

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Nível Doutorado

**REPENSANDO REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E LEGITIMIDADE
DEMOCRÁTICA: entre a unidade e a pluralidade**

por

DEBORA CRISTINA REZENDE DE ALMEIDA

Belo Horizonte

2011

DEBORA CRISTINA REZENDE DE ALMEIDA

**REPENSANDO REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E LEGITIMIDADE
DEMOCRÁTICA: entre a unidade e a pluralidade**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais
(UFMG), como requisito parcial para obtenção do Grau de
Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer

Belo Horizonte

2011

Almeida, Debora Cristina Rezende de, 1976 -

Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade / Debora Cristina Rezende de Almeida. – 2011.

371 f. ; 30 cm

Orientador: Leonardo Avritzer.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2011.

1. Ciência Política. 2. Teoria Política. 3. Teoria Democrática Moderna e Contemporânea. I. Avritzer, Leonardo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

DEBORA CRISTINA REZENDE DE ALMEIDA

REPENSANDO REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E LEGITIMIDADE

DEMOCRÁTICA: entre a unidade e a pluralidade

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leonardo Avritzer (Orientador – Universidade Federal de Minas Gerais)

Profa. Dra. Cláudia Feres Faria (Universidade Federal de Minas Gerais)

Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça (Universidade Federal de Minas Gerais)

Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle (Universidade de São Paulo)

Prof. Dr. Ricardo Silva (Universidade Federal de Santa Catarina)

Belo Horizonte, 5 de dezembro de 2011.

*Ao Gian, pelo amor diário,
à minha mãe Wilma, pela vida.*

Agradecimentos

“Nenhum sujeito é seu próprio ponto de partida; e a fantasia de que o seja só pode desconhecer sua relações constitutivas [...]” (Judith Butler, 1998).

Este trabalho não estaria completo sem o reconhecimento e gratidão a algumas pessoas generosas que cruzaram a minha vida nestes últimos anos.

Começo por uma pessoa muito especial, meu marido Gian. Seu amor e companheirismo ajudaram a diminuir a tensão e a amenizar os dias de angústia (e foram muitos!). Sua paciência e dedicação sempre me surpreendem. Obrigada por acreditar em mim e por me lembrar a toda hora que a vida é muito maior que tudo isso. E obrigada também pelos dias perdidos de revisão e ajuda na formatação deste trabalho.

À minha mãe, Wilma; meus irmãos, Glauce, Flávia e Júnior; meus sobrinhos, Thalita e Caio, e meus cunhados e cunhada, Luis, Joci e Jéssica, obrigada pelo apoio incondicional. Estou em débito com vocês pelo menos pelos próximos 5 anos! Foram muitos aniversários, dias das mães e comemorações perdidos. Tudo isso só foi mais leve pela compreensão e amor de vocês. À minha sogra, Solange, obrigada pelo carinho.

A UFMG tem sido minha segunda casa, desde 2007. Lá encontrei não apenas profissionalismo e ótimos professores, mas também muitos amigos.

Ao professor Leonardo Avritzer sou imensamente grata. Obrigada pela orientação e clareza nos momentos mais críticos da tese. Sua memória impressionante foi minha fonte segura de referências bibliográficas. Agradeço por abrir as portas do Projeto Democracia Participativa (PRODEP) e, por conseguinte, de várias parcerias de trabalho e projetos de pesquisa. Esse, sem dúvida, foi um ponto de inflexão na minha vida acadêmica, ao qual nunca esquecerei.

À professora Margaret Keck, minha orientadora na Johns Hopkins University, em 2009, pela maneira carinhosa e acolhedora como me recebeu. Os vários livros e artigos indicados e as conversas agradáveis e instigantes estão refletidos neste trabalho. Espero ter feito justiça com o conhecimento que você gentilmente compartilhou comigo.

No PRODEP encontrei parceiros e amigos. Obrigada a todos que passaram e que chegam a cada dia renovando a pesquisa e o projeto. Destaco especialmente Laura, Aurea, Vanderson, Eduardo, Uriella, Roberto, Amanda, Carol, Viviane e, em nome de todas as “meninas” da pesquisa, Karlinha. À Eleonora não posso deixar de dedicar um muito obrigada

especial pela leitura deste trabalho, troca de ideias e amizade. Sua serenidade e seriedade são impressionantes.

Aos companheiros da turma de doutorado de 2007 e àqueles de outros anos também. Grande abraço para a querida Lú Gaúcha e para os amigos Carlos e Danusa.

Duas pessoas incríveis me acompanharam nesta difícil caminhada do doutorado, Ana Carolina Ogando e Maya Mitre. Juntas nós formamos uma “entidade”, somos as 3 mosqueteiras, e acho que seremos reconhecidas assim por muito tempo! Esses anos teriam sido muito sem graça sem vocês. As mensagens diárias de apoio mútuo, lamentação e alegrias compartilhadas foram nosso divã. Sua inspiração “brega”, Carolz, e espiritualidade, Mayaz, fizeram parte da minha dose diária de incentivo. Vocês são mais um presente que ganhei para toda a vida.

Gostaria de agradecer também a todos os professores do Departamento de Ciência Política. Destaco alguns com quem cursei disciplinas, Bruno Reis, Carlos Ranulfo, Fátima Anastasia, Mario Fuks e Juarez Guimarães. Obrigada também a Claudia Faria pela troca de ideias e generosa parceria.

Aos funcionários Adilsa, Marlene e Alessandro, pela ajuda e atenção com as questões acadêmicas. Agradeço também a Lisa Williams e Mary Otterbein, secretárias do Departamento de Ciência Política da Johns Hopkins, pela simpatia com que me receberam e disposição para ajudar.

Gostaria de lembrar ainda de outros professores fora da UFMG. À Rebecca Abers obrigada pelo auxílio com o sanduíche e pela disponibilização de dados para este trabalho. No grupo “Controles Democráticos”, da ANPOCS, vi este trabalho se desenvolver. Adrian Lavalle, Paulo D’Avila e Rogério Arantes, obrigada pelos comentários ao longo dos anos e seriedade com a qual conduzem este grupo.

À Rachel Meneguello e ao Ricardo Fabrino, pela participação na qualificação de doutorado. A leitura atenciosa e orientação em relação aos próximos passos foram essenciais.

Aos amigos fora e dentro do mundo acadêmico obrigada por torcerem por mim. Destaco Luciana, Gerson e Bibi, pelo carinho e amizade sincera. Agradeço também aos amigos de Baltimore, que tornaram a minha vida e a do Gian muito mais fácil e divertida nesta cidade.

À banca de defesa da tese, professores Ricardo Silva, Cláudia Faria, Ricardo Fabrino e Adrian Lavalle pela disposição e leitura. Tenho certeza só ajudarão a enriquecer o trabalho.

À CAPES, por oferecer condições institucionais e financeiras para o meu estudo aqui no Brasil e nos Estados Unidos.

Finalmente, sou grata aos atores da sociedade civil e governo que participaram das pesquisas aqui apresentadas e que diariamente lutam para mudar a história da representação política no Brasil.

Foram muitos os que ajudaram e estiveram ao meu lado, por isso para não correr o risco de ser injusta, quero registrar a todos meus sinceros agradecimentos e desejo de sucesso em suas caminhadas.

“Nós somos anões assentes nos ombros de gigantes, vemos mais e mais longe que eles, não por causa da acuidade da nossa vista ou da nossa grande altura, mas porque somos apoiados e erguidos pela sua estatura de gigante” (Bernard de Chartres – Chanceler da Igreja de Chartres).

Resumo

Nos últimos anos, a atenção aos limites do governo representativo e a emergência de atores e espaços que vem desempenhando papel representativo em diferentes níveis e domínios da política ativaram o debate sobre o conceito de representação política. Alguns analistas vêm destacando a fluidez das fronteiras entre Estado e sociedade e a necessidade de se repensar os critérios de legitimidade democrática da representação, que desde o século XVII estão associados às noções de autorização e delegação. Esta tese é fruto desse debate. O objetivo geral é avaliar o conceito de representação política e propor uma revisão deste conceito. Tal estudo é conduzido a partir da atenção a três questões, a saber, *quem representa, o que é representado e como se representa*. Nos dois primeiros capítulos, apresenta o contraste entre as respostas da teoria liberal e da teoria democrática contemporânea. Ao invés de focar no representante eleito, nos interesses nacionais e no mandato independente e *accountable*, propõe-se olhar para a pluralidade dos atores incluídos, de demandas representativas e de formas de exercer controle público sobre o representante. Com base nessas reformulações, a tese propõe avaliar a representação política como atividade que permite o social se tornar político ou se conectar com o mundo da política. Nesse contexto, a legitimidade democrática não é atributo exclusivo do ato de autorização, mas é um atributo de qualidade, a qual deve ser buscada no processo representativo e na interação entre distintas esferas deliberativas. Nos dois últimos capítulos, este estudo analisa o conceito e a prática da representação política na experiência brasileira, a fim de identificar pontos de convergência e divergência com a noção de representação liberal. Ademais, visa a proporcionar uma compreensão dos limites e potencialidades da representação da sociedade civil para a qualidade da democracia. Conclui que após a redemocratização, na década de 1980, há uma transformação na representação política no país. A democracia deixa de ser uma ideia subjacente para se tornar a ideia-força organizadora da representação. Baseado em estudos nas Instituições Participativas (IPs), especificamente nos Conselhos Municipais de Saúde e Comitês de Bacia Hidrográfica, a tese sugere variáveis e indicadores para analisar a legitimidade democrática da sociedade civil. A pesquisa revela a contingência da democratização e pluralização da representação, tendo em vista a interação das IPs com o contexto sociopolítico, os aspectos do desenho institucional e as características da política pública. Finalmente, a tese destaca que a capacidade das IPs alterarem a resposta às questões *quem, o que e como se representa*, deve ser avaliada de forma desagregada. Apesar dessas dimensões serem mutuamente relacionadas, em alguns momentos, a maior inclusão de atores sociais não vem acompanhada do impacto correspondente na deliberação e no controle, e vice-versa. Esses resultados mostram que a dificuldade de conectar unidade e pluralidade permanece como um desafio à atividade representativa.

Palavras-chave: Representação Política, Legitimidade, Democracia, Teoria Política, Instituições Participativas.

Abstract

In recent years, the attention to the limits of representative government and the emergence of actors and spaces, performing a representative role at different levels and fields of politics, has activated the debate regarding the concept of political representation. Some analysts have highlighted the blurring of lines between State and civil society and the need to rethink the criteria of the democratic legitimacy of representation, which since the seventeenth century have been associated with notions of authorization and delegation. This thesis is the result of this debate. The overall objective is to evaluate the concept of political representation and propose a revision of this concept. Such study is conducted from the attention to three issues, namely, *who represents*, *what is represented*, and *how it represents*. In the first two chapters, this thesis the contrast between the responses of liberal theory and contemporary democratic theory. Instead of focusing on the elected representative, national interests and the independent and accountable mandate, the study intends to look at the plurality of actors included, of representative demands and ways of exercising public control over the representative. Based on these reformulations, the thesis proposes to assess political representation as an activity which allows the social either to transform into the political or to connect with the world of politics. In this context, democratic legitimacy is not an exclusive attribute of the act of authorization, but is rather an attribute of quality, which must be sought out in the representative process and in the interaction between distinct deliberative spheres. In the last two chapters, this study examines the concept and practice of political representation in the Brazilian experience, in order to identify points of convergences and divergences with the liberal notion of representation. In addition, it also seeks to provide an understanding of the limits and potentials representatives of civil society can have on the quality of democracy. The thesis concludes that with the redemocratization period in the 1980s, there is a change in political representation. Democracy is no longer the underlying idea of representation, but rather its moving and pivotal force. Based on studies in Participatory Institutions (PIs), specifically the Municipal Health Councils and Watershed Committees, the thesis suggests variables and indicators to assess the democratic legitimacy of civil society. The research reveals the contingency of democratization and pluralization of representation, in view of the interaction of PIs with the socio-political context, the institutional design features, and the characteristics of public policy. Finally, the thesis emphasizes that the IP's capacity of changing the response to the questions *who*, *what* and *how* it represents, should be evaluated in a disaggregated form. Although these dimensions are mutually related, sometimes, the greater inclusion of social actors is not accompanied by the corresponding impact on deliberation and control, and vice versa. These results show that the difficulty of connecting unity and diversity remains a challenge to the representative activity.

Key-words: Political Representation, Legitimacy, Democracy, Political Theory, Participatory Institutions.

Lista de Figuras e Quadros

Figura

Figura 1 – Representação política nas Instituições Participativas	252
---	-----

Quadros

Quadro 1 – A pluralidade da representação política contemporânea.....	155
Quadro 2 – Eleições no Império e 1ª República (1824-1930)	182
Quadro 3 – Sistemas eleitorais utilizados no Império e na Primeira República	188
Quadro 4 – IPs e características de funcionamento	277
Quadro 5 – IPs X Grupos Incluídos	285
Quadro 6 – IPs X Processos de Seleção Conselheiros e Entidades	289
Quadro 7 – IPs X Indicadores de Análise do Processo Deliberativo	294
Quadro 8 – IPs X Mecanismos de Controle Público	299

Lista de Abreviaturas e Siglas

ANL – Ação Nacional Libertadora
AIB – Ação Integralista Brasileira
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BA – Estado burocrático-autoritário
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBHs – Comitês de Bacia Hidrográfica
CEEA – Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites (CIBs e CITs)
CMSs – Conselhos Municipais de Saúde
CNEA – Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS – Conselho Nacional de Saúde
COMITESINOS – Comitê da Bacia do Rio dos Sinos
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FUNRURAL – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IPs – Instituições Participativas
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ONG – Organização Não Governamental
OP – Orçamento Participativo
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PIS – Programa de Integração Social

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODEP – Projeto Democracia Participativa
PSD – Partido Social Democrático
PSP – Partido Social Progressista
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SIAPREH – Sistema de Informações e Acompanhamento e Avaliação da Implementação da
Política de Recursos Hídricos
STF – Supremo Tribunal Federal
SUS – Sistema Único de Saúde
UDN – União Democrática Nacional
UNE – União Nacional dos Estudantes

Sumário

INTRODUÇÃO	18
1 A FICÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	36
1.1 CRISE E RENOVAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	38
1.2 PLURALIDADE X MONOPÓLIO DA REPRESENTAÇÃO: O TRIUNFO DA UNIDADE E A ARTIFICIALIDADE DA POLÍTICA	48
1.2.1 Representação Política Moderna e a Separação Estado/Sociedade: A Pluralidade Reminiscente	48
1.2.2 Hobbes e o Monopólio da Representação Autorizada	55
1.3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA: UMA CONEXÃO POSSÍVEL?	61
1.3.1 Quem Representa?.....	64
1.3.2 O Que Deve Ser Representado?	69
1.3.3 Como se Representa?	77
1.4 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA POSSÍVEL: A DUALIDADE ESTADO/SOCIEDADE NA TEORIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA	83
1.4.1 A Visão Realista da Política.....	83
1.4.2 Hanna Pitkin: Consolidando um Conceito Monista de Representação Política?	88
1.4.3 O Retorno à Pluralidade: A Política de Grupos.....	94
2 DA LEGITIMIDADE DE STATUS À LEGITIMIDADE DE QUALIDADE: O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA	104
2.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ALTERNATIVA À REPRESENTAÇÃO?	107
2.2 TEORIA DELIBERATIVA: REPENSANDO LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA	113
2.3 PLURALISMO REVISITADO: A DEMOCRACIA RADICAL	122
2.4 REPRESENTAÇÃO NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: DESAFIOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS	131
2.4.1 <i>Quem Representa</i> na Ausência de Autorização Eleitoral.....	134
2.4.2 <i>O que e Quem</i> se representa? Monopólio Territorial x Pluralização da Representação.....	141
2.4.3 <i>Como</i> se Representa: Publicidade e Controle Público	150
2.5 REPENSANDO REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: PLURALIDADE E CONTINGÊNCIA	156

3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: CONTINUIDADE E INOVAÇÃO.....	171
3.1 RAÍZES DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL	173
3.1.1 Estado e Sociedade na Formação Política Brasileira	173
3.1.2 Representação Política no Brasil Independente: Império e Primeira República	180
3.1.3 Liberais x Conservadores: Aproximações e Divergências na Concepção de Representação Política.....	186
3.2 A PLURALIDADE NA POLÍTICA BRASILEIRA: A REPRESENTAÇÃO CORPORATIVA...	199
3.2.1 Pensamento Autoritário e a Consolidação da Ideologia Estatal	199
3.2.2 O Corporativismo e as Distintas Lógicas de Legitimidade Política	208
3.3 UM PASSO À FRENTE E DOIS ATRÁS: GOVERNO REPRESENTATIVO E DITADURA MILITAR	218
3.3.1 O Breve Encontro entre Democracia e Representação.....	218
3.3.2 Dois passos atrás: a perda dos direitos civis e políticos e o corporativismo excludente	229
4 SOCIEDADE CIVIL E SOCIEDADE POLÍTICA NO BRASIL: REPENSANDO A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	240
4.1 BRASIL DEMOCRÁTICO: MUDANÇAS NA ESFERA POLÍTICA E SOCIAL	243
4.2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: QUANDO O REPRESENTADO SE TORNA REPRESENTANTE.....	253
4.2.1 Instituições Participativas: <i>Quem São os Incluídos?</i>	255
4.2.2 De Qual Pluralidade Estamos Falando?	258
4.2.3 O Controle entre Representantes e Representados: as Múltiplas Dimensões da <i>Accountability</i> e Responsividade	261
4.3 VARIÁVEIS QUE INTERFEREM NA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL.....	265
4.4 DIMENSÕES DE ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO NAS IPS: CONSELHOS DE SAÚDE E COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA	270
4.4.1 Caracterização das IPs.....	272
4.4.2 Quem São os Atores e Como São Selecionados	278
4.4.3 O Processo Deliberativo nas IPs: Igualdade, Pluralidade e Publicidade	289
4.4.4 Estado e Sociedade: Direções e Atores do Controle Público	295
4.5 LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E REPRESENTAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	299

5 CONCLUSÕES	309
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	326
ANEXOS	358

INTRODUÇÃO

A controvérsia entre participação e representação é antiga na teoria democrática. Para além da contradição entre Rousseau, para o qual a delegação da soberania era sinónimo de alienação, e Hobbes, que a concebia como fonte de legitimidade do poder político, autores com tradições filosóficas e políticas diversas lidaram com o problema de como conciliar participação e representação. Tal oposição frequentemente se traduz em trabalhos que desenvolvem um argumento “*first-best*” ou “*second-best*” em relação à representação. De acordo com Brennan e Hamlin (1999, p. 111), os argumentos da representação como melhor opção percebem a democracia direta como imperfeita de uma forma ou de outra e a democracia indireta ou as instituições representativas como alternativa superior. Condorcet, Madison, Schumpeter, Downs e os próprios autores Brennan e Hamlin são exemplos dessa corrente. Por contraste, aqueles que veem a representação como alternativa *subótima* aceitam a democracia direta como a melhor proposta, mas reconhecem ser um ideal impraticável. A partir da década de 70, esses argumentos ganharam força na teoria política e começaram a surgir propostas de operacionalização da participação dos cidadãos em diversas instâncias, como no local de trabalho e no processo político em escala subnacional, defendendo que democracia é participação e não representação (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992; BACHRACH, 1983; BARBER, 2003). Essa literatura teve um papel crucial no debate com os teóricos minimalistas, que defendiam a restrição da política democrática à competição entre elites, e com os pluralistas contemporâneos, que retiraram o aspecto elitista da política, mas continuaram a dar centralidade ao mecanismo eleitoral e à dimensão econômica da política (DAHL, 1989).

A crítica à definição de democracia associada à agregação dos votos e à unidade conseguida por meio do sufrágio universal é reforçada pela teoria deliberativa, uma interpretação da democracia que perpassa a simples escolha dos governantes, trazendo a influência da discussão extraparlamento. Segundo Papadopoulos e Warin (2007, p. 450), tanto participacionistas, quanto deliberacionistas compartilham a ideia de que o incremento da legitimidade política se dá pela melhoria na qualidade da vida pública – mas divergem quanto aos meios de atingir esse resultado. Para os participacionistas, o envolvimento direto dos cidadãos nos negócios públicos é um meio de aumentar a virtude pública; já os deliberacionistas dão maior ênfase à discussão no processo decisório e à possibilidade de o

debate ensejar um processo mais equilibrado, reflexivo, aberto a um amplo número de evidências e com respeito a diferentes visões.

As teorias participativas e deliberativas inspiraram diversos estudos sobre o papel da sociedade civil na política. No Brasil, onde o processo de redemocratização foi acompanhado por intensa mobilização da sociedade civil, as propostas de maior participação e mudança na relação Estado/sociedade ganharam vida a partir da criação de mecanismos de controle societal sobre a formulação e fiscalização de políticas públicas, representando um grande laboratório para o teste empírico dessas teorias. Entre os legados dessa literatura destacam-se os estudos sobre a relação entre participação e democratização do processo de formulação de políticas públicas (DAGNINO, 2002; AVRITZER e NAVARRO, 2003); as análises sobre os elementos deliberativos contidos nestas instituições (WAMPLER e AVRITZER, 2004; AVRITZER, 2007b; ALMEIDA e CUNHA, 2009); as pesquisas sobre os tipos de relação entre Estado e sociedade propiciados pelos mecanismos de participação (DAGNINO, 2002; COELHO e CORNWALL, 2007) e, por fim, as tentativas de conectar participação e efeitos distributivos (MARQUETTI, 2003; PIRES e CAMBRAIA, 2010). Pesquisas nessas áreas incluem desde estudos de caso até comparações mais abrangentes em diferentes contextos sociopolíticos e desenhos institucionais (CÔRTEZ, 2002; FUKS, 2002; AVRITZER, 2007b, 2010; LÜCHMANN, 2009).

