenho institucional, provavelmente, mudará a relação de força dos argumentos eleitorais e de filiação nos conselhos.

¹¹ Os autores revelam também a existência de argumentos de identidade – que descansa nos efeitos atribuídos a semelhanças existenciais e substantivas – e de serviços – lança mão dos benefícios e serviços fornecidos pelas respectivas organizações civis aos beneficiários (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006b, p. 56-7).

É preciso considerar que a presença dos argumentos parece responder às diferentes exigências presentes no ato de formação destas instituições e no desenvolvimento de suas atividades. Por exemplo, a força do argumento de serviços nas Entidades Assistenciais está em perfeita sintonia com a “missão” que vem sendo desenvolvida por estas instituições no Brasil. Já em organizações como ONG’s e associações de base o equilíbrio entre argumentos de proximidade, serviços e intermediação também indica a influência da natureza destas instituições nos argumentos dos atores, uma vez que as primeiras são organizadas tematicamente e as segundas surgem no país como espaço de luta política para o acesso a serviços e mediação entre comunidade e poder público.

Ao mostrar a autopercepção das organizações sobre a representação política que desempenham, o trabalho tem o mérito de indicar caminhos para analisar a legitimidade da representação da sociedade civil. Três pontos centrais colocados pelos autores são a importância da definição do *locus* da representação¹², a presença de dispositivos de aproximação simbólica e física entre organizações e beneficiários e por fim, é preciso supor que estes mecanismos de controle e sanção possam incidir sobre a atuação do representante (LAVALLE & CASTELLO, 2008, p. 85). No caso dos conselhos, a primeira condição parece ser bem definida, resta saber se existem mecanismos de controle e se estão operando no sentido de garantir a representatividade dos atores.

Uma última questão sobre a representação nos conselhos diz respeito ao que é possível que estes grupos representem, já que nem todos afetados pela decisão serão envolvidos neste processo. Abers e Keck (2007), baseadas na tradição do pluralismo político, argumentam que é impraticável esperar que a sociedade civil represente todos os setores da sociedade e que garanta a representação equitativa, na medida em que associações representam as visões diversas e plurais dos grupos organizados. Mesmo que, em alguns momentos, interesses de outros grupos sejam defendidos, isso não deve ser interpretado como o direito de falar em seu nome. Neste caso, a presença de atores estatais nestes espaços teria o papel de equilibrar diversidade e igualdade, já que o Estado, eleito democraticamente, tem a obrigação para com todos os cidadãos e a igualdade de direitos. Abers e Keck (2007) discutem que, ao expressarem a diversidade de organizações sociais e interesses, a representação da sociedade civil está em

¹² 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).

ressonância com discussões da democracia deliberativa, na qual os teóricos apontam ser fundamental reunir indivíduos ou grupos com pontos de vista diferentes para se chegar a boas decisões.

Apesar de colocarem o problema da falta de autorização de forma correta, a solução encontrada apresenta algumas limitações. Em primeiro lugar, ao transferir para os atores estatais a responsabilidade de promover a igualdade de interesses nos conselhos, as autoras retomam o argumento da igualdade matemática presente no ato de votar. Além disso, é preciso considerar que o Estado participa dos conselhos por meio de membros que são indicados e não de seus atores diretamente autorizados pela população. Situação agravada diante da insistência do governo em conferir poder a estas instâncias e da prática de enviar como representantes, funcionários pouco importantes que não podem tomar decisões que comprometem o órgão em cujo nome supostamente falam (TATAGIBA, 2002).

Associações civis nos conselhos podem representar interesses, valores, princípios e perspectivas e, portanto, não precisam necessariamente falar em nome apenas dos grupos aos quais representam. Como observa Young (2006, p. 167, sem grifos no original), “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 discussão”. O que precisamos é saber diferenciar entre os desenhos representativos se eles são capazes de incluir a diversidade de perspectivas presentes na esfera pública e relacionada à determinada temática em questão.

Outro ponto a ser destacado no que tange aos conselhos, diz respeito à sua arquitetura institucional. Tendo em vista que entre suas competências, estão matérias de cunho generalizante como a aprovação de Plano Municipal e Plano Orçamentário, é preciso considerar que mesmo não tendo sido autorizados a falar em nome dos “não-organizados”, tais representantes são constantemente convocados a deliberar sobre assuntos públicos, que terão reflexo sobre a cidade como um todo. Como observa Coelho (2004, p. 264), “os conselheiros devem representar todos os que são afetados pela política pública de saúde, mas em especial aqueles que tendo necessidade de serviços públicos, não têm tido acesso adequado a eles”.