As teorias participativas e deliberativas continuam a mobilizar a literatura tanto no Brasil, quanto no mundo. Contudo, recentemente observa-se uma mudança teórica em relação à interpretação da atuação da sociedade civil, que começa a prestar atenção nas dinâmicas de representação geradas pela participação (CASTIGLIONE e WARREN, 2006; SAWARD, 2008; LAVALLE et al, 2006; AVRITZER, 2007a; ABERS e KECK, 2008a,b). As inovações conceituais são tanto em relação aos efeitos que a pluralização de atores e espaços provoca no sistema representativo – no modo de formular políticas públicas, de se relacionar com lideranças comunitárias e produzir apoio político –, como na forma de avaliar as associações e organizações comunitárias, que começam a ser vistas como lugares em que a sociedade civil fala, age e julga em nome de outras pessoas, grupos e/ou temas.

Ao apontar para novas formas de representação política, que se desenvolvem em diferentes níveis e domínios da política não-eleitoral, os estudos desafiam a compreensão tradicional da representação política que a associa com os princípios de delegação, igualdade matemática e monopólio territorial (AVRITZER, 2007a). Desse modo, a aplicação do

conceito a contextos específicos demonstra que os seus princípios definidores estão aquém das práticas sobre as quais discorrem.

Os exemplos de representação não-eleitoral são variados. Em primeiro lugar, destacam-se as 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 – Comunidade Europeia e ONGs, tais como a Anistia Internacional e o *Green Peace* (HELD, 1995; POLLAK, 2007; URBINATI e WARREN, 2008). Em segundo lugar, 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 e WARREN, 2006). Em terceiro lugar, 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). Em quarto lugar, constata-se a difusão de estruturas e oportunidades 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, 2007a; ABERS e KECK, 2007; KECK, 2003). Por fim, deve-se ressaltar, especialmente na América Latina, a crescente influência dos movimentos sociais e as mudanças institucionais ocorridas nas últimas duas décadas que têm dado lugar a estruturas formais de participação no processo de formulação de políticas públicas.

Essa efervescência em torno do tema da representação política levanta questões sobre o conceito e prática que demandam uma imersão teórica, pouco tratada nos últimos tempos. Embora sua prática esteja imbricada na história política da humanidade, há pelo menos dois séculos, o debate sobre o próprio conceito da representação política é restrito a algumas referências bibliográficas, dentre as quais é notória a influência do livro de Pitkin, de 1967, *“The concept of representation”* e, após quase três décadas, *“The principles of representative government”*, de Bernard Manin. As diferenças no plano teórico entre esses autores são perceptíveis. Na primeira, há um esforço de clarificação e síntese filosófica do conceito, como percebem Lavalle e Araujo (2008), que, no entanto, não está posto em risco ou crítica interna, já que as possibilidades de concreções políticas permanecem situadas no governo

representativo e, mais especificamente, nas eleições. No segundo, há uma atenção à reconfiguração da representação e à necessidade de se repensar os fundamentos e instituições básicas do governo representativo. Não obstante, os dois textos encerram a discussão, sem uma contribuição ao debate do aprimoramento da relação Estado/sociedade.

Esse é um ponto na análise teórica sobre a representação política que vem se tornando mais denso nos últimos anos. É um debate que extrapola os estudos sobre partidos, parlamentos e regras eleitorais, para focar em diferentes perspectivas para tratar das mudanças e transformações da representação, tanto do ponto de vista das instituições tradicionais, quanto das novas instituições e práticas de representação. Nesse caso, não se trata de recuperar uma visão fraca, “*thin*” da representação, como proposta pelos teóricos contemporâneos, seguidores do receituário schumpeteriano (PLOTKE, 1997). Tampouco tratá-la como opção subótima, tendo em vista a impossibilidade de realização do ideal da democracia direta. O objetivo é desenvolver uma visão da representação como prática central para a política democrática. Essa proposta apoia-se na ideia de que a visão procedimental da democracia, dependente da liberalização e institucionalização dos direitos da cidadania¹, é insuficiente para o aprimoramento democrático. Primeiro, porque há sinais de esgotamento do Estado como agente de valores morais e bens materiais. Segundo, porque, mesmo nas democracias liberais mais consolidadas, há manifestações de descontentamento com o funcionamento da representação política. Além disso, não se pode esquecer dos dilemas e paradoxos de implementação da democracia liberal em diferentes contextos sociopolíticos, no que se refere à engrenagem proposta para seu funcionamento (HIRST, 1993; OFFE e SCHMITTER, 1995)².

A crise da representação política e o surgimento de novos canais de interação entre Estado e sociedade têm servido de pretexto para um recuo teórico e um resgate do pensamento político, de maneira a fugir dos estudos com foco apenas no governo representativo ou nas suas instituições. Nesse sentido, questiona-se, por exemplo, a respeito do significado da representação política, das características do representante e representado,

¹ Conforme regras universais de eleições livres e limpas, sufrágio inclusivo, liberdade de expressão, informação alternativa e autonomia de associação (DAHL, 1989, 2005).

² De acordo com Offe e Schmitter (1995, p. 7), existem dois tipos genéricos de dilemas nas democracias liberais: extrínsecos e intrínsecos. Como causas extrínsecas que podem dificultar a construção da democracia, Offe e Schmitter (1995, p. 13-16; 21-24) ressaltam a intolerância religiosa; profundas desigualdades econômicas; conflitos étnicos; disputa de fronteiras e identidades; produção, distribuição e acumulação capitalista e segurança externa e insegurança interna. Os dilemas internos que podem prejudicar o funcionamento das instituições estão relacionados à presença de oligarquia e lideranças contrárias ao projeto liberal; *free-riding*; autonomia funcional de algumas instituições – banco central, por exemplo –; corrupção e lapidação de bens públicos e sobrecarga de funções e ingovernabilidade.

dos critérios de legitimidade da representação política e das condições de maior inclusão democrática (POLLAK, 2007; REHFELD, 2006; SAWARD, 2005; CASTIGLIONE e WARREN, 2006; BOHMAN, 1996; GUTMANN e THOMPSON, 2004; YOUNG, 2006; WILLIAMS, 1998; PHILLIPS, 1995). Os distintos interesses analíticos convergem para duas questões centrais quando o objeto de investigação são as formas não-eleitorais de representação. Primeiro, há uma preocupação em definir o que é representação política e, em segundo lugar, busca-se separar o conceito de critérios de legitimidade associados à autorização e delegação eleitoral os quais limitam as experiências consideradas como representativas. Como observa Rehfeld (2006), ao agregar a legitimidade à definição de representação, a teoria não é capaz de perceber que esta, por si só, não é um fenômeno democrático.

Essas duas grandes questões definem o objetivo geral desta Tese. Em relação à primeira, a definição do conceito de representação política, existe uma variedade impressionante de adjetivos os quais contribuem mais para esconder do que esclarecer o conceito (POLLAK, 2007). Alguns adjetivos utilizados pela teoria são: virtual (BURKE, 1987; LAVALLE et al, 2006), substantiva, descritiva e simbólica (PITKIN, 1967), promissória, antecipatória, giroscópica e substituta “*surrogate*” (MANSBRIDGE, 2003), discursiva (KECK, 2003; DRYZEK e NIEMEYER, 2006a), por afinidade (AVRITZER, 2007a) e auto-autorizada (URBINATI e WARREN, 2008). Esses adjetivos são utilizados para denotar diferentes aspectos e dimensões da representação, o que prova a complexidade e arbitrariedade do conceito. Face a essas dificuldades, a Tese propõe se concentrar em três questões, a saber, *quem representa, o que se representa e como se representa*. Estudar a representação política guiada por essas perguntas permite ao trabalho analisá-las através do tempo, o que dá margem à percepção de mudança e transformação nas respostas oferecidas pelos teóricos e práticos da política representativa. Ademais, é importante destacar que a análise da representação a partir dessas três dimensões também permite comparar em que medida as formulações dos pensadores políticos da realidade brasileira e o próprio desenvolvimento da representação no país se aproximam e se distanciam do ideário político liberal. Embora as três perguntas não esgotem o potencial heurístico do conceito de representação, em certa medida respondem a um conjunto de questionamentos que definem a forma de organização da representação.

O segundo objetivo geral da Tese é avaliar a mudança no significado de legitimidade democrática, calcada na ideia do povo como sujeito unificado de representação, das eleições

como o único instrumento legítimo da política representativa e do representante como aquele que encarna a imparcialidade e a generalidade social (POLLAK, 2007; ROSANVALLON, 2009a). Ao se perguntar *quem representa o que e como*, busca-se traçar algumas respostas centrais e influentes na teoria política, que tiveram como pano de fundo a ideia de legitimidade democrática. É importante ressaltar que o desenvolvimento da teoria representativa acompanhou as experimentações (democráticas e não democráticas), vindo democracia e representação a se encontrarem no governo representativo (ANKERSMIT, 2002). Como observa Pitkin (2004), a aliança entre democracia e representação é problemática e uma existiu sem a outra, em diferentes momentos. Enquanto a democracia veio da Grécia Antiga, onde a participação era prioritária; a representação – pelo menos como conceito e prática política – data da Idade Média tardia, altura em que foi imposta, como uma obrigação, pelo monarca. É apenas na Guerra Civil inglesa e depois nas revoluções democráticas do século XVIII que os dois conceitos se vêm a ligar.

Embora o casamento entre representação e democracia não seja necessário, o terreno para sua fertilização foi sendo preparado paulatinamente, numa dinâmica que incorporava crenças, preferências e contingências, como se verá ao longo desse trabalho. A reconstrução histórica terá o papel de mostrar que as raízes da representação são muito mais antigas do que os significados cristalizados na teoria política, especialmente aquele que a associa com a democracia eleitoral, o que permite considerável manipulação do conceito. Além disso, destacará a relação problemática e historicamente contingente, entre representação e democracia. No Brasil, onde a experiência democrática é recente – com exceção de um curto período (1945-1964), que mais se configurou como um “tímido ensaio” –, entender alguns fundamentos históricos da legitimidade política pode ajudar a visualizar os desafios da representação democrática no tempo presente.

A maneira como os teóricos reagiram às dualidades Estado/sociedade, soberania/governo e unidade/pluralidade é o fio condutor para a compreensão do conceito de representação política e seus critérios de legitimidade. A partir desse recorte analítico, o trabalho apresenta o desenvolvimento do conceito por autores consagrados na literatura ocidental, no campo da teoria representativa. Tendo em vista os objetivos teóricos, anteriormente mencionados, não compõe o acervo de trabalhos citados na Tese, a vasta literatura sobre governos representativos, no tocante aos sistemas de governo, sistema partidário e relações intra e intergovernamentais, para citar alguns dos campos. A análise da representação com base no inter-relacionamento do Estado e da sociedade tem o mérito de

fazer derivar daí proposições para o entendimento de situações históricas particulares, como defendido por Schwartzman (1977). De acordo com o autor, as teorias que veem ou o Estado, ou a sociedade, falham, evidentemente, na medida em que não tomam o outro lado em consideração.

A análise geral se dará a partir de dois momentos distintos. Em primeiro lugar, será cotejado o debate mais amplo sobre representação política, desde as contradições presentes na formação do Estado moderno, até as revisões contemporâneas e suas propostas de redefinição do conceito e ressignificação da legitimidade democrática. Será dada centralidade ao período em que o enquadramento teórico e conceitual do governo representativo moderno foi construído com maior intensidade. Procurar-se-á examinar a forma como os principais teóricos modernos da representação a conceberam e como ela foi justificada ao longo da história moderna. Mais ainda, qual(is) foi(ram) a(s) solução(ões) encontrada(s) para a convivência de dois conceitos e práticas, em princípio contraditórios, democracia e representação. Em seguida, serão apresentadas propostas críticas à concepção de representação vigente e que vêm repensando sua legitimidade democrática.

Em segundo lugar, o trabalho faz o exercício de contextualização da representação política, a partir da experiência brasileira, a fim de identificar pontos de convergência e divergência com a noção de representação defendida além mares, tanto da perspectiva de algumas ideias sustentadas no país, quanto da prática representativa. Esse é um passo importante porque reafirma a pluralidade e complexidade do conceito em detrimento da simplificação perseguida, em nome da cientificidade, aplicabilidade e generalidade do termo. A história política do Brasil é um bom exemplo das dificuldades de se transmutar ideias e parâmetros de avaliação da representação política, em contextos distintos de relação entre Estado e sociedade. Ademais, as experiências participativas/representativas no Brasil, conhecidas e “copiadas” por diversos países, são exemplos da mudança na concepção de legitimidade democrática, antes atrelada à possibilidade de generalização e unidade via sufrágio. Ajudarão outrossim a pensar os novos limites e desafios teóricos abertos no campo da representação política, ao colocarem questões distintas daquelas tratadas pela literatura internacional, focada nas experiências informais de representação. Os exemplos de espaços formais de representação da sociedade civil no país, como os conselhos de políticas, apontam para a necessidade de um olhar diferenciado em relação a *quem, o que e como se representa*, dependendo do tipo de encontro entre Estado e sociedade.

Tendo definido o objetivo geral e os principais conceitos e dilemas no horizonte da pesquisa, importa delimitar o problema central que se pretende responder: sob quais condições a representação pode ser democrática? Noutras palavras, quais são as justificações para, e os critérios de avaliação de, uma representação democrática? É preciso destacar que assim como ocorre com o termo representação política, seu complemento, a saber, a democracia, também vem acompanhado de adjetivos que na tentativa de capturar a diversidade de regimes pós-autoritários, acabam por obscurecer o conceito (COLLIER e LEVITSKY, 1997). Desse modo, o conceito de democracia é multifacetado e sujeito a diferentes usos, dependendo dos objetivos. É possível encontrar desde a noção de democracia como ideal, herdado da democracia grega, que enfatiza princípios de igualdade, liberdade e autogoverno, até a versão ocidental, que vem servindo de parâmetro para os analistas da democracia, a qual destaca dois elementos como essenciais: a livre seleção dos governantes pelo povo e o respeito aos direitos humanos pelos governantes (DARNTON e DUHAMEL, 2001). Alguns autores atentos à especificidade do fenômeno e às múltiplas interpretações disponíveis nas sociedades contemporâneas preferem defender a ideia de que precisamos avaliar as democracias reais existentes “*real existing democracies*” (SCHMITTER, 2006; SCHMITTER e KARL, 1991).

Essa dimensão é cultivada neste trabalho com o objetivo de visualizar diferentes modalidades de representar e ser representado. Conforme lembra Rosanvallon (2009a), mesmo a experiência do mundo ocidental é repleta de incertezas e problemas. Nesse sentido, o autor defende a desocidentalização (“*de-westernization*”) da compreensão da experiência democrática, substituindo um universalismo de sistemas fechados por um universalismo aberto baseado em experiências concorrentes. Sendo assim, é possível pensar na preservação de alguns critérios de legitimidade e princípios fundadores da representação como igualdade, inclusão da diversidade, responsividade e prestação de contas, mas a partir de uma revisão da forma de se alcançar tais pressupostos, de modo a incorporar uma visão mais plural da representação política. Embora exista uma ampla literatura sobre democratização, principalmente na América Latina, responsável por elencar as condições necessárias para a definição de um regime democrático (O’DONNELL, 1993; KARL, 1990), essa literatura passa ao largo da discussão sobre a pluralização dos mecanismos e espaços de representação, concentrando sua atenção nas condições necessárias para a poliarquia.

APONTAMENTOS SOBRE O FORMATO DA TESE

Justificativa

Fenômenos políticos recentes, como as crescentes abstenções eleitorais, o declínio da credibilidade dos partidos tradicionais, a distância acentuada entre povo e elite, a opacidade dos mandatos, bem como os escândalos recorrentes de corrupção envolvendo representantes do executivo e do legislativo, dão fôlego ao argumento de que estamos diante de uma *crise* da representação política, ou pelo menos, de um relativo mal-estar em relação à mesma. Para dar conta desse mal-estar, algumas elaborações teóricas são recorrentemente utilizadas, entre as quais destaca-se o argumento da metamorfose da representação (MANIN, 1997). Para o autor, não teríamos crise, mas sim mudanças nos tipos de governos – dos governos representativos de tipo parlamentar para a democracia de partido e dessa para a democracia de público – vinculadas às transformações nos contextos históricos. Em que pese o alcance de suas formulações, essa explicação não rompe com a visão tradicional da representação calcada na divisão clássica entre elite e massa, baseada na crença de que uns poucos têm competência para decidir, ao passo que a maioria resta apenas a opção de selecionar (FARIA, 2010c).

A tese mostrará que a constatação das mudanças nos contextos históricos não recebe, da parte de Manin, uma análise crítica em relação ao conteúdo e à qualidade da democracia. Nessa perspectiva, a literatura que mantém a ideia de crise parece mais promissora. Sintomer (2010), por exemplo, ao avaliar o sentimento de crise da representação, faz referência a fatores explicativos que remontam, entre outros aspectos, ao mal funcionamento do sistema político no que tange ao atendimento das necessidades e interesses dos cidadãos e à incapacidade do Estado sozinho responder aos problemas socioeconômicos e políticos nas democracias contemporâneas. Para o autor, existem pelo menos seis desafios estruturais, que se combinam e se reforçam mutuamente e têm impactos na crise, a saber: a presença de uma política impotente incapaz de superar a crise socioeconômica desde a década de 70; o desengajamento político das classes populares que abandonaram suas organizações tradicionais; a emergência de uma “sociedade de risco”³; a crise da ação pública burocrática;

³ Sociedade de risco é uma expressão utilizada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, para designar a “segunda modernidade”, que surge no fim do milênio, na qual as assunções fundamentais, as insuficiências e as antinomias da primeira modernidade são postas em questão. Neste processo, a modernidade iluminista deve enfrentar o desafio de cinco processos: a globalização, a individualização, o desemprego, o subemprego, a revolução dos gêneros e os riscos globais da crise ecológica e da turbulência dos mercados financeiros. O autor ressalta que na medida em que a moderna indústria e a tecnologia tendem a ser associadas mais com o risco do que com o

o obstáculo ideológico, no sentido de ausência de ideais capazes de constituir elementos de identificação, e as causas internas ao sistema político, como sua completa distância em relação aos cidadãos (SINTOMER, 2010, p. 29-35).

Outra forma recente de responder à crise da representação diz respeito às tentativas de retomar sua centralidade no debate teórico. As análises atuais inovam em dois sentidos em relação ao debate entre minimalistas e participacionistas e sua oposição estéril entre participação *versus* representação. Primeiro, não se trata de perceber a participação como alternativa *first-best* à representação. Como observa Plotke (1997, p. 19, tradução da autora)⁴, “representação não é um compromisso infeliz entre um ideal de democracia direta e realidades modernas confusas. Representação é crucial na constituição das práticas democráticas”. Colocar a representação novamente no centro das atenções, não significa retirar o valor do engajamento político e retornar a uma concepção procedimentalista da democracia. Participação é vista como constitutiva da prática representativa, a qual precisa se tornar mais aberta, efetiva e justa (URBINATI, 2006a).

Segundo, após alguns anos de experiências participativas e emergência de atores e espaços que buscam reinserção na esfera pública, é crescente a sensação de que a participação gera dinâmicas de representação que precisam ser elucidadas pela teoria. Assim, começam a surgir análises que apontam para a diferenciação entre a representação eleitoral, territorialmente baseada, de outras formas de representação, chamando atenção para a multiplicidade de tipos de relacionamentos representativos que povoam as democracias contemporâneas (MANSBRIDGE, 2003; URBINATI e WARREN, 2008). Nesse sentido, ganha força a tese de Rosanvallon de que a democracia não experimentaria qualquer crise nos dias de hoje, mas sim a teoria política tradicional, a qual não acompanhou as transformações sofridas pela democracia e o caráter permanentemente aberto dessa forma político-social (LYNCH, 2010, p. 30).

O novo olhar sobre o binômio participação/representação abre um campo de possibilidades no que se refere às formas legítimas de regulação ou mediação da relação entre Estado e sociedade. Os limites e potencialidades dessas inovações ainda são pouco conhecidos e as implicações para a teoria da representação política pouco exploradas. Tal lacuna representa uma das justificativas centrais para o desenvolvimento desta investigação.

progresso, cidadãos tendem a ficar à mercê dos especialistas e do saber científico. *In: A Sociedade Global do Risco. Uma discussão entre Ulrich Beck e Danilo Zolo. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/ulrich.htm>>. Acesso em: 2 out. 2010.*

⁴ Tradução livre do inglês: “*Representation is not an unfortunate compromise between an ideal of direct democracy and messy modern realities. Representation is crucial in constituting democratic practices*”.

Além disso, é preciso ressaltar que os fenômenos que servem de apoio aos argumentos de “crise da representação” afetam distintas democracias, desde as mais consolidadas até aquelas consideradas “em desenvolvimento”. O exame dessas mudanças e das ideias expostas por algumas correntes na teoria política pode contribuir para ampliar a discussão sobre representação política.

Outra motivação para o estudo das transformações da representação política é a necessidade de alargar a compreensão sobre o fenômeno, que por muito tempo ficou limitada à análise do governo representativo. A invenção do governo representativo é a conquista central da política moderna. Para além de tornar a política possível a uma nova escala, a do moderno Estado nacional, sua introdução permitiu o desenvolvimento dos primeiros experimentos democráticos em uma sociedade de massas. A história da modernidade política pode, por conseguinte, ser descrita como a história da longa e turbulenta progressão de formas de governo representativo não democráticas para formas mais democratizadas de representação política (VIEIRA e RUNCIMAN, 2008). Esse processo histórico culminou na presente implantação de democracias representativas por todo o mundo. Não obstante os ganhos analíticos e práticos das teorias sobre o governo representativo, o debate foi reduzido aos problemas de organização do sistema e, especificamente, ao papel das eleições na garantia de legitimidade democrática. Desse modo, algumas controvérsias em relação ao conceito não receberam um tratamento adequado, dentre as quais destacam-se a relação entre representação e soberania e a presença de outras formas de representação não inseridas no desenho do Estado moderno (ARAÚJO, 2009; VIEIRA e RUNCIMAN, 2008). Estudos recentes vêm apontando para a necessidade de se problematizar essas questões, sem contudo, deixar claro qual é o novo estatuto teórico da representação política, tendo em vista sua compreensão para além do governo representativo. Espera-se que o desenvolvimento deste trabalho possa jogar luz nessa direção.

Uma última justificativa para o estudo em tela é a tentativa de estabelecer uma discussão inicial sobre os principais traços da representação política no Brasil, sob o prisma da relação Estado/sociedade. Não que esta temática não tenha sido investigada, mas em geral a rota percorrida pelos autores é diferente. A literatura é vasta tanto em relação aos distintos períodos da história, quanto às temáticas relevantes para a política brasileira, por exemplo desenvolvimentismo, nacionalismo, sistema partidário, capitalismo e corporativismo. Mas a pesquisa bibliográfica revelou a carência de discussões conceituais sobre a forma de pensar a representação no país. Por fim, as pesquisas sobre o período democrático atual, marcado por

experiências de representação da sociedade civil, estão em pleno desenvolvimento e com muitas questões irresolutas. A constatação da pluralidade da representação não encontrou respostas satisfatórias sobre quais são os critérios de avaliação da legitimidade democrática destas experiências. Da mesma forma, é preciso compreender como desenhos distintos de instituições ou formas de manifestação da sociedade civil respondem à reformulação das questões *quem, o que e como se representa*. Olhar para essas diferenças pode ajudar a construir estratégias metodológicas de avaliação da representação.

Hipótese ou teste e revisão de pressupostos

Uma hipótese corresponde a uma resposta possível ao problema formulado – é uma suposição ou solução provisória mediante a qual a imaginação se antecipa ao conhecimento – e que se destina a ser ulteriormente verificada (para ser confirmada ou rejeitada) (BARROS, 2008, p. 152). São sentenças declarativas e relacionam de alguma forma variáveis a variáveis, devendo ser sujeita ao teste empírico (KERLINGER, 1980, p. 38). Isso não significa que uma proposição teórica não seja passível de ser testada, pois qualquer teoria tem implicações empíricas que podem ser submetidas a cuidadosos procedimentos de verificação e demonstração. No estudo em tela, não se trata de testar empiricamente proposições a respeito das questões “quem representa, o que e como”, mas de propor uma análise conceitual e histórica da representação política que vislumbre as respostas oferecidas às questões ao longo do tempo. Procurar-se-á levantar as ambiguidades e dilemas aos quais os teóricos estão expostos no desenvolvimento do conceito, bem como o contexto sociopolítico e as visões políticas em voga. Nesse sentido, o objetivo primordial da análise é testar ambiguidades conceituais ao invés de hipóteses empíricas, salientando alguns pressupostos que precisam ser revistos e repensados.

Uma das ambiguidades conceituais a serem testadas refere-se à encarnação pelo representante da generalidade social manifesta por meio do voto. Parte-se da suposição de que a restrição da discussão sobre representação ao governo representativo e à organização do sistema político – uma vez que a soberania dos indivíduos se exercia na formação do poder político e na esfera privada – encobriu outras possibilidades teóricas que poderiam contribuir para lidar com algumas dualidades centrais na teoria representativa como a relação entre Estado e sociedade, a conexão entre unidade e pluralidade e soberania e governo. Diante da difícil conciliação entre interesses públicos e privados, a teoria política tomou como problema

primordial da representação a questão da unidade. Nesse arranjo, a representação estatal foi fortalecida e mesmo as tentativas de inserção da pluralidade e de grupos na política, para além dos representantes eleitos, preservaram a singularidade da soberania e a unidade do Estado. A redefinição da representação na atualidade segue um caminho distinto, na medida em que a resposta ao problema, “sob que condições a representação pode ser democrática?”, está mais atenta à inclusão da pluralidade, ao invés de percebê-la como uma ameaça a ser controlada.

No Brasil, parte-se do pressuposto de que sempre houve um sistema de representação no país, mas apenas a redemocratização da década de 1980 teria introduzido elementos de maior contestação, pluralidade e contingência ao processo político. Nesse processo, o exemplo das instituições participativas (IPs) será precioso para avaliar em que medida há uma alteração na forma do Estado se relacionar legitimamente com a sociedade no país. Com base em estudos já realizados na área, é possível presumir que a legitimidade democrática da representação nas IPs é dependente do nível de organização da sociedade civil e da presença de uma vida associativa forte; da capacidade do desenho institucional de incluir distintas perspectivas e introduzir práticas democráticas; do nível de institucionalização e organização da política pública e do projeto político do governo, ou seja, da disposição ou da orientação interna do governo para apoiar as IPs, além de sua capacidade administrativa e financeira para implementar as decisões (FUNG e WRIGHT, 2003; DAGNINO, 2002; FARIA, 2007; AVRITIZER, 2009; ABERS e KECK, 2009).

Metodologia

A pesquisa sobre o conceito de representação política, desde sua acepção moderna e pré-moderna até os dias de hoje, tem afinidades com a perspectiva metodológica da história dos conceitos. Nos últimos anos, os métodos históricos e interpretativos, comuns nas Ciências Sociais desde a década de 1960, começaram a ganhar atenção entre teóricos da Ciência Política, desafiando as perspectivas naturalistas da disciplina (SILVA, 2009a). Esse é um campo amplo de debates e distintas tradições intelectuais, como a tradição analítica anglófona, da chamada “Escola de Cambridge” – onde se situam autores como Quentin Skinner e J. G. A. Pocock, e críticos dessa escola, como Mark Bevir (1997, 2000, 2001)⁵ – e a

⁵ Mark Bevir toma como ponto de partida as contribuições da “Escola de Cambridge”, mas formula uma nova abordagem definida como “pós-analítica”, “antifuncionalista”, e “intencionalista” (SILVA, 2009, p. 134-135). Juntamente com Rhodes, Bevir situa sua abordagem interpretativa em algum lugar entre a hermenêutica e o pós-estruturalismo (BEVIR e RHODES, 2000, p. 14). Para uma análise detalhada da proposta dos autores, ver BEVIR e RHODES (1997) e SILVA (2009).

tradição continental, inspirada no programa da história dos conceitos, sob o comando do historiógrafo alemão Reinhart Koselleck⁶ (1992). Para Bevir e Rhodes (2002), as raízes das abordagens interpretativas e das tentativas de entender ações, práticas e instituições por meio da apreensão dos significados, crenças e preferências das pessoas envolvidas, não é nova nos estudos políticos. Entretanto, com o desenvolvimento e separação das disciplinas, essa preocupação associou-se com a hermenêutica e a etnologia. Mais recentemente, filósofos pós-estruturalistas e pós-modernistas⁷ reativaram o interesse pela análise dos significados históricos, colocando em questão o projeto moderno de alcançar a “objetividade”⁸ e a “verdade.”

Não cabe aqui o exame detalhado dessas teorias, apenas apontar algumas perspectivas que poderão contribuir para a análise histórica do conceito de representação e para a percepção das mudanças ao longo do tempo. É importante destacar que tendo o objetivo de descortinar o conceito de representação política a partir de alguns temas centrais para a política democrática, a pesquisa não tem um compromisso restrito com a abordagem conceitual ou interpretativa defendida pelas diferentes escolas de pensamento. No trabalho, ora apresentado ao leitor, a proposta *central* não é interpretar o conceito de representação política a partir da busca restrita dos significados atribuídos pelos autores ou de um exame minucioso do contexto histórico e das preferências políticas dos escritores. Pretende-se, sim, apresentar uma crítica interna das diferentes vertentes da teoria, indicando dilemas e eventuais contradições em seus postulados, principalmente em relação à controvérsia em torno da legitimidade da representação. Procura-se também estabelecer uma crítica externa e normativa que leva em conta uma noção ampliada da política, que extrapole o seu momento constitutivo. Para isso, vale-se não apenas de fontes primárias como também de secundárias, que apresentam uma avaliação crítica sobre a teoria de representação tal qual foi formulada no passado.

A crítica externa à teoria representativa poderia parecer estranha a Skinner, tendo em vista a noção de que não há problemas perenes na história do pensamento, tudo o que há são

⁶ Para uma análise dessas distintas tradições ver os textos de SILVA, R. O novo historicismo na ciência política: um encontro entre duas tradições. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, p. 123-151, jan./jun. 2009 e JASMIM, M.G. História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 57, p. 27-38, fev. 2005.

⁷ Há uma ampla variedade de autores que se encaixariam neste rótulo: Jacques Derrida (1976), Michel Foucault, Jacques Lacan (1977), Jean-François Lyotard (1984), Richard Rorty (1979) and Hayden White (1973 e 1987).

⁸ Bevir (1997, p. 17-18) destaca que não se trata de abandonar o critério de objetividade nas ciências sociais, mas de defini-lo em termos antropológicos. Ou seja, é possível julgar uma narrativa como melhor do que a outra porque ela adapta-se melhor aos critérios de precisão, abrangência, consistência e abertura a novos caminhos de investigação. Desse modo, objetividade surge da crítica e comparação entre redes rivais de interpretação sobre fatos acordados.

respostas particulares e datadas para problemas particulares, sendo inútil exigir dos grandes mestres do passado as respostas para os problemas de nossa época e de nossas sociedades atuais (SILVA, 2006; 2009a). Porém, não se pode esquecer que dilemas que atualmente são centrais para a teoria política, como a tentativa de buscar formas legítimas de mediação entre Estado e sociedade, face à pluralidade de orientações existentes, já estavam no horizonte dos autores, como se pode ver nas discussões entre os “Pais Fundadores” sobre o perigo das facções e, mais recentemente, em Schumpeter e seu debate sobre a democracia na sociedade de massas. Ademais, a crítica interna e a reconstituição dos debates que contextualizam os diferentes momentos da representação ajudarão a visualizar que as respostas particulares oferecidas a problemas datados, embora estivessem irremediavelmente envolvidas nas disputas políticas e intelectuais de sua própria época, também estavam permeadas por ambiguidades e sujeitas a interpretações.

A pesquisa tem em comum com os teóricos da corrente interpretativa a defesa de que uma ciência política informada pela história – e pela história intelectual, em particular – pode enriquecer a compreensão dos fenômenos políticos. “Uma modalidade de ciência política que, diferentemente das modalidades dominantes, aceita os dilemas postos pelo reconhecimento da temporalidade e da contingência dos fenômenos políticos bem como do próprio conhecimento sobre tais fenômenos” (SILVA, 2009a, p. 148). A noção de dilemas, apresentada por Bevir (1997), será também útil. De acordo com o autor, alterações e mudanças nas narrativas – formas de interpretar o mundo – não devem ser retratadas como puramente arbitrárias, aleatórias ou relacionadas com fatos objetivos. Mudanças ocorrem em resposta a dilemas. A análise da representação política e das transformações nas formas de conceber sua legitimidade buscará os dilemas a que estavam expostos os pensadores políticos.

Como destacado anteriormente, a visão histórica e interpretativa, no entanto, não dispensa a reflexão do presente. Desse modo, o trabalho se aproxima da proposta metodológica de Rosanvallon, para o qual o estudo do passado só se justifica plenamente na medida em que revela seu valor para compreendermos nossa época (SILVA, 2009b). Para o autor francês (2010, p. 76), é necessário reconstruir o modo por que os indivíduos e grupos elaboraram a compreensão de suas situações, perceber as resistências e adesões a partir das quais formularam seus objetivos e compreender a maneira pela qual suas visões de mundo limitaram e organizaram o campo de suas ações. O que implica repensar quais as condições práticas do contrato social do mundo contemporâneo, necessárias para a reflexão democrática, e quais devem ser revistas. A história é definida pelo autor como um laboratório ativo do

nosso presente e não simplesmente um caminho para lançar luz no passado. De acordo com essa ideia, não há um modelo de democracia que alguns possuem e deve ser estabelecido em todo o mundo. O que existe são experiências e testes os quais precisam ser meticulosamente e lucidamente avaliados por todos (ROSANVALLON, 2009a, p. 548). Esse ponto destaca a importância da comparação histórica – método muito utilizado nas Ciências Sociais para a compreensão das sociedades.

Para percorrer esse caminho, a Tese faz uma ampla revisão da literatura sobre o conceito de representação, tanto a partir da visão liberal de democracia, quanto de seus críticos contemporâneos. No que concerne à revisão da história brasileira, também se detém na análise da literatura, utilizando textos produzidos por atores políticos dos períodos estudados, bem como de fontes secundárias. Vale destacar que não se pretende fazer um estudo monográfico sobre os períodos de representação política no Brasil. A intenção é ampla e de caráter fundamentalmente teórico-interpretativo. Esse é um objetivo ambicioso que requer continuidade e acúmulo de esforços e de pesquisas. Desse modo, destacará, em linhas gerais, as propostas de vinculação entre Estado e sociedade que podem oferecer pistas sobre os modos de pensar a representação.

O estudo sobre as instituições participativas no Brasil se vale igualmente de pesquisa bibliográfica. A fim de aliar a análise conceitual e histórica com os resultados empíricos da representação nas IPs, lança mão de dados de pesquisas qualitativas e quantitativas desenvolvidas por uma série de autores. Esses estudos são baseados em técnicas diversificadas como análise de conteúdo de atas e documentos e questionários.

Arranjo expositivo dos capítulos

A tese está dividida em cinco capítulos, sendo o último conclusivo. O primeiro capítulo é central para a revisão da representação política, pois apresenta as principais características do conceito associadas ao desenvolvimento do Estado Moderno e a sua “separação” da sociedade. O propósito é tentar explicitar as articulações entre as preferências dos autores, suas opiniões sobre o tema, o contexto histórico em que viviam e as respostas dadas aos dilemas colocados pela representação política, a fim de compreender como algumas ideias que estão na base do conceito tornaram-se patrimônio comum da Ciência Política. Discute a tensão entre pluralidade pré-moderna nas formas de representação e a “vitória” do conceito em torno das noções de unidade e criação. Ressalta também a tradição liberal-contratualista e

sua influência na concepção de legitimidade como ato do consentimento. A representação atrelada a essa noção surge para tratar do problema da soberania (absoluta ou limitada) e transforma-se nas teorias do governo representativo em uma teoria da eleição e da *accountability*. O capítulo mostra ainda que a dificuldade de conciliar a representação com a ideia de representatividade levou alguns teóricos a advogarem um realismo elitista, transformando a política em espaço de competição entre elites (SCHUMPETER, 1984). Por fim, introduz o pluralismo, a fim de destacar os limites e potencialidades dessa corrente teórica para a mudança na concepção da política.

O segundo capítulo expõe as críticas à teoria monista da representação, presentes em diferentes correntes no século XX. As disputas sobre o significado da participação e deliberação e sua centralidade para a vida democrática são discutidas em três seções, a partir de uma breve descrição da teoria participativa, deliberativa e pluralista radical. Não obstante o avanço argumentativo em relação à defesa de maior oxigenação do processo de representação política e inclusão da sociedade civil, uma constatação importante é que essas teorias prestam pouca atenção nas dinâmicas de representação política geradas pela participação. Desse modo, o capítulo lança mão de princípios importantes para o aprimoramento democrático colocados por essas escolas de pensamento, como a revisão do conceito de igualdade, a noção de legitimidade construída no processo discursivo e decisório e a atenção à pluralidade. De posse dessas ideias, propõe-se, na quarta seção, uma revisão dos critérios de avaliação da representação política, a partir da redefinição das questões, *quem, o que e como se representa*. Por fim, o capítulo retoma a discussão entre representação e soberania, fundamental para a compreensão de formas de representação política não centradas no Estado, e apresenta uma redefinição do conceito. Para esse debate concentra-se, especialmente, nas contribuições de Nádía Urbinati (2006a, b) e Pierre Rosanvallon (2009a).

O terceiro capítulo é uma imersão na representação política no plano doméstico. Tendo em vista o longo período histórico coberto, do Império à ditadura militar de 1964, o foco são as mudanças mais significativas na concepção de representação política que alteraram a dinâmica das relações Estado e sociedade no Brasil. Assim, destaca, em primeiro lugar, o momento de “separação” Estado e sociedade, que não seguiu a rota liberal de contrato entre indivíduos livres. Salienta as diferentes interpretações que se apoiam nas especificidades da estrutura social e política do país, nos primórdios da colonização e no Império, a fim de compreender os caminhos adotados para a institucionalização do poder e a organização do Estado. Em seguida, mostra o processo limitado de inclusão política do Império e Primeira

República, bem como as diferenças e aproximações entre liberais e conservadores, no que diz respeito à forma de pensar a representação política. Em segundo lugar, analisa um momento de inovação na representação política brasileira: o Estado corporativo. Em substituição à lógica liberal, que estava presente mais no discurso do que na prática representativa, o pensamento autoritário, base do corporativismo pós-30, deslegitima as premissas que defendiam a montagem de um governo representativo, as quais supostamente eram responsáveis pela desestabilidade do país. São alvo de discussão os argumentos que fundamentam a opção da autoridade sobre a liberdade, bem como seus impactos sobre o tipo de representação idealizada. Por fim, o terceiro capítulo apresenta a curta experiência democrática brasileira e seu colapso com a ditadura militar. A seção salienta as continuidades e inovações em termos de representação política. Investiga em que medida as questões propostas para a tese sofreram alterações no período e qual foi o impacto da radicalização do projeto autoritário, com a ditadura militar, na relação Estado e sociedade. Desse modo, apresenta uma visão sistematizada sobre a representação no país.

No capítulo quarto, o objetivo é apresentar os principais avanços na representação política, tanto do ponto de vista das instituições do governo representativo, quanto dos canais de interação entre o Estado e a sociedade. A partir do olhar sobre as instituições participativas, propõe a ressignificação do conceito de representação política. O argumento é que as IPs inauguram um quarto momento de relação entre Estado e sociedade no país, marcado pela flexibilização das fronteiras que os separam. A justificativa para concentrar a análise nessas instituições pauta-se na transformação que operam na forma como o cidadão participa e em nome de quem participam; na concepção agregativa da política e no processo decisório de políticas públicas. A partir do exemplo das IPs, o capítulo testa as propostas de revisão das questões *quem, o que e como* se representa, discutidas no capítulo segundo. Com o objetivo de aprofundar o debate e propor dimensões analíticas para sua avaliação, apresenta também resultados de pesquisas sobre a representação nos conselhos municipais de saúde e comitês de bacia hidrográfica, realizadas pelo Projeto Democracia Participativa da UFMG e pelo Projeto Marca D'Água, que reúne pesquisadores de instituições brasileiras e do exterior.

Por fim, as conclusões apresentam um resumo geral dos principais argumentos de cada capítulo e algumas respostas às questões que moveram este estudo. Propõe uma redefinição do conceito de representação política e das formas de avaliação de sua legitimidade democrática.

1 A FICÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Representation “is ... one of the foremost concepts manipulated by writers of the ancient regime when they set out to comprehend the functioning of their society or to define the intellectual operations that enabled them to apprehend the physical or social world” (CHARTIER, 1988)¹.

A representação política está em crise ou apenas se transformando? Essa é uma questão motivada pelas recentes manifestações empíricas de descontentamento com a democracia representativa que parecem reforçar o sentimento de crise de legitimidade da representação. Os sinais mais visíveis da crise são a abstenção eleitoral; o esvaziamento dos partidos políticos; a presença de lideranças pessoais e plebiscitárias e a desconfiança do cidadão na classe política e nas instituições (CHANDHOKE, 2005; ANKERSMIT, 2002). Esse não é um fenômeno isolado, mas está presente em diferentes países e sistemas representativos, guardadas as especificidades de cada trajetória histórico-política.

Concomitante ao sentimento de crise da democracia representativa, o mundo contemporâneo vem experimentando o surgimento de novos atores políticos responsáveis por reconfigurar e renovar a representação política ao desafiar as bases sobre as quais a sua legitimidade democrática é construída. Como nos mostra Sintomer (2010, p. 29), não se trata de ver a contestação à democracia representativa como uma fase de decadência das sociedades ocidentais, mas de constatar que os sistemas políticos precisam se alimentar das dinâmicas cívicas existentes para encarar os desafios do mundo presente. Esse movimento duplo de contestação e renovação parece indicar que a crise está mais associada a um modelo específico de exercer e compreender a representação política, do que com a ideia própria de representação. Nesse sentido, os novos usos sociais e significados adquiridos na prática representativa instigam a revisão do conceito.

A partir da compreensão da influência recíproca entre prática e teoria, o capítulo tem o objetivo de descortinar algumas respostas oferecidas na modernidade às questões “quem representa”, “o que se representa” e “por quais meios”. Esses são três temas centrais para o estudo das mudanças empíricas atuais e para a tarefa desafiadora de pensar os critérios de legitimidade democrática da representação política. Como se verá ao longo desse capítulo, a

¹ (CHARTIER, 1988, p. 9 *apud* KNIGHTS, 2005, p. 38).

análise histórico-política do termo mostra que respostas oferecidas a essas questões estão permeadas de ambiguidades, sem qualquer relação conceitual e institucional (pre)determinada. Representação é, dessa maneira, um conceito e uma prática definidos tanto a partir das contingências históricas e de escolhas arbitrárias, quanto de decisões conscientes de operadores da política, tomadas dentro de contextos sociopolíticos específicos. Além disso, é preciso considerar a relação estreita entre a ciência política moderna e a definição de representação e legitimidade. Como observa Giuseppe Duso (2005, p. 207), conceitos fundamentais que se haviam formado no laboratório teórico da ciência do direito natural, no período da Revolução Francesa, tornam-se patrimônio comum. Skinner também alerta para a necessidade de prestar atenção ao fato de que ao produzir um texto, o autor não somente está escrevendo algo, mas fazendo algo (SILVA, 2006).