Por fim, em trabalho recente, Abers e Keck afirmam que os conselhos deveriam ser vistos como espaços de “relações fecundas”, no qual há um processo de interação

inovadora onde atores com diferentes pontos de vista e recursos, redefinem a todo o momento por meio do debate o que está sendo representado. Abandonando a idéia de representação como um ato de “agir no lugar de” para compreensão destes espaços, as autoras apresentam os conselhos como “espaços vivos para a produção de novas definições e práticas para a resolução de problemas” (2008, p. 110). Esta discussão parece avançar no sentido proposto acima de que os grupos nos conselhos não agem no interesse de públicos pré-definidos, mas que o processo decisório marcado pela deliberação possibilita que diferentes pontos de vista venham à luz no debate. Porém, no grau de desenvolvimento em que estes argumentos estão apresentados, a representação parece ter se dissolvido dando lugar à participação de cidadãos que têm o papel de reforçar e dinamizar a própria representação política tradicional.

Apontamentos para uma agenda de pesquisa sobre representação política

Diante do exposto, é possível apontar algumas assertivas para as pesquisas da representação política exercida pelos atores da sociedade civil nos conselhos. Primeiramente, embora o processo de seleção dos conselheiros apresente algumas particularidades como a ausência de autorização explícita por parte de todos os beneficiários da política, há nos conselhos mecanismos de autorização responsáveis por definir o *locus* da representação. Tendo em vista que a sociedade civil é definida de forma diferenciada entre os diversos conselhos, envolvendo uma variedade de entidades como organizações, entidades, grupos de interesse: entidades filantrópicas, entidades sindicais, organizações empresariais, etc., (LÜCHMANN, 2008) é preciso considerar a combinação entre a experiência com o tema e os métodos de seleção destes conselheiros.

Os critérios de composição das cadeiras do conselho variam consideravelmente de uma cidade para a outra e podem ajudar a compreender a relação de representação que se estabelece entre conselheiros e suas instituições. A análise dos documentos de alguns Conselhos de Saúde e Assistência Social do Nordeste¹³ revelou as seguintes possibilidades: categorias de origem já especificadas; sem especificação de categorias de origem; categorias de origem já especificadas e algumas entidades já pré-definidas¹⁴. O

¹³ Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste”. Projeto Democracia Participativa/DCP/UFGM, 2007.

¹⁴ Por categoria de origem estou me referindo às organizações ligadas a determinado tema. Neste caso os regimentos só apontam a categoria que deve ter assento no conselho e não a entidade específica. Ex: instituições ligadas aos direitos de portadores de deficiência ou aos direitos humanos.

método de constituição da representação dos segmentos também varia, podendo ser a partir da eleição da entidade e posteriormente de seu representante; da eleição da entidade e indicação por esta de seu representante; da eleição direta de representantes via Conferência sem escolha de entidade ou indicação direta de entidade e do representante a critério próprio – geralmente, entre os representantes do governo. As diferenças no método de constituição dos conselhos parecem informar para tipos distintos de autorização: pela experiência com o tema e atuação na área de política e por meio de eleições de entidades ou representantes diretos. Estes diferentes métodos também podem ajudar a compreender a qualidade do relacionamento entre conselheiros, entidades e sociedade e informar sobre os critérios de acesso ao conselho, no sentido de permitir ou não que os diferentes movimentos e organizações sociais tenham acesso ao conselho.

No que tange aos critérios de *accountability*, sugiro pensar a representação política exercida nos conselhos como um relacionamento em que a qualidade da deliberação entre representantes e representados deve ser buscada durante o mandato (MANSBRIDGE, 2003). Neste sentido, o critério normativo de *accountability* da representação da sociedade civil nos conselhos pode estar associado à qualidade do processo deliberativo, em termos da inclusão no debate e na produção de decisões de todos os atores envolvidos e da produção de decisões com aspecto generalizante. Talvez uma interpretação mais adequada da representação exercida pela sociedade civil nos conselhos seja aquela que percebe os representantes não como alguém que fala em nome de seus constituintes, mas que “fala para” eles (PHILLIPS, 1995 *apud* SAWARD, 2008). Desse modo, a representatividade da sociedade civil dependerá da capacidade de falar para seus beneficiários e, no caso dos conselhos, estes são os diferentes segmentos da sociedade, não apenas aqueles que possuem vínculo direto com a entidade.