Para justificar a revisão do conceito, a primeira parte do capítulo apresenta alguns sinais da chamada crise da representação e como alguns teóricos lidam com essa problemática. Em segundo lugar, analisa o desenvolvimento da representação paralelo ao surgimento do Estado moderno, a fim de investigar as raízes do divórcio entre Estado e sociedade e da visão unitária emergente. Além disso, busca perceber se existem indícios na história política do conceito que permitem identificá-lo como uma prática plural e que possam ampliar a noção atual de legitimidade democrática, sempre questionando as escolhas políticas realizadas ao longo do caminho. Essa seção mostra como o conceito de representação passou a ser identificado com conceitos como autorização e unicidade do povo e do soberano e sua legitimidade associada à capacidade de tomar decisões vinculantes e de encarnar a generalidade social (ROSANVALLON, 2009a). Para isso será importante apresentar a contribuição da teoria liberal-contratualista ao problema da separação das duas ordens soberanas – a do poder político e a do indivíduo. Em terceiro lugar, o capítulo expõe a associação entre representação e democracia e como o desenvolvimento da teoria representativa acompanhou as experimentações (democráticas e não democráticas). Ademais importa mostrar como a teoria da representação se restringiu à discussão do governo representativo e quais foram as respostas oferecidas às questões “quem representa”, “o que se representa” e “por quais meios”. Vale destacar que os conceitos fundadores da representação política moderna permanecem vinculados às noções de unidade e criação do representante, mas a legitimidade ganha uma conotação democrática relacionada ao método de seleção e à técnica de decisão, a saber, o voto. Por fim, o capítulo discute o tratamento da teoria democrática pluralista à dualidade Estado/sociedade e algumas propostas de democratização

da representação política, que anunciam os limites da representação eleitoral para incorporação da pluralidade, sem contudo, romper com os principais axiomas da teoria política moderna.

1.1 CRISE E RENOVAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Sinais empíricos da crise da democracia representativa, como a desconfiança e a falta de apoio da população em relação aos representantes e instituições, podem ser vistos em toda parte. Em alguns países da Europa e no Parlamento Europeu² o nível de desconfiança e de abstenção eleitoral estão elevados (MIGUEL, 2003; VIEGAS e FARIA, 2003). Na França, por exemplo, Sintomer (2010, p. 27-28) destaca pesquisa feita pelo *Le Monde*, em 2005, na qual 39% dos eleitores declararam ter pouca confiança e 37% responderam ter nenhuma confiança nos políticos. Esses “preocupam-se, acima de tudo, com suas carreiras” (85%), “são alheios à verdadeira vida dos franceses” (62%) e “corruptos” (49%). No que diz respeito à abstenção eleitoral, Freire e Magalhães (2002) mostram, para o caso português, que o não comparecimento às urnas está diretamente relacionado com o declínio das taxas de sindicalização; a perda da capacidade mobilizadora dos partidos de massa e a desconfiança nas instituições democráticas – quanto menor a confiança, menor a participação (FREIRE e MAGALHÃES, 2002, p. 148 *apud* ESPÍRITO SANTO, 2005, p. 149).

Nos Estados Unidos, a participação eleitoral também apresentou baixos índices nos últimos anos. Em 2002, apenas 39% do eleitorado participaram do processo de escolha do presidente. Todavia, a eleição presidencial de Barack Obama, em 2008, foi uma grande surpresa para os analistas, revertendo o quadro de grande abstencionismo. Quase 66% dos eleitores registrados para as eleições compareceram às urnas, a maior taxa de participação desde 1908. A eleição do primeiro presidente negro na história do país, com tamanha participação eleitoral, parece apontar para a capacidade de renovação e mudança da política

² A média de participação dos europeus nas eleições para o Parlamento Europeu passou de 63% em 1979 para 43,4% em 2009. *Le Monde*, 7 de junho de 2009.

representativa, principalmente no que diz respeito às estratégias de mobilização eleitoral³. Entretanto, se esse foi um evento único ou se é uma tendência a ser construída na política norte-americana é uma questão ainda impossível de ser respondida. Os resultados da participação eleitoral para escolha de alguns candidatos ao Congresso, em 2010, indicam que este é um quadro de difícil reversão – apenas 29% da população dos Estados Unidos e 42% dos votantes registrados participaram dessa eleição⁴. O critério de legitimidade estabelecido pelos “Pais Fundadores”, qual seja, que o governo funciona com o consentimento dos governados, está sendo desafiado diante desses números.

Algumas variáveis relacionadas ao não comparecimento eleitoral ou ao baixo engajamento em atividades políticas são a falta de interesse por política e de eficácia política externa – crença de que as instituições políticas e os políticos são responsivos aos cidadãos (SCHYNS e KOOP, 2010). Desse modo, a avaliação negativa do desempenho das instituições representativas parece apontar que o questionamento em relação à legitimidade dos representantes não se revela apenas no seu sentido formal, no que diz respeito aos índices de comparecimento eleitoral ou mecanismos de prestação de contas, mas também no substantivo – relativo ao atendimento dos interesses e demandas dos cidadãos. Essa é uma dimensão presente na Índia, como Chandhoke (2005) aponta enfaticamente. Embora os representantes sejam exitosos em mobilizar as pessoas no período eleitoral⁵, eles falham em articular os interesses dos setores mais pobres da população em fóruns de tomada de decisão⁶; barganhar por melhores políticas sociais e mesmo melhor implementação dessas políticas e agir como os cidadãos desprovidos agiriam, se a eles fosse dada a chance de participar no processo decisório. Esse quadro de grande privação de direitos e necessidades básicas no país tem levado a uma atitude de completa desconfiança com relação às instituições políticas representativas. O resultado dessa desconfiança é predatório para a representação política democrática, uma vez que os indivíduos passam a recorrer a pessoas que ocupam cargos no governo ou a relações personalistas, a fim de solucionarem seus problemas.

³ No período da campanha presidencial de 2008 nos Estados Unidos, diversos jornais e veículos de comunicação destacaram que a campanha de Obama reescreveu as regras da competição eleitoral em relação a como atingir os eleitores, arrecadar dinheiro, organizar voluntários, monitorar e moldar a opinião pública.

⁴ Dados disponíveis em: <<http://www.independentpoliticalreport.com/2010/11/only-29-of-us-population-42-of-registered-voters-participated-in-2010-mid-term-elections/>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

⁵ De acordo com Chandhoke (2005), com exceção do período entre junho de 1975 e janeiro de 1977, quando a democracia foi suspensa por meio de uma imposição de emergência interna pela Primeira-Ministra Indira Gandhi na Índia, as eleições vêm sendo realizadas no tempo certo, a política partidária competitiva tem oferecido opções aos eleitores e garantido a transferência de poder de forma pacífica e a inclusão universal do voto vem permitindo a maioria dos adultos exercerem a soberania popular.

⁶ A Índia apresentou um IDH em 2009 de 0,612, ocupando o 134º lugar no ranking mundial.

Outros países com tradições históricas complexas do ponto de vista do atendimento de direitos e do funcionamento das instituições representativas somam-se a esse exemplo. Na América Latina, a democracia representativa, que se consolidou a partir da chamada “Terceira onda da democratização”⁷, carrega os vícios do período autoritário no que concerne à presença de relações clientelistas e paternalistas⁸; à baixa institucionalização do Estado na defesa de direitos e à consequente desconfiança dos cidadãos em relação aos representantes. O’Donnell (1991; 1993; 2004) foi um dos primeiros a questionar o tipo de democracia que estava emergindo ao término dos regimes autoritários, apontando para a insuficiência do atendimento a condições formais da “poliarquia” (DAHL, 2005). Embora países da América Latina, como Brasil, Peru, Argentina, Equador e Bolívia e, provavelmente, alguns países da Europa Central e Oriental respeitem regras eleitorais, o seu interior contém “zonas marrons”, nas quais não impera o Estado de Direito, caracterizando uma baixa presença do Estado tanto funcionalmente, quanto territorialmente. Assim O’Donnell alerta para a desconexão entre as promessas de campanha dos candidatos a cargos representativos (presidente em particular) mediante eleições livres e competitivas e as decisões discricionárias que tomam e implantam uma vez eleitos. Esse estado de coisas, aliado à ineficiência das instituições estatais de *accountability*, caracterizaria um “novo animal”, o qual denominou de “democracia delegativa” (O’DONNELL, 1993).

A teoria da democracia delegativa suscitou muitas críticas, entre as quais, as que apontam os limites da noção de *accountability* vertical e horizontal que emerge das formulações de O’Donnell (PERUZZOTI e SMULOVITZ, 2002)⁹, do alcance da democratização e ignorância a respeito das transformações na esfera pública (AVRITZER e COSTA, 2004)¹⁰. Porém, é inegável que a baixa presença do Estado e o distanciamento entre

⁷ Assim chamada por Samuel Huntington, tendo em vista os acontecimentos do século XX, que se desencadearam de forma simultânea em diversos países. A Primeira Onda ocorreu entre 1828 e 1926 e foi a mais extensa, tendo como inspiração a Revolução Francesa. A partir de tal evento a luta pelo sufrágio universal se espalhou pelo continente europeu e América do Norte. A Segunda, após a Segunda Guerra Mundial e a Terceira, inaugurada com a Revolução dos Cravos, em Portugal, em 1974, atingiu diversos países na América Latina. (HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática. 1994).

⁸ Para uma crítica ao conceito de clientelismo ver, D’AVILA, Paulo. O que o conceito de clientelismo explica? Uma abordagem da tensão entre as dimensões normativa e volitiva da política. In: ENCONTRO DA ABCP, n. 6. Sessão Temática Teoria Política coordenada por Bruno Wanderley Reis. Campinas: jul. 2008. *Anais...* Campinas, ABCP, 2008.

⁹ Os autores apostam em outros controles exercidos pelos cidadãos baseados em ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, bem como em ações da mídia, que foram esquecidos por O’Donnell.

¹⁰ Avritzer e Costa (2004, p. 720) denunciam os limites da teoria das transições, apontando que a análise dos processos sociais de transformação política permaneceu confinada à esfera institucional sem penetrar no tecido das relações sociais e cultura política gestadas nesse nível. Nessa teoria, a esfera pública e o papel dos novos atores sociais na democratização da política são ignorados, bem como a relação entre política e cultura. O’Donnell não percebe que a criação de um espaço público politicamente atuante teve papel fundamental na

interesses dos cidadãos e decisões dos governantes, podem estar associados à sensação de crise da democracia representativa. Sendo assim, a insatisfação política pode estar diretamente relacionada com a crescente erosão da confiança dos cidadãos em relação aos políticos e instituições.

A desconfiança política é definida como “uma atitude de um indivíduo que seriamente questiona ou duvida da competência e moralidade dos políticos e das instituições políticas” (SCHYNS e KOOP, 2010, p. 150, tradução da autora). O casamento entre desconfiança e insatisfação com os resultados do processo político tem sido apontado em pesquisas do Latinobarômetro como prejudicial ao apoio à democracia. Moisés e Carneiro (2008) mostram que existe uma grande influência da insatisfação e da desconfiança políticas sobre a adesão dos cidadãos à democracia no Brasil. Ou seja, a desconfiança e a insatisfação geram distanciamento, cinismo e alienação em relação à democracia. Além disso, os cidadãos desconfiados e, ao mesmo tempo, insatisfeitos com o funcionamento da democracia são aqueles que, colocados diante de alternativas anti-institucionais, preferem um regime democrático para o qual os partidos políticos e o parlamento têm pouca ou nenhuma importância.

Por outro lado, achados de pesquisa de Meneguello (2006) revelam que o problema não é a adesão à democracia, que é alta no país, mas a avaliação negativa da performance das instituições representativas. A adesão à democracia caminha lado a lado com uma apreciação fortemente positiva do processo eleitoral como ferramenta para intervenção política, mas com uma avaliação positiva menos intensa dos partidos políticos, o que sugere o quão frágil ainda é o relacionamento entre cidadãos e suas organizações representativas. Ainda, em relação à opinião dos cidadãos sobre a performance das instituições representativas e sua satisfação com a democracia, a autora encontrou um alto nível de insatisfação no que concerne ao respeito aos direitos humanos e à percepção de liberdade individual. Tal insatisfação está presente entre aqueles que estão satisfeitos ou insatisfeitos com o funcionamento da democracia. Essa desassociação entre um conjunto de questões de avaliação institucional e a satisfação com a democracia revela, de acordo com a autora, que no mapa de valores dos cidadãos, uma boa performance democrática é independente da avaliação das instituições, o que requer mais aprofundamento sobre o conceito de satisfação com a democracia. Para Baquero (2008, p. 395), a ausência de algumas condições, tais como o atendimento a direitos, a satisfação do cidadão com a política governamental e a possibilidade de influência no

construção de uma cultura democrática e na constituição de mecanismos de fiscalização pública que podem inibir formas deletérias de práticas políticas.

processo decisório, pode contribuir para que haja um círculo vicioso, em que a construção de representações sobre a democracia é influenciada por “uma memória empírica que não proporciona credibilidade aos partidos, governo ou legislativo e que, com o tempo, materializa-se numa memória coletiva de desvalorização da política fundamentada em procedimentos ou métodos”.

É importante lembrar que o relacionamento entre confiança e democracia é paradoxal. A partir de uma coletânea de artigos no livro “*Democracy & trust*”, Warren (1999) destaca resultados interessantes nessa direção. Desse modo, o declínio na confiança pode significar que as pessoas se tornaram mais sofisticadas e exigentes para julgar as ações dos governantes, ou que as instituições governamentais são tão distantes e inacessíveis aos cidadãos, que confiança é um critério não aplicável no nível institucional, visto que uma condição básica da confiança não está presente – quem confia conhece os interesses e motivações do confiado. Não obstante essas considerações, Warren mostra ainda que a desconfiança nas instituições governamentais pode estar associada a uma percepção do indivíduo de que essas não recorrem consistentemente às normas, valores e regras que deveriam pautar suas ações.

Ademais, não se pode esquecer que a desconfiança foi percebida, ao longo da história do governo representativo, como central para a democracia. De acordo com Rosanvallon (2008, p. 4), a distância entre a legitimidade das democracias, como um produto incontestável do voto, e a confiança dos cidadãos no regime têm sido a regra na história das democracias modernas, não uma exceção. As reações a essa situação seguiram em duas direções. Primeiro, desenvolveu-se uma série de medidas para fortalecer a legitimidade procedimental, no sentido de aperfeiçoar as eleições e inserir outros esquemas de democracia direta para limitar a independência dos representantes. Segundo, introduziram-se mecanismos de *checks and balances* e contrapoderes institucionais e informais a fim de organizar a desconfiança. Ao invés de ressaltar a relação entre desconfiança e desinteresse cívico e rejeição ao sistema político, o autor propõe olhar a desconfiança como um elemento essencial do sistema político. Rosanvallon divide a desconfiança em duas formas, liberal e democrática. A liberal, teorizada por Montesquieu, os Federalistas e Constant, é uma forma de poder preventivo e suspeição do poder das pessoas, numa visão pessimista da democracia. A segunda, a qual o autor se interessa no livro “*Counter-democracy*”, tem como proposta fazer com que representantes eleitos mantenham suas promessas e sirvam ao bem-comum. No mundo atual, Rosanvallon (Ibid, p. 8) enfatiza três tipos de expressão da desconfiança:

vigilância, prevenção e julgamento, os quais descrevem o que o autor chama de contrademocracia¹¹. Essas formas contra-democráticas de desconfiança política – no sentido de que elas complementam a democracia episódica do sistema representativo eleitoral – podem ajudar a superar algumas limitações das instituições democráticas que têm levado ao distanciamento entre representantes e representados e ao sentimento generalizado de desconfiança na democracia.

Rosanvallon mira nos movimentos sociais e manifestações contrademocráticas que cumprem um importante papel de avaliação e controle público dos representantes. Se esse tipo de contrapoderes tem um impacto na qualidade da democracia de modo a diminuir a desconfiança não canalizada politicamente e a insatisfação com o sistema representativo, é um tema para pesquisas futuras. O que importa ressaltar é que tanto a desconfiança generalizada da população, quanto a “desconfiança democrática” parecem apontar para um mesmo fenômeno: a insuficiência dos aspectos procedimentais de legitimidade democrática. Há um hiato entre o que acontece nas eleições e nos quatro anos seguintes de governo que demanda repensar a legitimidade democrática da representação, deslocando o seu foco do momento fundacional para o processo representativo. Essa é uma situação que não pode ser equacionada apenas com o aperfeiçoamento da democracia eleitoral e de seus mecanismos, como demonstra a experiência de dois séculos de governo representativo. Nesse sentido, o estudo das manifestações empíricas de crise do sistema político convidam ao mesmo tempo para uma necessária revisão teórica dos parâmetros de avaliação da legitimidade democrática da representação política.

A ênfase nos aspectos formais da democracia representativa, tanto no plano empírico quanto teórico, é uma das razões pelas quais a existência de uma crise não é ponto pacífico na literatura. Para Manin (1997), não se trata de uma crise da representação, mas de sua reconfiguração. A mudança se expressa na fraqueza dos partidos de massa ou do que ele chama de “democracia de partidos”, responsável por dar lugar a um novo fenômeno, a “democracia de audiência” ou “democracia de públicos”. Essa fase não coloca em crise os princípios do governo representativo – eleição, independência e autonomia do representante, liberdade da opinião pública e discussão pública – antes, os mantêm por meio de uma transformação na forma como são operados. De forma resumida, pode-se dizer que as eleições na atualidade voltaram a ser um mecanismo de seleção de pessoas ao invés de plataformas de partidos e, nesse processo, os canais de comunicação política ganham centralidade, uma vez

¹¹ Para uma crítica ao movimento de “*counter-democracy*” ver URBINATI, N. Unpolitical democracy. *Political Theory*. 38 (1), p. 65-92, 2010.

que possibilitam a apresentação do candidato diretamente a seus constituintes. Diante da ampliação do escopo da atividade governamental é racional para os candidatos investirem na exposição de suas qualidades e aptidões, em detrimento de promessas específicas, difíceis de serem seguidas. Na medida em que os eleitores aparecem, acima de tudo, como uma audiência que responde às questões apresentadas na cena política com base nas percepções, as eleições deixam de ser o resultado de características socioeconômicas ou culturais (Ibid, p. 218-226).

A democracia de audiência reforça a independência e autonomia dos representantes, à medida que a eleição é realizada com base na imagem do candidato. A fluidez dessa imagem permite liberdade de ação e um vago compromisso, o qual se presta a uma variedade de interpretações. A liberdade da opinião pública também sofreu alterações, com a ampliação das expressões disponíveis e de canais de comunicação não partidários, o que não significa ausência de distorção pela mídia. O principal mecanismo de expressão pública são as pesquisas de opinião. Finalmente, para conquistar esse eleitorado flutuante, que é mais bem-educado, informado e interessado em política¹², os representantes devem apresentar suas propostas diretamente ao público. Desse modo, a forma de representação que está emergindo atualmente é caracterizada por um novo protagonista da discussão pública – o eleitor flutuante – e um novo fórum – os meios de comunicação. Um efeito negativo destacado por Manin (1997, p. 233), mas pouco explorado em seu texto, é que a nova elite do governo representativo é mais distante dos eleitores do que os burocratas de partido, o que tem agravado a separação entre governados e governantes e provocado o sentimento de crise. Ao eleger um candidato com base em sua imagem, os eleitores têm muito menos a dizer sobre o que ele irá fazer, do que quando um partido apresentava uma lista de medidas que intencionava implementar.

Ao advogar a tese da reconfiguração da representação, Manin deixa de fazer uma reflexão crítica sobre as consequências dessas mudanças para a democracia. Embora os princípios do governo representativo continuem os mesmos, a mudança de atores, arenas e dinâmica de operação desses mecanismos foi responsável pelo aprofundamento da distância entre representantes e representados, atestada pelo próprio autor, acentuando o aspecto aristocrático das eleições¹³. Outro ponto desafiante para a representação refere-se à limitação

¹² Os dados sobre participação eleitoral, apresentados anteriormente parecem contrastar com o diagnóstico de Manin de que os eleitores estão mais interessados e informados sobre a política, o que aumenta as dificuldades de manter o elo entre representantes e representados no mundo contemporâneo.

¹³ Em “*The principles of representative government*” Manin (1997) declara que a natureza aristocrática das eleições está calcada na ideia de que as eleições não dão a qualquer vontade particular condições de governar. A

do aspecto democrático da eleição, já que as condições sob as quais está se dando o “veredicto das pessoas” não permitem ao eleitor avaliar a atuação do representante, mas sua imagem ou o que busca transmitir para o eleitor. Esse cenário parece também ir de encontro à concepção proposta por Pitkin (1967) de representação política como atividade e como agência, a qual implica responsividade e prestação de contas – dois componentes que parecem comprometidos quando o foco das eleições é a imagem do candidato e um vago compromisso desse para com o eleitor. Ao declarar que a democracia se ampliou ao longo dos anos, mas não se aprofundou, Manin anuncia esse problema, mas não se detém sobre alternativas para aperfeiçoar a qualidade da prática representativa.