Além disso, a presença de *accountability* pode estar associada à qualidade do relacionamento representativo que se desenvolve entre conselheiros e organizações de origem e com a sociedade, no que se refere à capacidade destes estarem em conexão (YOUNG, 2006). Neste sentido, os representantes do conselho serão mais responsivos aos desejos da população e dos membros de sua entidade se conseguirem manter um vínculo e compartilhar projetos e temas colocados nesta arena. A literatura tem apontado a importância dos conselhos criarem redes de solidariedade e mobilização social em torno de temas específicos, fortalecendo a relação entre o público e os conselheiros. Isso poderia se dar através de uma intensificação dos fluxos de comunicação e informação à

sociedade sobre o trabalho dos conselhos via *Internet*, ou outra forma de informativo. Além da promoção de eventos e/ou conferências relativas aos temas específicos visando romper o isolamento político e captar as demandas da sociedade, para a qual estas políticas serão direcionadas (TATAGIBA, 2002). Como observa Lígia Lückmann “uma representação legítima requer uma participação ativa por parte dos indivíduos, grupos e organizações sociais” (2007, p. 165). A participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação.

Em face da grande diferença no perfil dos conselheiros em relação à média da população, no que diz respeito aos recursos socioeconômicos, políticos e culturais (SANTOS JR, RIBEIRO & AZEVEDO, 2004), a existência de mecanismos de controle e sanção é condição imprescindível para que a conexão entre democracia e representação nos conselhos seja possível. A guisa de conclusão, se o objetivo é julgar a representação nos conselhos em termos de contribuição para a democracia não podemos desprezar anos de estudos que vêm apontando que a capacidade dos conselheiros representarem diferentes segmentos da sociedade e produzirem decisões com caráter vinculante não depende apenas da lógica interna de representação, mas de uma conjunção de fatores como o projeto político do governo e a densidade associativa, para citar alguns dos mais recorrentes.

Referência Bibliográfica

- ABERS, Rebecca & KECK, Margaret. 2007. Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. Trabalho apresentado no *II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais: Movimentos sociais, participação e democracia*, UFSC, Florianópolis, abril.
- _____. 2008. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. In: *Caderno CRH*, Salvador, vol. 21, nº 52, p. 99-112.
- AVRITZER, Leonardo. 1996. *A moralidade da Democracia*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- _____. 2002. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- _____. 2003. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 13-60.
- _____. 2006. Reforma política e participação no Brasil. In: _____ & ANASTASIA, Fátima. (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- _____. 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>> Acesso em 05/01/2008.

- BACHRACH, Peter. 1983. *Crítica de la Teoria Elitista de la Democracia*. Buenos Aires, Amorrortu.
- BOHMAN, James. 1996. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. London, England: The Mit Press, Cambridge, Massachusetts.
- _____. 1998. Survey Article: the coming of age of deliberative democracy. In: *The Journal of Political Philosophy*. Volume 6, Number 4, p. 400-425.
- CASTIGLIONE, Dario & WARREN, Mark E. 2006. Rethinking democratic representation: eight theoretical issues. Paper presented at the “*Rethinking Democratic Representation Workshop*”, University of British Columbia.
- CHAMBERS, Simone. 2005. Measuring publicity’s effect: reconciling empirical research and normative theory. In: *Acta Politica*, n.º 40, p. 255-266.
- COELHO, Vera Schattan P. 2004. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: _____ & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, p. 255-269.
- DRYZEK, John S. 2002. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.
- _____. 2004. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, p. 41-62.
- DRYZEK, John & NIEMEYER, Simon. 2006. Discursive representation. Paper presented at the “*Rethinking Democratic Representation Workshop*”, University of British Columbia.
- FARIA, Claudia Feres. 2005. O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado)-Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- _____. 2007. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- FRASER, Nancy. 2007. Identity, exclusion, and critique: a response to four critics. In: *European Journal of Political Theory*. Nº 6: 305-338.
- FUKS, Mario. (2004). Democracia e participação no conselho municipal de saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, Mario, PERISSINOTTO, Renato M. & SOUZA, Nelson Rosário de (orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, p. 13-44.
- GUTMANN, Amy & THOMPSON, Dennis. 2004. *Why deliberative democracy?* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- HELD, David. 1995. *Democracy and the global order*. Cambridge, Polity Press.
- KECK, Margaret E. 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.
- LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter P. & ACHARYA, Arnab. 2004. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e a sociedade civil

em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p. 343-367.