A incapacidade de Manin oferecer uma reflexão sobre os limites da “democracia de audiência” repousa na sua aceitação acrítica dos princípios do governo representativo. Esse não é um ‘privilégio’ de sua obra, mas espelha o *mainstream* acadêmico¹⁴, cuja concepção de democracia representativa está relacionada a procedimentos institucionais que garantam a seleção democrática dos representantes e o funcionamento equilibrado do sistema político. Desse ponto de vista, é possível concordar que a crise não passa de uma falácia que precisa ser desconstruída. Afinal de contas, metade da população mundial vive em algum tipo de democracia (Índice de Democracia de 2008, compilado pela revista *The Economist*¹⁵). Por outro lado, 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.

desigualdade de influência das pessoas, de acordo com Manin, se dá por quatro razões: nada no método eletivo requer que os eleitores sejam justos com os candidatos, no que diz respeito aos seus esforços, ações e escolhas; eleições exigem a distinção dos candidatos, uma vez que eles devem ser percebidos como superiores de acordo com valores dominantes da cultura; eleições favorecem indivíduos que são salientes e, portanto, distintos e diferentes e, por fim, o custo envolvido na disseminação de informações pode favorecer classes sociais com maior poder econômico

¹⁴ 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 desenvolvido nesta tese 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 da complementaridade entre essas 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.

¹⁵ “*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.

Sendo assim, a crise, “mal-estar” ou “desafeto” com a democracia representativa – palavras utilizadas por Rosanvallon (2008) para expressar os múltiplos usos do termo – é um fenômeno que guarda relação com a concepção limitada de democracia nessas abordagens e na prática representativa, bem como com a natureza própria da representação. Como argumenta Rosanvallon (2008, p. 3, grifos no original), a história das democracias “reais” sempre envolveu tensão e conflito. O aspecto conflituoso desse processo, em certa medida, está relacionado ao conceito paradoxal de representação política: tornar presente a ausência, o qual coloca em polos distintos, Estado e sociedade (POGREBINSCHI, 2009). Assim, a democracia representativa que se consolida na modernidade, pautada nos dualismos entre o ser humano e o ser político, o homem e o cidadão, o público e o privado, se afasta da noção de política como espaço de ação humana e da ideia de democracia como governo no qual os indivíduos partilham o que é público (ARENDDT, 2005).

Embora, alguns autores se recusem a aceitar uma suposta crise da representação, tendo em vista a originalidade e superioridade do governo representativo (URBINATI, 2006), é inegável a erosão da confiança que os cidadãos depositam não só em seus dirigentes, mas nas instituições políticas. O diagnóstico de crise da representação política apresentado por Rosanvallon repousa na incapacidade da democracia representativa de fato representar o povo ausente ou alcançar certo ideal democrático de soberania popular. Esse é um mal-estar antigo, que se mostra na tensão entre o unitário e o múltiplo, o singular e o plural, o individual e o coletivo. Como argumenta Rosanvallon (2010, p. 81), o centro do problema da representação está na dificuldade de figuração da democracia, na medida em que “a política moderna confia ao povo poder ao mesmo tempo em que o projeto de emancipação por ela veiculado converte o social numa abstração”. O povo só existe por meio das representações aproximativas e sucessivas de si mesmo.

Nas últimas três décadas, a crescente insatisfação com a democracia representativa e a percepção de sua incapacidade de tornar presente um povo complexo e plural têm dado vazão a reações da sociedade no sentido de se reinserirem no processo político, por meio de organizações não governamentais, movimentos sociais e associações diversas. Tais manifestações retomam a importância da participação ativa do cidadão na vida política e reaproximam o político *da* política¹⁶, fazendo surgir mediações entre Estado e sociedade que

¹⁶ Para Rosanvallon (2010), o mundo da política, aquele onde a representação é produzida, não passa de um segmento do mundo do político. O *político* está relacionado à pluralidade da atividade humana, caracterizada por conflitos irreduzíveis. “[...] compreende tanto uma modalidade de existência da vida comum, quanto uma forma de ação coletiva que se distingue implicitamente do exercício *da* política. Referir-se ao político e não à política, é falar do poder da lei, do Estado e da nação, da igualdade e da justiça, da identidade e da diferença, da cidadania e

podem ter o papel de reconectar essas duas esferas, separadas na modernidade política. Embora tenham sido amplamente analisadas pela literatura participacionista, apenas recentemente as inovações políticas no campo da sociedade civil têm encontrado espaço nos estudos sobre o funcionamento da representação política e sua transformação. Essas análises lançam nova luz sobre a crise de legitimidade da democracia representativa, ao mostrar que a crise não está associada à ideia de representação política ou ao seu uso pela sociedade, mas a um modelo de representação consagrado por muito tempo. Sendo assim, trata-se de uma crise no que tange aos modelos práticos e teóricos que a associam com o dispositivo eleitoral, ao mesmo tempo em que é possível vislumbrar uma renovação, na medida em que a própria representação se recria e, ao se reinventar, demanda novas lentes de compreensão.

A inexistência de análises consagradas para pensar as funções destes espaços e atores como representação propriamente política, bem como seus limites e potencialidades para o aprimoramento da relação entre representantes e representados (LAVALLE et al, 2006) são um desafio à teoria política que precisa ser enfrentado, tendo em vista a sua inadequação para compreensão da pluralização da representação política. Nesse sentido, esses eventos parecem ter agravado o diagnóstico realizado por Eulau (1978, p. 31) há três décadas, quando declarou que os teóricos podiam afirmar, com alguma confiança, o que não é representação, apesar de não serem capazes de dizer o que ela é. Uma questão central que se coloca seria: quais as novas possibilidades de interpretação da representação política que essas inovações despertam e quais os critérios de legitimidade que as sustentam? Tais questionamentos implicam em ir além da compreensão tradicional de representação política, segundo a qual os representantes devem ser autorizados por meio de eleições, as quais garantiriam, de forma sistemática, a presença de responsividade em relação aos desejos do representado, e *accountability* entre os atores (PITKIN, 1967). Embora continuem sendo a forma mais universal e democrática de escolha dos representantes, o problema dessa associação direta entre representação e eleições é que não percebe a variação entre a ampla gama de contextos e significados da atividade representativa que está fora do contexto eleitoral (URBINATI e WARREN, 2008, p. 393). Ademais, contrariamente ao propagado por correntes da democracia participativa e de alguns estudiosos da representação política, esta não é uma visão da representação como alternativa *second best*, mas como a principal forma de organização do sistema político que pode ser

da civilidade; em suma, de tudo aquilo que constitui a *polis* para além do campo imediato da competição partidária pelo exercício do poder, da ação governamental cotidiana e da vida ordinária das instituições” (Ibid., p. 73, grifos no original).

aperfeiçoada e ampliada para além do comportamento instrumental do voto e do desenho das instituições representativas, como tipicamente enfatizado pelos teóricos da escolha racional.

A revisão crítica dos pressupostos que alicerçam a compreensão moderna da representação política e a reconstrução de sua gênese podem ajudar a restituir os problemas que estiveram na base da separação entre Estado e sociedade, contribuindo assim para iluminar as transformações em curso e quiçá ampliar a concepção da atividade representativa.

1.2 PLURALIDADE X MONOPÓLIO DA REPRESENTAÇÃO: O TRIUNFO DA UNIDADE E A ARTIFICIALIDADE DA POLÍTICA

1.2.1 Representação Política Moderna e a Separação Estado/Sociedade: A Pluralidade Reminiscente

Uma das marcas da modernidade e da representação política que lhe é peculiar é a separação dos homens de sua capacidade de se governarem a si mesmos. O sufrágio, ao permitir à sociedade civil participar do Estado, o faz apenas de forma limitada, na medida em que sua influência não pode ultrapassar as fronteiras jurídicas e institucionais da cidadania. Desse modo, o conceito de representação política funda-se no exclusivismo do Estado no exercício do poder político, sustentado por uma soberania do indivíduo manifesta por meio do voto. Tal concepção está em consonância com o significado moderno da palavra representar, como uma espécie de agir no lugar do outro. Nesse sentido, como observa Pollak (2007), quando o parlamento tornou-se a instituição representativa legítima, a questão “quem representa” mudou em direção à pergunta “como autorizamos nossos representantes”. A aceitação irrefletida da representação como atividade restrita aos agentes estatais autorizados encobre, porém, a história do conceito como prática plural e complexa que pode ajudar a lançar luz na atividade representativa adotada por agentes da sociedade civil no mundo contemporâneo. A análise histórica mostra que, ao contrário da visão monopolista de

representação e unidade em torno de seu significado, a prática pré-moderna da representação e os critérios que justificavam sua legitimidade eram plurais e diversos.

Qual seria então o percurso do Estado moderno ou as características desse processo que seriam responsáveis por modificar a noção de representação? Furtando-me de desenvolver toda a história política da representação, é relevante destacar o movimento operado da Idade Média à modernidade no que se refere aos deslocamentos de uma estrutura de poder descentralizada e plural, para uma estrutura monopolista e exclusivista do poder. Nessa perspectiva, importa menos descrever tal percurso e mais realçar as características da representação que se cristalizam e os argumentos que sustentam a separação entre esfera política e social. Entre as mudanças que se processaram no nível político destacam-se a crescente afirmação do poder real, o desenvolvimento de um aparelho burocrático diferenciado, o estabelecimento de finanças efetivamente públicas, o monopólio do uso legítimo da força e assim por diante (TILLY, 1985; SPRUYT, 1994; WEBER, 1994). Interessante notar que essas transformações não ocorreram num vazio institucional de completa inovação teórica e prática, mas a partir da interação entre características do Estado moderno e aquelas presentes no período precedente (SASSEN, 2006). O desenvolvimento de capacidades modernas a partir da utilização de referências medievais pode ser ilustrado no processo de independência da autoridade secular do Estado em relação à igreja, no qual os monarcas ao negarem o poder do clero na administração dos negócios públicos, acabam por invocar a origem divina como fonte de legitimidade, se aproximando desse modo, do argumento utilizado pela Igreja na Idade Média. O exame da gênese do Estado Moderno e da nova concepção de representação política mostra também que além dos condicionamentos institucionais e políticos da estrutura feudal, há um processo misto que envolve escolhas políticas dos atores centrais e contingência da história.

A interação entre referências medievais e modernas que se dá nos primeiros Estados absolutistas marca a fundação da soberania do poder político. Para Torres (1989), o Estado moderno surge como uma abstração, com uma existência exterior e elevada em relação aos súditos a ele subordinados. O Estado moderno é abstrato num duplo sentido, é retirado dos indivíduos e alheio e desvinculado dos interesses imediatos surgidos e determinados no nível da vida social. Sua abstração é uma propriedade que lhe é intrínseca, no que se refere à “inevitável ficção de que esta instância abstrata representa e em algum sentido incorpora, congrega e une a multiplicidade diversa e contraditória de que é formado o todo social” (Ibid, p. 76). Para o autor, a abstração está no fato de que “unidade, medida e identidade encontram-

se fora da vida social efetiva, determinando-se como uma projeção autonomizada da sociedade que retorna sobre ela para sintetizá-la, regrá-la e dar-lhe figura” (Ibid, p. 77). Nesse contexto, a representação é percebida como o verso da abstração – “entendendo-se por representação tanto um sistema jurídico (mais ou menos formalizado, pouco importa) de imputação do caráter público a coisas, pessoas e atos, quanto mecanismos de reduplicação e reapresentação dos elementos definidores da identidade social instituídos na instância política elementar e fundamental” (Idem). Ademais, ainda não importa se são legítimas as formas de tornar públicas as coisas ou pessoas. Seja no direito de sucessão dinástica, seja no sistema eleitoral, há um dispositivo institucional que opera como um mecanismo de conversão de um indivíduo natural em representante do comum, do coletivo.

Existem particularidades históricas no que diz respeito aos mecanismos de conversão do indivíduo em representante do coletivo que corroboram as teses sobre a complexidade e não linearidade do fenômeno da representação e a pluralidade de critérios e princípios legitimadores do exercício do poder político. Na França, por exemplo, o processo histórico-político revela que, na ausência de constituição deliberada do poder político, a contingência dos acontecimentos, as doutrinas mobilizadas e a necessidade de produzir regras para manutenção do poder dos monarcas influenciaram paulatinamente a formação de um conjunto de normas que regulamentavam o poder sucessório da Coroa. A partir dessas normas, construiu-se uma teoria do rei como pessoa pública, que respondia pela sua legitimidade como sede do poder político (TORRES, 1989). As imagens do rei, no século XVI, foram reinterpretadas de diferentes maneiras – defensor e incorporador do bem comum; primeiro dos senhores, a partir de uma concepção feudal; filho favorito da igreja e defensor da fé e imperador em seu reino – as quais recebiam uma adesão afetiva, ao mesmo tempo que eram sustentadas por todos os dispositivos institucionais, coativos e persuasórios, necessários a assegurar ao rei o monopólio da representação. Tais figuras do poder real, além de se constituírem como representações coletivas, princípios jurídicos ou instrumentos de legitimação, estabelecem a estrutura simbólica que sustentará o desenvolvimento histórico da monarquia francesa. (Ibid, p. 127).

Já na Inglaterra, a constituição da esfera público-estatal e a modelagem das estruturas de representação pelas instituições monárquicas devem ser buscadas na reconstituição da longa história em que interagiram tensamente rei, conselho régio e parlamento, ao invés de serem analisadas a partir de regras sucessórias ou exame das doutrinas da representação política. A singularidade do caso inglês está no “modo pelo qual o caráter público do poder

passou a significar também um poder no exercício do qual havia a participação – ainda que, a princípio, socialmente muito restringida e de caráter puramente negativo – do *público*, isto é, daqueles sobre os quais incidiam seus mandatos e ações” (Ibid, p. 170-1, grifos no original). Com o nascimento das instituições parlamentares¹⁷ e a inclusão sistemática dos comuns no conselho régio há uma mudança central na ideia de representação política. Os compromissos firmados no conselho passam a ter expressão de atos soberanos, na medida em que vinculam indivíduos e comunidades como um todo e fixam uma identidade social e territorial do reino¹⁸. O parlamento, dessa maneira, reflete uma nova concepção de representação política, na qual a participação daqueles potencialmente atingidos pelas decisões políticas é crucial para sua representatividade “*quod omnes tangit ab omnibus approbetur*”¹⁹ (Ibid, p. 248). Dois componentes centrais para a moderna compreensão da representação – territorialidade e delegação – ganham expressão nesse período por meio da designação de representantes pelas próprias comunidades. Além disso, outro elemento que está na raiz remota da representação política moderna é a noção de que os representantes recebiam plenos poderes e discricção na avaliação do que melhor convinha a seus constituintes²⁰. Nestes termos, Pitkin (2006) ilustra com propriedade a transição do antigo “pôr-se em lugar de outros” pela via da substituição – associada à ideia de que os governantes no parlamento simbolizavam e encarnavam o país como um todo – para algo como “atuar para os outros”. De acordo com autora, até 1595 não havia um exemplo de representar como “atuar para alguém como seu agente autorizado ou deputado” (Ibid, p. 20). O desenvolvimento na teoria política, de interpretações a respeito do que o Parlamento estava fazendo, acompanhou os desenvolvimentos que ocorriam na realidade.

¹⁷ Torres (1988, p. 221-232) mostra como o nascimento das instituições parlamentares nos séculos XIII e XIV é um fato controverso e apresenta diferentes interpretações entre os historiadores. A principal controvérsia é se o Parlamento se originou no conselho do rei ou nas assembleias de magnatas convocadas para tratar dos *ardua negotia regni*. Porém, a despeito das controvérsias, importa enfatizar que o conselho nacional, composto por grandes barões, representou um passo inicial na mudança da ideia de representação política, na medida em que esses reivindicavam não em nome do estamento, mas em nome do interesse comum do reino. O reconhecimento pelo rei do princípio de anuência do conselho da nação para suas iniciativas no terreno fiscal foi um passo inegável de mudança política na concepção de representação.

¹⁸ A inclusão dos comuns se dava a partir de eleições feitas em condados e burgos, prática local já difundida na estruturação da vida institucional e administrativa, agregava ao princípio estamental o da representação territorial. Desse modo, contribuiu para que o território e o conjunto da população nele distribuída se tornasse uma dimensão determinante da identidade do reino (TORRES, 1989, p. 257).

¹⁹ “O que interessa a todos deve ser aprovado por todos”.

²⁰ Mister lembrar que naquele momento, o alargamento do espectro das forças sociais relevantes era essencialmente de inspiração corporativa. Sendo assim, a comunidade possuía uma identidade própria, sendo irredutível ao somatório de seus integrantes, podendo desse modo a delegação ser feita por uma parte pequena daqueles sobre os quais as decisões iriam obrigar. Esse caráter corporativo provinha da convocação régia, uma vez que era o rei que definia o caráter comum do conjunto das comunidades, ficando assim o parlamento, até o período das revoluções, dependente dos critérios de inclusão definidos pela realeza.

As diferenças entre França e Inglaterra sublinham a disputa em torno dos significados da representação política e da legitimidade do exercício do poder. Enquanto na França a transição para o Estado Moderno conviveu com referências medievais marcantes, na Inglaterra, o princípio da autorização encontrou terreno fértil como mecanismo de legitimação da representação política. Apesar do florescimento na monarquia parlamentar inglesa da ideia de autorização, Knights (2005; 2009) mostra que no nascedouro da representação política moderna, especificamente no período entre 1785 e 1847, na Grã-Bretanha pré-democrática, as questões “quem representa” e “por quais meios” ainda estavam em aberto. Nesse 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). Sendo assim, questionavam a exclusividade da representação parlamentar e seus princípios organizadores como a territorialidade, a unicidade do soberano e do representado e a autorização. Esse sistema de representação informal, longe de ser livre de tensões, apresentava-se como complementar ao sistema formal de representação política, ao mesmo tempo que competitivo. Em alguns casos, instaurava um sentimento de ausência de representação “*misrepresentation*”²¹, à medida que a política publicamente contestada estimulava discursos que eram desenhados para enganar ao invés de informar e criava incertezas sobre o discurso público e sobre as intenções e propostas dos representantes formais e informais. A análise de Knights (2009) é importante porque revela não apenas uma visão diferente do que constitui a representação política antes do advento da democracia, mas também porque esclarece que essa representação mobilizava e estimulava a participação ativa e o debate público a fim de obter as assinaturas necessárias para a aprovação das petições. Esse é um quadro completamente diverso do tradicionalmente destacado pela literatura sobre representação política, que enfatiza o momento de autorização como fundacional e último da representação.

De acordo com o autor, importantes mudanças no contexto do final do século XVII e início do século XVIII tiveram influência no florescimento de meios informais de representação, tais como o reconhecimento do público como uma força coletiva e como um ideal de representação das pessoas. Além disso, ocorreu o desenvolvimento de uma política nacional de massa, a partir de formas mais autônomas de reivindicação na arena pública

²¹ Não há um sinônimo em português exato para a palavra inglesa *misrepresentation*. Neste contexto, expressa um sentimento de falsa ou ausência de representação, ou ainda uma representação deturpada de suas funções originais.

(TILLY, 1995, p. 13-14, 53 *apud* KNIGHTS, 2009, p. 38). Tais associações e grupos tinham o objetivo de unir interesses de pessoas de classes mais baixas e média e um misto de eleitores e não incluídos, tendo um papel crucial no Projeto de Reforma de 1832²², analisado pelo Parlamento inglês. Por meio de petições e “*addresses*”²³, grupos e associações tinham o objetivo de influenciar os representantes em Westminster, mas também eram representantes num segundo e mais importante sentido, uma vez que o ato de coletar assinaturas envolvia indivíduos numa ação coletiva que reivindicava o *status* representativo. Peticionários rotineiramente reivindicavam falar para as pessoas, representar sua “vontade” ou mostrar a tendência da nação. Eles eram a “voz do país”. De acordo com Zaret (1996), a prática de impressão das petições facilitou a “invenção” da opinião pública e o desenvolvimento da esfera pública e de uma cultura democrática. Desse modo, o autor localiza no século XVII o surgimento de uma esfera pública influenciada pelos avanços técnicos na impressão de textos que apelavam à opinião pública, impondo uma ordem dialógica ao conflito político por meio de petições (ZARET, 1996, p. 1542)²⁴. Algumas visões extraparlamentares defendidas pelas petições foram antiescravidão, representação mais igualitária das pessoas e ação contra o projeto repressivo do governo, que restringia o direito de reunião e de falar livremente, durante a Revolução Francesa (KNIGHTS, 2009, p. 42).

Vale ressaltar que a defesa do governo de um só homem, modelo que estava na base dos principados e ducados da Idade Média, e que as monarquias absolutas, com o advento dos tempos modernos, pareciam querer impor inexoravelmente, encontrou oposição também nas repúblicas italianas (SINTOMER, 2010, p. 67). Florença e Veneza são exemplos de cidades europeias que adotaram amplamente o sorteio, método ateniense de seleção dos “representantes” na vida política²⁵, que tornava possível o autogoverno para uma fração de cidadãos politicamente ativos. Em Veneza, a partir do século XIII até o fim do século XVIII, o sorteio foi parte integrante do processo legislativo juntamente com a adoção de eleições. Nesta cidade, Sintomer (2010) aponta que o método não era utilizado com objetivos

²² Chamado “*Reform Act*”, buscava reformar o sistema eleitoral, atribuindo direito de sufrágio a cerca de 7% da população e adoção de uma nova distribuição dos distritos eleitorais.

²³ *Adress* é uma palavra inglesa usada para denominar o ato de discursar formalmente para uma audiência.

²⁴ Nesse texto, Zaret (1996) tenta desconstruir a tese de que o capitalismo e o protestantismo seriam os fatores explicativos do desenvolvimento democrático da esfera pública no século XVII e XVIII. Para o autor, seu estudo demonstra que as causas da “invenção” da opinião pública derivam de aspectos econômicos e técnicos do avanço da impressão: a intensificação do mercantilismo e a capacidade de reprodução de textos.

²⁵ Embora a palavra representação não fosse conhecida em Atenas, Manin (1997, p. 12) destaca que o método do sorteio selecionava também um número limitado de pessoas para governar, uma vez que importantes poderes em Atenas pertenciam a uma parcela restrita da população com assento nos Conselhos ou Cortes e não ao *demós* ou Assembleia. Ademais, a seleção por sorteio envolvia uma série de restrições e salvaguardas que garantiam a seleção de pessoas qualificadas para a função.

igualitários presentes na república ateniense, mas como método de resolução de conflitos e com o objetivo de estabelecer uma divisão neutra e imparcial dos cargos entre as famílias ricas e as facções políticas que disputavam permanentemente o poder. Em Florença, apesar do governo ser dominado pela alta burguesia, o sorteio permitia a participação mais ampla na vida cívica, incluindo também a média e pequena burguesias.

Para Manin (1997), a exclusão do sorteio como método de escolha política não se deveu à impossibilidade técnica de processá-los em governos de Estados nacionais, mas justamente à mudança na concepção de legitimidade política. Além disso, argumenta que os revolucionários franceses e americanos não visavam o autogoverno do povo, mas o governo representativo, ou seja, uma aristocracia eletiva onde os melhores, designados pelas eleições e não pelos títulos de nobreza, são chamados para governar²⁶. Sintomer (2010, p. 78-79) sustenta que a tese de Manin está incompleta. Mesmo que a ideia de que um corpo de cidadãos escolhidos pode decidir melhor do que o povo sobre o bem comum seja antiga, os argumentos modernos em favor da “aristocracia eletiva” ganharam novos atributos. Subjacente a essa defesa está uma noção importada da economia política que aponta para uma divisão de trabalho entre a classe política, que passa a viver “da” política, para retomar a noção weberiana, e a esfera social, que passa a exercer sua soberania de maneira largamente abstrata. Nessa perspectiva, Araujo (2009) destaca que a principal distinção da representação política moderna não é o seu método de seleção, conforme apontado por Manin, mas a presença de algumas ideias desconhecidas pelos gregos, como o conceito de soberania, a divisão entre Estado e sociedade e a defesa de um poder abstrato que esteja acima dos poderes constituídos, como se verá na seção a seguir. Conforme mostra Gierke (1985, p. 87), a sobreposição de poderes entre Estado, governos locais e instituições como a Igreja católica no começo do Estado moderno, aos poucos foi sendo substituída por dois axiomas centrais da teoria política: a soberania do Estado e a soberania do indivíduo. O Estado é colocado numa posição de representante exclusivo de todos os interesses comuns da comunidade, definida no interior de um determinado território (AVRITZER, 2007a).

Nesse sentido, é possível concluir esta seção apontando que havia disputas em torno das questões “quem representa” e “por quais meios” que mostram a complexidade e a pluralidade da representação política no período de transição para o Estado moderno. Apesar

²⁶ Apesar de o governo representativo, no século XIX, ignorar o sorteio, alguns autores continuaram a defendê-lo como forma de resolver conflitos de forma imparcial e de manter o autogoverno. “O sufrágio pelo sorteio é da natureza da democracia, o sufrágio pela escolha é da natureza da aristocracia. O sorteio é uma maneira de eleger que não aflige ninguém; deixa a cada cidadão a esperança razoável de servir sua pátria” (MONTESQUIEU, 2005, p. 22).

de não haver qualquer relação conceitual ou institucional entre a transformação da representação na forma principal de operação das instituições políticas e sua modificação em autorização na única forma de organização do sistema político no interior dos Estados modernos (AVRITZER, 2007a, p. 449), a influência do pensamento liberal contratualista será decisiva para a definição da teoria da representação ligada à noção de soberania e depois de governo. A forma como compatibiliza as duas ordens de soberania – pública e privada – será a chave para se justificar a legitimidade do poder político e consolidar a unidade em torno do conceito de representação.

1.2.2 Hobbes e o Monopólio da Representação Autorizada

Duas questões centrais estão na origem da teoria da representação política moderna: como se constitui um poder político legítimo e quais são os limites ao seu exercício. Essas são perguntas que precisam ser respondidas a partir de um contexto de enfraquecimento paulatino dos antigos fundamentos de legitimidade do poder político, como a origem divina do poder real, e o surgimento da concepção contratualista que coloca, de um lado, o Estado como um artefato, uma criação e, de outro lado, os indivíduos dotados de liberdade e igualdade no estado natural. Assim, o pensamento liberal precisa lidar com o problema de pensar a legitimidade do poder soberano e sua compatibilização com a soberania dos indivíduos. O desafio é escapar tanto do dilema da anarquia (todo poder é artificial e, pois, ilegítimo) quanto do despotismo (todo poder é artificial e, portanto, absolutamente legítimo) (SANTOS, 1981).

A resposta liberal-contratualista para conciliação das duas ordens de soberania divide o universo social em duas dimensões, uma pública, administrada pelo poder político, esfera na qual os indivíduos abdicaram plenamente de sua soberania, e outra, privada, governada plena e absolutamente pela soberania individual de cada cidadão. A noção de uma soberania divisível permite que o poder político se exerça de forma plena, ao mesmo tempo que é limitado por outra soberania igualmente plena, aquela inerente aos indivíduos²⁷. A questão seria saber em que áreas se renuncia integralmente à soberania e em que áreas ela se mantém.

²⁷ Santos (1981, p. 163) adverte que a noção de plenitude está implícita no conceito de soberania, uma vez que só assim ela seria suficientemente forte para ser exercida na forma de lei que obriga a todos.

Na visão marxiana²⁸, a cisão moderna entre as esferas social e política estabelece uma contradição irreconciliável, pois o poder não é mais imanente ao indivíduo, mas se constitui a partir dele e ao se constituir se autonomiza. Nesse sentido, “a separação das esferas pública e privada é o que retira a autonomia do político e faz com que a política defina-se negativamente e em oposição a uma suposta esfera social” (POGREBINSCHI, 2009, p. 51). A definição de uma soberania abstrata e a separação entre instituições representativas e cidadãos influenciam de forma categórica a noção de representação e a interpretação do Estado moderno na teoria política. O exercício da política afasta-se da concepção grega, onde a unidade, regulação e identidade do Estado era concreta, pois construída e preservada pela participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública, e da visão medieval, marcada pela sobreposição de soberanias, fragmentação do poder e critérios fluidos de legitimidade.

O contrato social estabelecido pelo consentimento dos indivíduos é a maneira com que se opera a separação entre Estado e sociedade nos diferentes autores contratualistas. Nesse momento, a questão do tipo de governo não era central, mas sim de como conciliar as ordens das soberanias pública e privada. A análise de um dos fundadores mais influentes do pensamento político moderno – Thomas Hobbes – mostra a complexidade do projeto de representação política, no que se refere aos seus polos mais abrangentes – Estado/sociedade, cidadão/indivíduo, liberdade/igualdade, pluralidade/ unidade. As concepções do autor sobre o estado de natureza e os objetivos da formação do poder político influenciaram a definição de qual é o papel do representante e a capacidade de controle do representado.

Antes de entrar na análise do pensamento hobbesiano, é importante ressaltar que algumas premissas defendidas pelo autor, principalmente a rejeição ao direito divino, a liberdade do homem no estado natural e o princípio da autorização como meio de exercer o poder soberano, já estavam presentes nos teóricos parlamentares, oponentes da monarquia Stuart, no começo da guerra civil inglesa. De acordo com Skinner (2005), os defensores do

²⁸ Ao lado de Marx, autores clássicos do século XIX, como Hegel e Weber, aludem à dialética entre atribuição do poder e privação do poder que se cristalizou no dualismo Estado/sociedade civil. De acordo com Pogrebinschi (2009), Hegel entendia o Estado como a expressão racional, em seu nível mais abstrato, do movimento da sociedade, constituindo-se na esfera política ou universal, e a sociedade civil, que abarcava todas as dimensões da vida socioeconômica, correspondia à esfera do particular, sendo que a sociedade estava sempre subordinada ao Estado. Já Marx é um pensador crítico aos escritos hegelianos, que concebe o Estado moderno como uma forma particular de Estado que se formou na medida em que o próprio capitalismo se desenvolveu e gerou classes distintas e antagônicas – a burguesa e a trabalhadora –, necessitando de uma força que contivesse seu antagonismo. A derrubada ou desvanecimento do Estado, como trata Pogrebinschi (2009), é necessária para interromper o processo de alienação e guiar o homem em direção a sua emancipação. Por fim, Weber apresenta uma visão realista do Estado, em que a separação ou afastamento do mesmo em relação à sociedade é aspecto indiscutível no mundo moderno. O Estado é um “instituto político de atividade contínua”, cujo quadro administrativo mantém exitosamente o monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente.

Parlamento foram cruciais no desenvolvimento de uma teoria da representação política que valorizava a primazia do soberano na regulação da vida dos indivíduos, embora essa missão seja erroneamente atribuída a Hobbes²⁹. Como visto na seção anterior, o desenvolvimento da ideia de delegação como fonte da legitimidade do poder político foi possível devido ao ambiente intenso de interação entre rei, conselho régio e parlamento. A tradição de corpos representativos locais e a prática de petições coletivas forneceu aos parlamentares o ambiente de um aparente dever de se referir aos seus constituintes antes de tomar decisões (VIEIRA e RUNCIMAN, 2008, p. 16). Nesse momento, o parlamento deixa de ser visto como instrumento de autoridade real ou de representação do rei para as pessoas, ou seja, uma representação perante o poder, para buscar sua legitimidade como representante do poder. Tal legitimidade é baseada no consentimento recebido dos representados.

A diferença em relação a Hobbes está na concepção de quem pode congrega os interesses dos representados e de qual é a relação de representação estabelecida entre as partes. Para Henry Parker e William Prynne³⁰, o relacionamento entre representantes e o povo deve ser fiduciário, o que implica um senso de obrigação do governo para agir de acordo com os termos do contrato. Ciente dos riscos de reivindicações violentas, caso o soberano não cumprisse as normas do contrato, Parker aposta na cooperação entre parlamento e rei como meio de evitar a tirania e garantir a defesa dos direitos dos representados. Além de falar em nome das pessoas, o parlamento também representa à imagem e semelhança a população como um todo, pois os representantes espelham os diversos grupos e opiniões presentes no país (SKINNER, 2005, p. 162). O fato de o parlamento representar as pessoas e espelhá-las, não significa, porém, que a soberania possa ser exercida por qualquer indivíduo. A noção de que a política deve ser desempenhada pelos mais virtuosos, aos poucos vai se afirmando na história política do conceito de representação.

Para Henry Parker:

[...] uma representação perspicaz do povo precisará ser algo mais habilmente forjado do que uma mera cópia de sua aparência. Assim como qualquer bom retrato, o objetivo deve ser *criar* uma imagem vívida, uma semelhança mais próxima possível. Essa metáfora adicional transmite uma advertência que o povo não deve escolher e eleger, como membro da Casa dos Comuns, pessoas que se pareçam completamente com elas. Nós não queremos que o simples aja pelo simples. Nós queremos garantir que ‘pela virtude da eleição e da representação, uns poucos ajam

²⁹ Skinner (2005) argumenta que Pitkin (1967) ajudou a propagar essa ideia sobre a influência do pensamento hobbesiano na moderna noção de representação como delegação e autorização.

³⁰ Principais obras de acordo com Skinner (2005): PARKER, Henry. *Observations upon some of his Majesties late answers and expresses*, London, 1642 e PRYNNE, William. *Soveraigne power of Parliaments*, London, 1643.

por muitos, o sábio consinta para o simples, a virtude de todos redunde para alguns, e a prudência de alguns redunde para todos'. Nós queremos, em suma, assegurar que aqueles que são escolhidos sejam "Senhores de qualidade especial" (SKINNER, 2005, p. 163-164, sem grifos no original)³¹.

Tanto a noção de que o Parlamento pode congrega os interesses da comunidade, quanto a ideia de que ele pode limitar o poder do soberano, são atacadas por Hobbes. Vale destacar que o autor escreve na Inglaterra do século XVII, num contexto de conflitos entre o poder real e o parlamento, durante a revolução liberal, da qual era ferrenho adversário. Embora endosse muitas premissas dos parlamentares, sua argumentação é direcionada para defesa de uma soberania absoluta, capaz de assegurar a paz e a defesa do bem-comum. Para se livrar da situação violenta e insegura do estado de natureza, os homens formam sociedades, entrando num contrato social. A instituição do poder soberano e do representante é percebida como um ato de consentimento de um homem com todos os homens, como se cada homem dissesse: *"cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações"* (HOBBS, 1997, p. 144, grifos no original). O Estado, essa pessoa artificial portadora do poder soberano, em sequência, é definido como *"uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum"* (Idem). O soberano seria o portador, ao mesmo tempo, da vontade de todos e da sua própria vontade, fazendo com que interesse privado e público se aproximassem.

Hobbes, no capítulo XVI, introduz a dicotomia autor-ator para apresentar o representante como alguém que foi autorizado a agir por quem possui o direito de agir. O soberano não age por si mesmo, transforma-se numa pessoa artificial, um ator, cujas ações e palavras pertencem às pessoas que o autorizaram a agir, um autor. Apesar do reconhecimento da autoria do poder político, a defesa do soberano único é perseguida no pensamento

³¹ Tradução livre do original: "[...] *an artful representation of the people will need to be something more skillfully contrived than a mere copy of their bodily appearance. As with any good portrait, the aim must be to create a lively picture, as close to being a 'speaking likeness' as possible. This further metaphor conveys a warning that the people ought not to choose and elect, as members of the House of Commons, persons who are altogether like themselves. We do not want the simple to act for the simple. We want to ensure that 'by virtue [sic] of election and representation, a few shall act for many, the wise shall consent for the simple, the virtue [sic] of all shall redound to some, and the prudence of some shall redound to all'. We want, in short, to ensure that those who are chosen are 'choyce [sic] Gentlemen' themselves"* (SKINNER, 2005, p. 163-164, sem grifos no original).

hobbesiano e só pode ser entendida quando se segue seu raciocínio, no que se refere à concepção de um povo – *Commonwealth* – que inexistia previamente à ação do representante.

Nesse ponto, Hobbes contesta o argumento segundo o qual o parlamento pode representar à imagem e semelhança a população como um todo. 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 pessoa, quando se torna por um homem ou uma pessoa, representada. O pacto é a garantia da unidade de todos em um só corpo. O autor repudia a defesa do parlamento, dizendo que é somente a unidade do representante, não a unidade do representado que torna a pessoa uma. Não existe um corpo de pessoas autorizando um soberano, mas uma autorização particular por cada membro individual, razão pela qual o parlamento não pode ser considerado como imagem ou representação de toda a população. Considerando que não podemos falar da representação como um ato de retratar um corpo unificado previamente, não há razão para que esse ato de representação não seja realizado por um corpo individual com uma característica representativa (SKINNER, 2005, p. 173).

É contraditório que Hobbes, ao mesmo tempo que reconhece a multidão de pessoas e indivíduos que não formam um todo ou corpo de pessoas, entusiasticamente enfatiza a possibilidade de apenas um homem ser representativo de toda multidão. Para ele, é impossível ao autor ser representado por dois atores ou mais, uma vez que esse arranjo levaria à guerra, a qual o soberano foi instituído para evitar. Enquanto a teoria do parlamento, em certa medida, tenta incorporar a noção de proporcionalidade e de pluralidade dos indivíduos na representação, por outro lado, no *Leviatã*, o exercício da soberania se dá de forma absoluta. Na política, o indivíduo hobbesiano renuncia completamente a sua soberania, além de também estar sujeito na esfera privada ao arbítrio do rei. O autor contratualista amplia a distância entre representantes e representados, acentuando os elementos relacionados à unidade social e à capacidade inventiva do representante de criar o povo ou a comunidade a ser representada. Desse modo, a separação entre Estado e sociedade é operada de forma abissal e a influência do indivíduo é reservada ao momento do pacto.

O conceito de representação hobbesiano como ato de expressão da soberania desloca o poder político para uma dimensão incontrolável pelo indivíduo. Esse arranjo se deve ao fato de que não é o indivíduo particular, autor da autorização, que é representado, mas uma pessoa fictícia criada no ato da representação – a comunidade ou o Estado (RUNCIMAN, 2009;

SKINNER, 2005). De acordo com Runciman (2009), no *Leviatã*, a palavra representação não é usada para descrever o relacionamento entre um sujeito individual e seu soberano. Esse relacionamento é descrito a partir da terminologia de autorização e posse “*ownership*”. Representação segue do ato de autorização, mas não é equivalente a isso (RUNCIMAN, 2009, p. 19). Apesar da defesa absolutista, é importante lembrar que o conceito de representatividade é central no *Leviatã*, uma vez que cabe ao representante oferecer uma imagem plausível dessa comunidade. Como postula Skinner, é necessário manter a aparência.

Hobbes contribui para emancipar o conceito de representação de suas raízes medievais, apresentando sua feição moderna e secular, ao estabelecer a clara identidade do Estado. Para Runciman (2009), o contratualista pontua o caminho para a forma democrática da representação, ao partir de um esquema triangular, no qual estão presentes a “multitude”, o soberano e o Estado. Essa é uma interpretação formal que permanece nos dias de hoje na teoria democrática de representação, embora com algumas adaptações. Desse modo, o que deve ser dispensado da teoria hobbesiana, na opinião do autor, é a ideia de que a autorização deve ser um evento único, ao invés de um processo contínuo. O que pode ser retido é a concepção de que aqueles que nós autorizamos a agir por nós, não agem em nosso nome como indivíduos, mas em nome do Estado. A solução democrática está em permitir indivíduos julgarem a atuação do governo em nome do Estado como um todo e dos interesses da coletividade.

A visão “democrática” do *Leviatã*, no entanto, precisa ser confrontada. Em primeiro lugar, ao lidar com o complexo relacionamento entre Estado, soberano e indivíduos, a solução hobbesiana resolve essa tensão suprimindo o individualismo. A teoria triangular da representação lida com a oposição entre interesses individuais e coletivos, postulando a superioridade dos últimos sobre os primeiros. Em segundo lugar, Runciman não critica os fundamentos hobbesianos que definem a representação como derivação da autorização ou sua concepção unitária e indivisível da soberania. Em livro anterior, Runciman, em conjunto com Mônica Vieira, argumenta que há um aspecto importante, no qual 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 e RUNCIMAN, 2008, p. 60).

O debate sobre representação política moderna e sua relação com a teoria da soberania não se resume a Hobbes. Contratualistas como Locke e Rousseau buscaram seja minimizar a ideia de soberania absoluta ou negar a relação entre representação e soberania,

respectivamente. Apesar das diferentes nuances e importância desses autores, a análise do pensamento hobbesiano teve o objetivo de ressaltar a mudança de rota em relação à concepção de representação, como sinônimo de agir com autoridade e autorização. Esse debate que surge atrelado à teoria da soberania com o tempo se associa à teoria de governo representativo (ARAUJO, 2009). Como se verá ao longo deste capítulo, retida a importância da unidade social e da capacidade criativa do representante, como bem colocou Hollanda (2009), a teoria passa a se preocupar com questões relativas à operação do sistema político e ao tipo de governo que mais bem responderia a tais princípios. Desse modo, a questão foi reduzida ao debate sobre a função do consentimento e das eleições para definição do poder legítimo, subtraindo do mapa conceitual da representação o problema da soberania e transformando a representação em uma forma de governo (ARAUJO, 2009, p. 52). Na busca pela ordem e unidade, as formas plurais de se apresentar como representante são substituídas e a representação é consagrada como o princípio formal que faz existir a unidade política e que permite ao povo agir como um público unificado (NOVARO, 2000). Tal princípio estará no horizonte normativo das teorias do governo representativo e será compatibilizado no seu encontro com a democracia.

Na próxima seção serão analisadas as respostas oferecidas pelos autores à conciliação entre soberania privada e pública e unidade e pluralidade, a partir da associação entre representação e democracia. Importa realçar os limites dessas abordagens, suas contradições internas e insuficiências do modelo para a reconstituição de uma noção ampliada da política, que extrapole o momento constitutivo da representação. Tais limites podem ajudar a oferecer pistas para se pensar a natureza das demandas contemporâneas por maior aproximação entre representantes e representados.

1.3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA: UMA CONEXÃO POSSÍVEL?

No mundo contemporâneo, a visão disseminada de que a representação tornou possível a democracia em sociedades de grande escala, por vezes, obscurece os conflitos que estiveram na base do desenvolvimento da representação política moderna e a sua difícil conexão com a democracia. A esse respeito, as Revoluções Francesa e Americana

comprovam que a democracia estava longe de ser um ideal autoevidente. A história política de ambos os países esteve fortemente marcada por ambiguidades em torno de questões essenciais como cidadania, representação e soberania. Na França, apenas meio século depois da Revolução, a palavra democracia foi definitivamente estabelecida no discurso político primeiramente para designar a sociedade moderna e igualitária e não o regime político – mudança semântica completamente utilizada por Tocqueville em “A Democracia na América”. Nos Estados Unidos, os Federalistas faziam questão de diferenciar república de democracia e até meados do século XIX essa ainda era vista como um ideal político contestável. Foi apenas a partir da luta entre democratas e aristocratas que a palavra democracia entrou no vocabulário político, tornando-se paulatinamente um “objeto de fé”, ao se exorcizar de suas definições radicais e qualidades subversivas (ROSANVALLON, 2009b).

Não foi apenas a noção de democracia que demorou a se firmar como ideal. Segundo as discussões apresentadas na seção anterior, paralelo às noções de representação como expressão do consentimento, a identidade do povo e, portanto, do público, era algo sob contestação e, em parte, politicamente contingente, no período Stuart na Inglaterra. Entre as dimensões do Leviatã que são colocadas à prova estão o relacionamento entre representante e representado; a base contratualista da representação; quem pode legitimamente autorizar o representante e o que deve ser representado. Em meio à instabilidade política e disputas partidárias no parlamento³², Knights (2005) descreve como reações contrárias à raiva, irracionalidade e natureza abusiva da cultura política partidária fomentou a defesa de um discurso político ideal, racional e polido, o que ajudou a restringir a esfera pública turbulenta do período, ao mesmo tempo que excluiu algumas pessoas e legitimou o discurso partidário. Não obstante os argumentos contrários às eleições, essas mantiveram uma frequência no tempo e a representação política passou a ser vista como meio de alcançar estabilidade. Embora a invocação do público como árbitro da política ou como alguém capaz de emitir julgamento público fosse muito problemática naquele período, a Inglaterra entrava no século XVIII com uma cultura política mais representativa³³, na qual a representação pública e do público tornavam-se central no processo político (KNIGHTS, 2005, p. 381).