LAVALLE, Adrian Gurza, HOUTZAGER, Peter & CASTELLO, Graziela. 2006a. 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.

_____. 2006b. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 21, n. 60, p. 44-66. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 05/01/2008.

LAVALLE, Adrián Gurza & CASTELLO, Graziela. 2008. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo. In: *Caderno CRH*, Salvador, vol. 21, nº 52, p. 67-86.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 2005. Os sentidos e desafios da participação. Trabalho apresentado no *XII Congresso Brasileiro de Sociologia*. GT 01: Cidades: transformações, governança e participação. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 31 de maio a 3 de junho de 2005.

_____. 2007. A representação no interior das experiências de participação. In: *Revista Lua Nova*. São Paulo, 70: 139-170.

_____. 2008. Participação e representação nos conselhos gestores e no Orçamento Participativo. In: *Caderno CRH*, Salvador, vol. 21, nº 52, p. 87-97.

MACPHERSON, C. B. 1978. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro, Zahar.

MANIN, Bernard. 1995. As metamorfoses do governo representativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. N. 29, ano 10, outubro.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan. 2006. Eleições e representação. In: *Revista Lua Nova*. São Paulo, 67: 105-138.

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

MIGUEL, Luis Felipe. 2003. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-140. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 05/01/2008.

_____. 2008. Comunidade e representação democrática. Trabalho apresentado no *Seminário Nacional Democracia em debate*. Porto Alegre, RS, UFRGS, 03 a 06/09/2008.

MILL, John Stuart. 1981. *O governo representativo*. Brasília, Editora UNB.

PATEMAN, Carole. 1992. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

PAPADOPOULOS, Yannis & WARIN, Philippe. 2007. Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy making and effective? In: *European Journal of Political Research*, n.º 46, p. 445-472.

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.

- PITKIN, Hanna Fenichel. 1967. *The concept of representation*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles.
- _____. 2004. Representation and democracy: uneasy alliance. *In: Scandinavian Political Studies*. 27: 335-342.
- _____. 2006. Representação: palavras, instituições e idéias. *In: Revista Lua Nova*. São Paulo, 67: 15-47.
- PROGREBINSCHI, Thamy. 2008. Democracia e representação política: entre a normatividade e a empiria. Texto apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP. Campinas, UNICAMP, SP. 29/07 a 01/08/2008.
- ROSENBERG, Shawn. 2005. The empirical study of deliberative democracy: setting a research agenda. *In: Acta Politica*, n. 40, p. 212-224.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, RIBEIRO, L. C. de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio de 2004. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. *In: _____*. (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 11-56.
- SARTORI, Giovanni. 1994a. *A teoria da democracia revisitada*. Vol. I – O debate contemporâneo. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática.
- SAWARD, Michael. 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.
- TATAGIBA, Luciana. 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.
- _____. 2004. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In: AVRITZER, Leonardo* (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo, Editora UNESP.
- THOMPSON, Dennis F. 2008. Deliberative democratic theory and empirical political science. *In: Annual Review of Political Science*. Nº 11: 497-520.
- TÓTORA, Silvana & CHAIA, Vera. 2004. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. *In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, RIBEIRO, L. C. de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio de* (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 193-222.
- URBINATI, Nadia. 2000. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. *In: Political Theory*, vol. 28, number 6.
- _____. 2006a. *Representative democracy*. Chicago. University of Chicago Press.
- _____. 2006b. O que torna a representação democrática? *In: Revista Lua Nova*. São Paulo, 67, p. 191-228.
- URBINATI, Nadia & WARREN, Mark E. 2008. The concept of representation in contemporary democratic theory. *In: Annual Review of Political Science*. Nº 11: 387-412.
- YOUNG, Íris Marion. 2006. Representação política, identidades e minorias. *In: Revista Lua Nova*. São Paulo, 67, p. 139-190.