³² Whig e Tory Parties.

³³ Knights (2005) ressalta cinco fatores que promoveram mudanças políticas na cultura representativa: eleições frequentes, sessões frequentes no Parlamento e uma ampliação do eleitorado; o desenvolvimento de um Estado militar-fiscal e a expansão comercial; o desenvolvimento em práticas de comunicação com a crescente importância da impressão e o surgimento de casas de café e clubes; a presença de um conflito ideológico em relação às noções de religião e autoridade política e a emergência de uma política partidária e de partidos. Tais fatores estão presentes também na análise de Habermas sobre a transformação estrutural da esfera pública.

Debates em torno das questões relacionadas ao interesse público *versus* privado; sobre representação, participação e delegação continuaram a mover as paixões no século XVIII. Nesse ponto de afirmação do Estado moderno, de surgimento de um senso de identidade nacional e de Estado forte, o tema da soberania parece contido como característica do Estado nacional e do poder político e a representação passa a ser vista como o principal meio de governo, garantindo ao povo agir como um público unificado. Esta seção apresenta esse caminho de transformação da representação em governo representativo, a partir de algumas respostas centrais oferecidas pelos teóricos para a definição das questões *quem, como e o que pode ser representado*. Será importante perceber como são operacionalizados os princípios basilares da teoria da representação moderna, tais como a separação entre Estado e sociedade e sua ligação pelo consentimento, a divergência entre interesses privados e públicos e a relação entre representante e representado, a partir das discussões de mandato/independência e da presença de *accountability* e responsividade. A análise das respostas particulares oferecidas a problemas datados pode revelar algumas ambiguidades e limites nas interpretações quando confrontadas com práticas representativas em diferentes contextos e com a pluralização da representação em foco recentemente.

É importante lembrar que não se pretende julgar tais teorias e destacar seus limites e potencialidades sem a atenção ao contexto ao qual foram formuladas. Conforme destaca Silva (2006, p. 199), para Skinner é necessário se compreender o pensador político como “um tipo específico de político, um político que age em contextos de disputas retóricas em torno de conceitos mediante os quais não somente se compreendem, mas sobretudo justificam-se ou contestam-se instituições e comportamentos políticos”. É assim que Skinner analisa a questão da liberdade em Hobbes, procurando investigar o que poderia ter instigado o autor a reformular seus argumentos e qual era a natureza das disputas, nas quais estava tomando parte, a partir da concepção de que as palavras também são atos (SKINNER, 2010, p. 13-15). Apesar da importância desta formulação, a adaptação do método histórico aqui proposta parte do pressuposto de que é possível apresentar uma crítica interna a estas teorias em relação às contradições de seus argumentos, já que conceitos são construções e, portanto, sujeitos à contingência e à escolha deliberada dos autores. Ademais, não se pode negar que as respostas às questões *quem, o que e como se representa* são insuficientes para dar conta da prática atual e das expectativas de uma representação democrática.

1.3.1 Quem Representa?

O contratualismo que inspirou o pensamento liberal clássico deixou como herança a ideia de consentimento voluntário como fundamento da legitimidade do governo e de suas decisões. Neste contexto de afirmação do Estado nacional e de progressiva centralização do poder político, a definição do governo legítimo compatibilizou a soberania interna, no que diz respeito aos limites da soberania dos representados frente aos representantes, e sua face externa, relacionada à comunidade das nações e à afirmação do direito absoluto de um Estado em seus negócios internos (ARAÚJO, 2002). A noção de consentimento também contribuiu para dar a unidade requerida ao representante e assim ofuscar a pluralidade e competição de vozes, presentes no período precedente, percebidas como desestabilizadoras e prejudiciais à representação dos interesses da nação. Por conseguinte, a questão *o que é representação* ficou reduzida ao ato de agir no lugar do outro com autoridade, perdendo força as ideias de que o representante deve espelhar o representado e/ou se colocar no lugar dele.

A importância do consentimento dos governados norteou as três grandes revoluções ocidentais – a inglesa, a americana e a francesa – que adotaram o governo representativo (ARAÚJO, 2009). No exemplo francês, Sieyès seria o responsável por combinar Rousseau e Hobbes, ao postular que, de um lado, apenas a representação tornaria uma política nacional possível e, de outro lado, que era somente a vontade política da nação que legitima a representação. Face ao contexto político de uma sociedade hierarquizada e estratificada, concebida a partir de três classes – clérigos, nobres e povo – as quais o autor considerava não apresentar qualquer unidade ou legitimidade para representar a nação, Sieyès será um dos pensadores da Revolução Francesa a propor uma revisão no conceito de representação que invertia a importância dos segmentos na composição do governo. Para ele, apenas os atores do Terceiro Estado³⁴ poderiam legitimamente reivindicar agir para a nação como um todo, já

³⁴ É importante ressaltar que o Terceiro Estado não incluía todo o povo e que Sieyès fazia uma distinção entre a cidadania ativa e passiva. O critério de elegibilidade deveria ser censitário – deveriam votar aqueles que tivessem determinada renda e contribuíssem em tributos, porém não fica claro quem seriam os votantes. Sieyès não percebia na época que a classe laboriosa e produtiva se constituía também daqueles que efetivamente trabalhavam, embora não pagassem impostos, mas que geravam riqueza social (BASTOS, 1988, p. 47-50). De acordo com Bastos (1988, p. 35), não se pode fazer explícita associação entre burguesia e Terceiro Estado. No Conselho Consultivo do rei assentavam-se desproporcionalmente procuradores do clero – Primeiro Estado – dos nobres – Segundo Estado – e da classe laboriosa – incluindo os homens das cidades, os comerciantes enriquecidos, os fabricantes da indústria incipiente e do campesinato – que politicamente eram denominados

que produziam tudo que tinha real valor e suas relações fundavam-se no princípio da igualdade, enquanto as demais classes eram vistas como meras parasitas que se sustentavam por meio de privilégios (SIEYÈS, 1988). O modelo republicano que propunha, inspirado em Rousseau, defendia que a representação tem por objeto a nação como totalidade. A Assembleia Nacional incorporava o sentido eminente da representação, como destaca Dominique Leydet (2004)³⁵, porque possibilitava a representação da unidade do povo, sendo o único lugar onde o interesse comum podia se formar e se dizer. A revolução de 1789³⁶ em grande medida foi inspirada nos conselhos de Sieyès, embora a sequência histórica tenha mostrado grandes diferenças entre seu pensamento e a prática revolucionária. A Assembleia Nacional assumiu cada vez mais poderes executivos, até que o poder de falar pela nação veio a residir apenas em alguns indivíduos (VIEIRA e RUNCIMAN, 2008, p. 36)³⁷.

Alguns princípios básicos dos escritos de Sieyès estavam, na verdade, relacionados ao que ocorreria na Revolução Americana. Entre eles é possível citar a importância da representação, pois possibilitava a participação de cada indivíduo no governo, sem contudo dizer aos representantes o que fazer, e a necessidade de separação entre os poderes para prevenção de abuso de poder. Tais ideias estarão na pauta da Convenção Constitucional ocorrida na Philadelphia, em 1787. Madison, Hamilton e Jay, autores da obra “*The Federalists*”, levam a cabo a defesa do sistema representativo, como governo capaz de, concomitantemente, promover a inclusão do povo – no momento constitutivo da soberania – e a sua exclusão – na capacidade coletiva de compartilhar o governo. De acordo com Madison: “as duas maiores diferenças entre a democracia e a república são: primeiro, a delegação do governo, na última, a um número pequeno de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a extensão territorial maior do país, sobre os quais a república pode ser

Terceiro Estado. Além disso, o Terceiro Estado estava permeado de deputados originários do clero paroquial ou da baixa nobreza.

³⁵ Leydet (2004, p. 68-69) aponta a diferença semântica da palavra representar no alemão, apresentada por Schmitt, entre “*repräsentation*” – designada pelo fato de tornar visível e atual um ser invisível por intermédio de um ser publicamente visível e, por isso, tem um sentido eminente – e “*stellvertretung*” – que traduz geralmente a lógica da representação-mandato.

³⁶ Em maio de 1789, Luís XVI, pressionado pelas demandas das novas forças populares com as exigências da burguesia enriquecida, principalmente em relação aos privilégios e não pagamento de impostos pelo clero e nobreza, convoca os Estados Gerais, repondo no quadro da ação política, ao lado do clero e da nobreza, o Terceiro Estado. Um mês depois, o Terceiro Estado se declarou Assembleia Nacional e depois, constringida pelo impacto da insurreição popular, declarou-se Assembleia Constituinte. Apesar das inovações de Sieyès na teoria da representação, sua teoria acabou sendo consagrada pela tomada de poder da burguesia, aliada dos militares legitimistas e da fração nobiliárquica, as quais foram responsáveis pela ascensão bonapartista e a consolidação do Estado moderno.

³⁷ Marx é um dos grandes críticos da Revolução Francesa, argumentando no artigo sobre “A questão judaica” que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão representou não a defesa do homem em geral, mas do burguês, que lutava pela própria emancipação de classe contra a aristocracia (BOBBIO, 1992, p. 99).

estendida” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1941, N. 10)³⁸. Os Federalistas se apropriam da ideia de “*Balance of powers*” de Montesquieu e da liberdade individual de Locke (BARBERIS, 2005; VIEIRA e RUNCIMAN, 2008), para dar forma às questões relacionadas à superioridade dos representantes e à independência do mandato. A sabedoria, divindade e superioridade do monarca do medievo se transveste, nessa perspectiva, no representante sábio e capaz de escolher o melhor para a nação. Ainda, de acordo com Madison, a delegação do poder contribui para:

Aperfeiçoar e ampliar a opinião pública, passando-a por meio de um corpo escolhido de cidadãos, cuja *sabedoria* pode melhor discernir o verdadeiro interesse do seu país, e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos prováveis a sacrificá-lo a considerações temporárias ou parciais. De acordo com tal regulamento, pode muito bem acontecer que a voz pública, pronunciada pelos representantes do povo, seja mais consonante com o bem público do que se pronunciada pelo próprio povo, reunido para tal proposta (MADISON; HAMILTON; JAY, 1941, N. 10, sem grifos no original)³⁹.

A sabedoria como atributo de quem representa e a diferenciação entre representante e representado, no que diz respeito à capacidade daquele de interpretar o melhor interesse do povo, não apresenta a conotação de virtuosidade cívica do republicanismo. Nos Federalistas, a sabedoria dos representantes é resultado basicamente de dois elementos institucionais. Em primeiro lugar, parte-se do pressuposto de que as eleições são capazes de selecionar os melhores governantes, mais preparados para o ofício e a complexidade dos assuntos públicos. Em segundo lugar, diante de uma visão bastante realista da política e dos conflitos de interesses entre os indivíduos, os Federalistas apostam, como complemento às eleições, no equilíbrio entre os poderes que formam um complexo sistema de *checks and balances*, que previne o abuso de poder e a corrupção dos governantes. Nesse ponto é ilustrativa a citação de Hamilton e Madison:

Antes que tal revolução possa se realizar, o Senado, isso deve ser observado, deve em primeiro lugar, se corromper a si mesmo; em seguida, deve corromper a legislatura do Estado; depois, deve corromper a Câmara dos Deputados; e, finalmente, corromper o povo em geral. É evidente que o Senado deve ser primeiro

³⁸ Tradução livre do inglês: “*the two great points of difference between a democracy and a republic are: first, the delegation of the government, in the later, to a small number of citizens elected by the rest; secondly, the greater number of citizens, and greater sphere of country, over which the later may be extended*” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1941, n. 10).

³⁹ Tradução livre do inglês: “*To refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations. Under such a regulation, it may well happen that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened for the purpose*” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1941, N. 10).

corrompido antes que se possa tentar um estabelecimento da tirania. Sem corromper a legislatura do Estado, não é possível prosseguir nessa tentativa, porque a mudança periódica dos membros poderia, de outro modo, regenerar todo o corpo. Sem exercer os meios de corrupção com igual sucesso sobre a Câmara dos Deputados, a oposição – que é igualmente um ramo do governo, inevitavelmente derrotaria a tentativa; e sem corromper o próprio povo, a sucessão de novos representantes poderia rapidamente restaurar todas as coisas para sua ordem antiga. Existe algum homem que possa seriamente persuadir-se que o Senado proposto possa, por todos os meios possíveis ao alcance da habilidade humana, chegar ao objeto de uma ambição sem lei, depois de passar por todas essas obstruções? (MADISON; HAMILTON; JAY, 1941, N. 63).⁴⁰

É importante ressaltar que embora as eleições e o controle institucional de quem representa sejam premissas centrais do pensamento liberal, tanto para proteção das liberdades individuais, quanto para a presença de decisões políticas voltadas para o bem-comum, o argumento favorável à extensão das eleições a todos os cidadãos encontrou fortes objeções. Araujo (2002, p. 79) destaca que antes de seu advento em instituições reais, o regime do sufrágio universal despertava ansiedades a respeito de ser ou não uma nova forma de tirania, a chamada “tirania da maioria” ou “tirania da multidão”, e, portanto, um perigo às liberdades. Nessa mesma medida também poderia representar, é claro, um perigo à propriedade. Nesse sentido, o autor mostra que a democracia era uma questão condicionada (principalmente em relação a sua compatibilidade com a liberdade individual e de propriedade), e não condicionante da representação.

Não obstante as resistências, no decorrer do século XIX o tema da democracia se vinculou ao do sufrágio universal. A emergência de poderosos movimentos político-sociais contribuiu para a abertura do sistema político, de modo a admitir maior participação política e ampliar a base do consentimento e da delegação do representante. O liberalismo, dessa forma, é obrigado a recorrer a um discurso universalizante, que possa afirmar o interesse coletivo, ao passo que garanta o direito individual da sociedade civil. É a ampliação do sufrágio e, finalmente, o sufrágio universal que permitirá ao privado se apropriar do público e se enunciar de forma generalizada. Da parte do pensamento liberal, Stuart Mill é um dos pensadores que ajudou a difundir a opinião sobre a necessidade de democratização da representação via

⁴⁰ Tradução livre do inglês: “*Before such a revolution can be effected, the Senate, it is to be observed, must in the first place corrupt itself; must next corrupt the State legislatures; must then corrupt the House of Representatives; and must finally corrupt the people at large. It is evident that the Senate must be first corrupted before it can attempt an establishment of tyranny. Without corrupting the State legislatures, it cannot prosecute the attempt, because the periodical change of members would otherwise regenerate the whole body. Without exerting the means of corruption with equal success on the House of Representatives, the opposition - that coequal branch of the government would inevitably defeat the attempt; and without corrupting the people themselves, a succession of new representatives would speedily restore all things to their pristine order. Is there any man who can seriously persuade himself that the proposed Senate can, by any possible means within the compass of human address, arrive at the object of a lawless ambition, through all these obstructions?*” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1941, N. 63).

eleições, argumentando que na sua aproximação mais democrática do século XIX, a autorização envolveria o maior número da população, por meio da extensão paulatina do sufrágio. Para o autor, é importante que todos os indivíduos tenham voz no governo, para que não exista alguns preteridos em suas decisões (MILL, 1981).

Entre aqueles contrários ao sufrágio universal destaca-se o argumento do liberal conservador Edmund Burke. Ao discutir a questão da inclusão dos irlandeses na representação parlamentar, o autor advoga por uma representação virtual, que não está baseada na legitimidade da autorização de todos os indivíduos, mas na presença de indivíduos e grupos que possam falar em nome dos ausentes. Em discurso sobre a reforma do parlamento, em 1782⁴¹, o autor apresenta a inadequação do critério estatístico para que todas as localidades da Inglaterra se fizessem presentes. De acordo com Burke, “você tem uma representação igual, porque existem homens igualmente interessados na prosperidade do todo, que estão envolvidos com o interesse geral e a simpatia geral”⁴². O critério de inclusão de representantes no parlamento não precisava levar em conta todas as localidades e constituintes, mas justificava-se pela presença de grupos com clivagens reais, que precisavam ser representadas a fim de que a deliberação fosse sensível aos diferentes argumentos e discordâncias substantivas⁴³. A ausência de autorização por parte da população como um todo não dispensa, contudo, o consentimento como fonte de legitimidade política. Apenas reflete sua visão em relação aos interesses e à representação como substância e não forma, como se verá a seguir. O poder do governo continua a emergir do consentimento do povo, mas não surge de uma relação aritmética entre as pessoas, já que o interesse é objetivo e identificável pelo representante. Sua preocupação com a inclusão de determinados grupos vai ao encontro de sua exigência de informação acurada sobre a nação para que a representação servisse ao seu propósito último, o interesse nacional (PITKIN, 1967, p. 178-185).

É interessante notar que a concepção de representação virtual burkeana adianta alguns elementos que estão na base das propostas deliberativas e discursivas na contemporaneidade. Primeiramente, a partir da noção de que uma decisão legítima surge do processo de debate e não da agregação simples das vontades individuais. Em segundo lugar,

⁴¹ BURKE, E. Speech “On the reform of the representation of the commons in Parliament. In: PAYNE, E. J. *BURKE: select works of Edmund Burke*, Vol. 4, Miscellaneous Writings. Library of Economics and Liberty, 1990. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/LFBBooks/Burke/brkSWv4Cover.html>>. Acesso em: 21 out. 2010.

⁴² Tradução livre do inglês: “*you have an equal representation, because you have men equally interested in the prosperity of the whole, who are involved in the general interest and the general sympathy*”.

⁴³ De acordo com Pitkin (1967), Burke considerava que os católicos irlandeses e colonos americanos não estavam adequadamente representados, pois nenhum parlamentar compartilhava de seus interesses.

pela importância que dá ao elemento da “imagem” e do “reflexo”, aventando a necessidade da “presença” de diferentes grupos para alcançar a representatividade das decisões. Contudo, a proposta do conservador passa ao largo de uma preocupação com formas mais democráticas de se deliberar pelo interesse público, uma vez que os interesses dos indivíduos e suas razões contam pouco para a deliberação e apenas alguns indivíduos estariam aptos a descobrir o interesse objetivo da nação.

Não obstante os argumentos contrários à extensão do sufrágio, com o passar do tempo, a democracia eleitoral deixou de ser o problema para o liberalismo, passando a solução para a conciliação entre o ideal de soberania estatal e nacional, e o princípio de soberania do indivíduo (ARAUJO, 2002). Uma das tensões advindas desse arranjo de governo é que o sufrágio é, concomitantemente, meio de generalizar a vontade política e mecanismo que garante a despersonalização do indivíduo. O encontro da representação com a democracia, não rompe com o dualismo Estado e sociedade, mas busca sua conexão por meio da expressão da soberania no momento do voto. Esse foi um grande avanço em relação às monarquias absolutistas e aos critérios fluidos de legitimidade da Idade Média. A questão que se coloca na atualidade está relacionada com a exclusividade desse tipo de autorização para se pensar a política democrática, haja vista a constatação dos limites das eleições para seleção de “bons governantes” – no sentido de serem capazes de expressar os distintos interesses da nação – e da complexidade da soberania, que não deve mais ser analisada a partir da separação entre público e privado ou da cessão da vontade (URBINATI, 2006a). Esse é um debate que estará presente no capítulo segundo. Na próxima seção ver-se-á como a presença de eleições e da unidade da representação está ligada a uma outra questão que carece de respostas teóricas, a saber, “*o que deve ser representado*”.

1.3.2 O Que Deve Ser Representado?

A divisão entre soberania pública e privada operada pelos contratualistas define quem deve ser o representante político, mas deixa incertezas sobre o conteúdo a ser representado e os limites da soberania dos indivíduos. A principal controvérsia em relação à pergunta “*o que deve ser representado*” se situa na oposição entre interesse privado ou

público, geral ou particular, local ou nacional e assim por diante. Desse modo, se por um lado, a categoria do interesse sempre esteve no centro de nossa compreensão sobre a representação política, por outro, esse não é um conceito fácil de se definir e foi utilizado na maior parte dos contextos de modo genérico. Na discussão apresentada aqui, ver-se-á que tanto na visão republicana, quanto nas distintas formas de liberalismo há uma discussão da representação política como atividade de defesa dos interesses gerais. A diferença entre estas correntes está na concepção sobre a vinculação ou formação dos interesses e, conseqüentemente no papel da pluralidade das opiniões dos indivíduos nesta configuração.

Para os teóricos do liberalismo americano, a ênfase estava na representação de pessoas e de seus interesses particulares, consagrando uma visão da representação baseada em indivíduos racionais e independentes (BEER, 1957, *apud* PITKIN, 1967). Não obstante a primazia dos indivíduos, não se pode esquecer que os Federalistas têm uma visão essencialmente pejorativa dos interesses, percebidos como paixões momentâneas ou uma avidez para o ganho imediato e imoderado (PITKIN, 2006, p. 35). Diante dos riscos dos interesses facciosos é necessário que sejam desarmados e controlados para que prevaleça o “real bem-estar da nação” (KINZO, 1980, p. 37). Essa é justamente a função do governo representativo, que funciona como uma espécie de filtro para refinar e ampliar as perspectivas do público (PITKIN, 2006). O governo representativo é um meio de trazer os conflitos para um foro central, de maneira que os interesses possam ser restringidos, balanceados e acomodados, permitindo o bem comum emergir. Esse não é o bem comum republicano, em que a nação é concebida na sua totalidade e os indivíduos como abstrações tornadas presentes pela representação, mas também não está assentado simplesmente na agregação de preferências individuais. O interesse nacional seria decantado a partir da presença de *checks and balances* e das eleições, capazes de afastar o representante das paixões e dos interesses de curto prazo (LEYDET, 2004, p. 74). A garantia de que os representantes sejam responsivos à vontade dos eleitores repousa na presença de eleições frequentes e no instituto da reeleição: “eleições recorrentes, ao invés de similaridade social e proximidade, são o melhor guardião dos interesses das pessoas” (MANIN, 1997, p. 11). Ademais, os Federalistas apostavam na ampliação da república e dos interesses a serem representados. Quanto maior a república, mais múltiplos e diversos são os interesses e, portanto, menos provável sua combinação para uma efetiva ação facciosa.

O utilitarismo inglês também favorecia a representação de pessoas. Pitkin (2006) mostra que de diversas maneiras, os utilitaristas argumentam que todo mundo sempre é, ou

pelo menos a maior parte das pessoas normalmente é, motivada pelo interesse próprio, e que assim, segundo Bentham, “ninguém sabe o que é do seu interesse tão bem quanto você mesmo” (BENTHAM, 1954 *apud* PITKIN, 2006, p. 37). Segue disso que cada indivíduo é o melhor guardião do seu próprio interesse, seja porque os outros são muito egoístas para defendê-lo, seja porque não podem conhecê-lo. Embora esta máxima, quando levada ao extremo, parece tornar impossível a representação, na equação utilitarista o legislador também entra como fator de equilíbrio entre interesses egoístas e da comunidade. Sua função é recompensar ações socialmente desejáveis, mas não atrativas do ponto de vista individual, e punir as ações socialmente indesejáveis e atrativas do ponto de vista individual, de forma que o interesse próprio se alinhe com o bem público. Desse modo, o utilitarismo se associa à herança federalista no que se refere às características do legislador e ao papel de salvaguardas institucionais. Pitkin (1967, p. 201) mostra que James Mill também aposta nas eleições como mecanismo que garante ao legislador buscar o interesse da comunidade como um todo, já que esse é parte da comunidade que o elegeu e sujeito às leis que cria. De acordo com a autora, na teoria utilitarista a transição do indivíduo para a sociedade é, simplesmente, tomada como garantida. Ao incluir toda comunidade por meio do voto, os interesses de todos serão considerados no processo decisório.

Burke chega à mesma conclusão da defesa dos interesses da nação, mas a partir de uma concepção diferenciada de sua formação e vinculação. Para o autor, a existência de interesses locais e divergentes não é um impedimento para se descobrir o verdadeiro interesse nacional. Existe um interesse que é objetivo, desvinculado e identificável por meio da deliberação e da decisão racional. Na sua visão de interesses desvinculados, a representação não é separada de uma dimensão substantiva de bom governo. O representante deve a seus eleitores devoção aos seus interesses, o que não significa que precise seguir a sua opinião. Apesar, das pessoas saberem de modo geral quais são suas queixas e necessidades, elas são ignorantes em relação às causas e soluções, as quais devem ser deixadas à deliberação dos representantes. Se os mesmos falham constantemente em identificar o interesse da nação, então, eles não são verdadeiramente representativos (Ibid, p. 175). Apesar da diferença na vinculação dos interesses, novamente, há uma aposta na superioridade do representante e na sabedoria que deriva de sua experiência.

Do ponto de vista republicano, o conteúdo da representação também se associa com os adjetivos geral, nacional e público. A assembleia nacional é pensada por Sieyès como um corpo que age por e em nome do representado, sempre tomado como uma unidade. “O papel

do sistema representativo é organizar, tornar possível esta passagem do indivíduo da sociedade civil ao cidadão participante do político” (LEYDET, 2004, p. 72). Nesse caso, também não se trata de representação de pessoas ou de seus interesses, principalmente neste contexto da Revolução Francesa, no qual era necessário suprimir antigas lealdades e fidelidades. A representação dos interesses da nação é possível sobre o fundo de uma legitimidade conferida pelo consentimento dos cidadãos⁴⁴ e pelo debate. Manin (1995) ressalta que, assim como em Burke, a razão de ser do governo representativo para Sieyès é o debate, colocando maior ênfase na deliberação do que no processo eleitoral. A deliberação é um processo de teste, onde “ideias úteis e perniciosas são separadas; as últimas são abandonadas, as primeiras prosseguem em busca de um equilíbrio até que, modificadas e purificadas por sua ação recíproca, por fim se fundem numa só opinião (SIEYÈS, 1789a *apud* MANIN, 1995, S.I.). O interesse nacional emergiria desse processo livre de discussão e decisão, de acordo com o juízo que os representantes façam no momento e esclarecidos por todas as luzes que a Assembleia possa lhes proporcionar.

Tanto os argumentos em favor da representação de pessoas, quanto aqueles relacionados a interesses fixos ou desvinculados (*unattached*), concordam com o fato de que existe, no final, algo como um interesse público, que deve de alguma maneira incluir e abarcar o verdadeiro interesse próprio de longo alcance de cada um (PITKIN, 2006). Nessa perspectiva, representar é dar forma a uma vontade que não existe *a priori*, é um ato de criação. Nas sociedades democráticas, a possibilidade que essa criação do interesse geral seja mediada pela pluralidade dos interesses presentes na sociedade se realiza no momento eleitoral. Rosanvallon (2009) mostra que a eleição é uma necessidade procedimental prática para dar conta da busca pela unidade, que está presente no ideal político desde o mundo antigo. A eleição mescla dois princípios: o de justificação (nesse sentido, mantém o desejo na origem do regime democrático de expressar a unanimidade e a generalidade a partir da vontade geral do povo nas urnas) e o princípio da maioria (provendo uma técnica de decisão, que é uma condição de estabelecimento do regime, onde a maior quantidade vale pela totalidade). Dessa forma, as eleições operacionalizam a participação dos cidadãos e a expressão de suas preferências sobre as propostas e plataformas apresentadas pelos candidatos.

⁴⁴ Leydet (2004, p. 69) mostra que a ideia de unidade também é recuperada por outros autores para justificar a não adoção do sufrágio universal. Para Carl Schmitt, a unidade está representada e se tornou presente por intermédio de um ser publicamente presente, por exemplo, o Parlamento. A extensão do sufrágio leva ao enfraquecimento desse sentido eminente do papel do representante, em proveito de um segundo sentido que Schmitt destaca como representação-mandato.

É fato indubitável que o sufrágio resgata a política para a sociedade civil, permitindo o exercício da soberania por meio do voto. O problema é fazer derivar desse princípio agregativo – o voto de cada indivíduo é considerado matematicamente igual – os interesses gerais da nação. O princípio igualitário segundo o qual todos os indivíduos têm o mesmo direito de consentir sobre o poder e, portanto, os representantes têm condições de decidir em seu nome, parte do pressuposto de que o cidadão no momento eleitoral situa as diversas alternativas em relação às suas preferências⁴⁵. Nesse sentido, o modelo liberal julga que as preferências individuais entram no processo político como dadas, ignorando o seu processo de formação e o fato de que o fórum público é diferente do mercado, onde a expressão das preferências se dá de forma isolada e privada (MIGUEL, 2003; ELSTER, 2007). Portanto, não pensa outras arenas de formação e transformação dessas preferências e formas de romper com o que Ankersmit (2002) chama de vazio ou espaço estético entre o eleitor e o eleito.

A noção de que a pluralidade do “que é representado” tem oportunidade de se expressar no momento agregativo vem sendo alvo de um sólido repertório de críticas. Tocqueville, por exemplo, percebeu os perigos para a vontade de minorias ou pequenos grupos da democracia baseada em uma maioria e em interesses gerais. Contra a “tirania da maioria”, o autor destacava o papel das associações para a defesa da liberdade, argumentando que a ação política dos cidadãos não se esgota nas atividades de escolha e vigilância dos representantes (TOCQUEVILLE, 2000, 2005; JASMIM, 2005). As associações políticas servem às minorias como se fossem pequenos partidos, muitas vezes com representantes que lutarão em igualdade de condições com os da maioria, tentando assim pressioná-los e ao partido que se encontra no poder (QUIRINO, 2001, p. 171).

O tema minoria vs maioria também aparece com força em Stuart Mill. Para garantir a representação das minorias e a presença de diferentes opiniões no processo deliberativo, o autor defende o voto universal e a representação proporcional. Contemporâneo do apogeu da revolução industrial que teve como consequência a incorporação de novos atores sociais no sistema político e a criação de um sistema legítimo de contestação pública, a preocupação do

⁴⁵ A mudança semântica de interesses para preferências reflete a dificuldade na teoria política de lidar com a categoria do interesse. Miguel (2010, p.4-5) destaca que a complexidade do conceito levou muitos teóricos a utilizá-lo de forma indiscriminada como sinônimo de preferências e escolhas. O autor define preferência como “a predileção por alguma situação ou estado, que leva ao *interesse* em determinadas medidas e a *escolhas* em situações concretas. A escolha é mais facilmente identificada, do que as outras duas categorias. Em contraponto à visão marxista e utilitarista, defende que é possível reconhecer tanto a possibilidade de manipulação quanto a ausência de um “interesse verdadeiro” objetivamente identificável, posição paradoxal, mas que leva em conta a autonomia diferenciada dos diversos sujeitos sociais na produção de suas próprias preferências e interesses. Apesar destas divergências, para discussão sobre o conteúdo da representação é suficiente no momento pensar nos limites da escolha ou expressão da preferência e interesse para geração de uma decisão legítima.

autor inglês será pensar o parlamento como espaço que possa espelhar a diversidade e complexidade da sociedade. Além de tratar da incorporação de todos de forma proporcional, Mill (1981) também aposta que a representação do bem comum e do público poderia emergir da assembleia representativa, por meio da deliberação e manutenção do julgamento por seus constituintes (URBINATI, 2000). Nesse ponto, Mill, diferentemente de Burke, considera a opinião das pessoas e seu julgamento como central no governo representativo. O parlamento, apesar de conservar a sabedoria superior ao cidadão “comum”, não é detentor de uma verdade inquestionável. Em “O governo representativo”, estabelece duas funções para uma verdadeira assembleia representativa: o controle sobre os atos do governo – colocando-os à luz da publicidade e exigindo a sua justificação – e a discussão – entendendo que a assembleia 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 a qual a função da assembleia é ser uma arena que expresse e traga à luz diferentes opiniões presentes na sociedade, possibilitando que cada cidadão tenha certeza de que alguém expressará suas ideias. De acordo com Urbinati (2000, p. 761), a visão de que a assembleia 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. Diferentemente da visão deliberativa que aparece no conservador Burke ou nos Federalistas – quando esses destacam a função do parlamento de refinar e balancear as opiniões –, a proposta de Mill dá vazão a uma atividade representativa não limitada ao momento autorizativo, mas com diferentes momentos de expressão da soberania popular e debate entre assembleia representativa e o povo.

Para Manin (1997), o debate é um dos princípios fundadores do governo representativo ligado à aceitação da diversidade social, como pode ser visto nos escritos de Sieyès e Burke e amplamente defendido por Mill. Porém, o debate não provê uma técnica de decisão. A partir dessa constatação, o princípio do governo representativo é formulado da seguinte maneira: “nenhuma decisão pode adquirir a força de uma decisão pública a menos que tenha obtido o consentimento da maioria, após terem sido sujeitas ao julgamento pela discussão” (MANIN, 1997, p. 190, tradução da autora)⁴⁶. Para o autor, não há nada nesta formulação que defina que a proposta deva vir dos representantes ou apenas de dentro da assembleia. Nem tudo deve ser originado no debate, mas tudo precisa ser justificado a partir

⁴⁶ Tradução livre do inglês: “no proposal can acquire the force of public decision unless it has obtained the consent of the majority after having been subject to trial by discussion” (MANIN, 1997, p. 190).

dele. O governo representativo não é um governo indireto, no qual os indivíduos não têm influência no conteúdo da representação, já que a comunidade pode julgar as decisões tomadas pelos representantes e todas as propostas são submetidas ao debate. O governo representativo é, nas palavras de Manin (1997, p. 192), “um sistema no qual as políticas públicas e decisões estão sujeitas ao veredito das pessoas”. Para o autor, nem mesmo as mudanças no sistema representativo, de parlamentar, para partidário e, finalmente, para a democracia de “audiência” teria rompido com esta característica discursiva da representação. Contudo, como já destacado no início do capítulo, Manin não percebe que o deslocamento do debate para dentro dos partidos e entre líderes e depois para os meios de comunicação tem sim impacto sobre a formulação do interesse público, visto que restringe o número de pessoas que podem expressar suas ideias e a qualidade do debate, ou mesmo sua possibilidade.

Urbinati (2000) discorda de Manin, mostrando que na verdade não foi este modelo deliberativo que se consolidou, mas sim o modelo eleitoral de democracia, segundo o qual as instituições políticas devem estar no domínio dos competentes e a eleição encerraria o momento de autorização e *accountability*. Autodeterminação e autogoverno passam a ser expressos por meio do voto, ignorando, em parte, os problemas relativos ao descompasso entre vontade do povo e decisões produzidas pelos representantes. A negligência em relação ao aspecto deliberativo da representação é constatada numa avaliação geral sobre as teorias do governo representativo produzidas no último século. A prioridade nesse campo de estudos tem sido o exame de processos de negociação e agregação de preferências, mais especificamente, da legitimidade conferida pela técnica de decisão – a regra da maioria. É vasta a literatura preocupada com o aprimoramento dos processos eleitorais e dos distintos sistemas de votação. As justificativas para tal mudança de rota parecem não estar claras neste momento, mas em alguns pressupostos racionalistas e realistas que ganham força na Ciência Política no século XX. Entre eles, a ideia do cidadão maximizador de seus interesses e capaz de hierarquizar suas preferências e agir estrategicamente. Essa é uma visão que limita uma discussão deliberativa da representação, focada na transformação das preferências por meio do debate.

A teoria democrática contemporânea vem apontando tais limites mostrando que embora o princípio da maioria equacione a definição daquilo que deva ser efetivamente representado – “interesse geral” ou “vontade da maioria” –, é impossível produzir diagnósticos ou maximizações desse “interesse geral” a partir da agregação de votos. Ademais, é preciso atentar para as diferenças em termos de recursos e poder que impactam na

formação da agenda do que será alvo do julgamento, já que a maioria dos cidadãos só se expressa no momento esporádico das eleições. Sendo assim, diferentes autores vêm destacando a necessidade de se redefinir a relação entre Estado e sociedade e *o que deve ser representado*, apostando na inclusão de outras fronteiras, que não apenas os interesses nacionais territorialmente definidos (FRASER, 2007; REHFELD, 2005) e outros modelos decisórios para lidar com o conflito de interesses e a pluralidade de visões.

A defesa de interesses gerais e nacionais sobre os interesses privados é crucial para política democrática, mas o equívoco do pensamento liberal está ligado a suas premissas originais. Entre elas, está a defesa da superioridade do representante para discernir o bem comum, a completa desconfiança em relação à diversidade e à diferença e a ausência de uma discussão sobre desigualdades materiais e políticas, que será alvo da geração de estudos posterior. Não se pode esquecer também que a divisão entre Estado e sociedade, própria da modernidade, embora conserve o espaço do comum e a garantia de igualdade entre indivíduos no aspecto formal da representação, deixa de lado a dimensão contestatória da democracia e a sociedade civil como espaço de luta e defesa em relação ao poder arbitrário do soberano, reduzindo a relação democrática à dicotomia entre eleitor e eleito. Sair dessa visão diádica é um dos desafios para se pensar alternativas para *o que se representa*, que possa extrapolar a dimensão dos interesses definidos pelo representante, a partir de uma ‘preferência’ expressa no momento eleitoral, para incorporar diferentes valores, perspectivas e interesses. Sem esquecer da difícil transição e conciliação entre interesses individuais, particulares e locais e a representação de interesses coletivos, gerais e da nação.

Essa é uma crítica *a posteriori* que se beneficia do desenvolvimento da teoria política a partir de outros contextos. Por isso, é importante não perder de vista que estas questões foram definidas num contexto sociopolítico completamente diverso. Basta olhar para a Revolução Francesa e Americana para perceber porque a definição de um governo legítimo, questão central para o pensamento político moderno, passava pela desconfiança em relação ao conflito e facções, pela necessidade de imposição de uma ordem e unidade de governo e pela repulsa a antigas formas de privilégio e hierarquias sociais que empolgavam a defesa dos interesses da nação. Sem contar o avanço que representou o sufrágio para a grande maioria da população excluída do processo político. Por fim, é importante lembrar que a definição do que deve ser representado ganha uma conotação democrática que envolve a legitimidade das preferências expressas no voto e o aspecto deliberativo dos representantes, que são controlados pelos cidadãos e mutuamente entre os poderes. A questão investigada no presente

é em que medida esses são critérios suficientes para a deliberação e o parlamento é o *locus* exclusivo de expressão da soberania popular.

1.3.3 Como se Representa?

A noção de representação de interesses e pessoas suscitou questões a respeito da forma como os mesmos são representados. Para além dos pressupostos da deliberação e do voto que informam a maneira como os interesses são identificados, a literatura do governo representativo se ocupou do debate sobre como os representantes devem tomar decisões e qual é o tipo de relacionamento com o representado. Essa preocupação expõe um dos dilemas da representação política, a saber, a institucionalização da representação não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse dos representados (LAVALLE, et al, 2006a, p. 54). Essa dualidade constitutiva entre representação e representatividade, entre representante e representado, foi frequentemente vinculada na teoria política à controvérsia do mandato imperativo ou delegação *versus* a independência ou mandato livre do representante.

Os principais teóricos liberais, apresentados até o momento, defenderam, em grande medida, o mandato livre ou a representação independente. Desse modo, a resposta à questão *como se representa*, tanto na visão burkeana da representação como meio de identificar e deliberar sobre interesses objetivos e “verdadeiros”, como nas formulações dos Federalistas, que a concebe como mecanismo de acomodação de interesses das pessoas, converge para a liberdade e independência do representante⁴⁷. Contudo, como se verá ao longo da seção, os problemas do controle sobre o representante e da atenção aos anseios do representado também povoam as teorias do governo representativo, sem encontrar soluções satisfatórias.

Na gradação entre livre mandato e delegação, Burke incorpora o caso “puro” do primeiro. O representante deve exercer julgamento político pela nação como um todo, é um

⁴⁷ Para Dominique Leydet, os Federalistas situam-se no eixo da representação-mandato, tendo em vista o papel que os interesses particulares têm no exercício da representação. Maria D’Alva Kinzo (1980) também aponta que a representação nos liberais norteamericanos não é independente, uma vez que é necessário trazer à casa legislativa os diferentes interesses da sociedade. Essa posição é contraditória àquela colocada por diversos autores, entre eles Pitkin (1967) e Rehfeld (2009), em texto mais recente, os quais situam os autores Federalistas na posição de independência dos representantes.

fiduciário (*trusteeship*). Esse é um argumento condizente com a lógica interna do pensamento burkeano e sua visão de interesses desvinculados e objetivos, mas também espelha o contexto político e social ao qual estava imerso. Como observa Eulau (1978, p. 46), Burke era um homem de partido e ao defender o mandato independente do representante ele estava, de fato, traduzindo os interesses de seu partido dentro de princípios universais da política. Como um comerciante livre (*trader*) por convicção, sua demanda que o parlamento deve estar para a nação como um todo e para os interesses nacionais, significava para ele, em seu contexto, uma demanda por comércio livre. Os comerciantes de Bristol, os quais mudavam de opinião sempre que uma determinada posição favorecia seus interesses, estavam no centro do embate político travado por Burke. Assim, se pensassem que a restrição do comércio mais bem serviria aos seus interesses, eles também apoiariam essa iniciativa. A necessidade da representação ser independente dos caprichos de seus constituintes é expressa no famoso e amplamente reproduzido discurso aos eleitores de Bristol, no qual ele declara:

O parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um dos membros deva sustentar, como agente ou advogado, contra outros agentes ou advogados; mas o parlamento é uma assembléia deliberante de uma nação, com um interesse: o da totalidade; de onde devem prevalecer não os interesses e preconceitos locais mas o bem geral que resulta da razão geral do todo (BURKE, 1987)⁴⁸.

É bom lembrar que estava no horizonte de formulações do autor a discussão sobre a dimensão virtual da representação. Assim, a independência do representante está baseada em uma ideia de representatividade construída por um corpo representativo que espelha, em alguma medida, as principais clivagens da nação. Tendo em vista que a representação não se pauta pela defesa das pessoas ou indivíduos, mas por uma noção deliberativa da política, na qual os principais interesses em disputa deveriam estar presentes no parlamento, os representantes seriam capazes de descobrir os verdadeiros interesses da nação.

Apesar de concepções distintas da formação dos interesses nacionais, os Federalistas também apostam na independência do representante. Para os defensores da Constituição norte-americana a atenção ao interesse individual é acentuada, mas a vontade dos cidadãos não é considerada alvo direto da implementação da política. O interesse individual é trazido à casa legislativa para ser balanceado com os demais interesses, permitindo ao governante

⁴⁸ “Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole” (BURKE, 1987).

liberdade de decisão. A representatividade das decisões seria resultado do processo de debate e deliberação do Parlamento e não de uma atenção direta aos interesses individuais e facciosos expressos pelos constituintes. Todavia, diferentemente de Burke, os autores apresentam uma preocupação maior com o controle sobre o representante e autorização dos representados, como se viu nas seções anteriores. Além disso, a atuação independente do governante deve se pautar pelo compromisso de formular leis que tenham correspondência com as preferências dos cidadãos por elas governados. O equilíbrio entre os Poderes e o controle eleitoral frequente ajudariam nesta conexão entre representantes e representados, ao recordar os compromissos assumidos e as preferências expressas pelos eleitores.

O argumento oposto, difundido pelos antifederalistas e por diferentes teóricos, é o do mandato imperativo, no qual o representante é visto como um delegado, dependente do julgamento do representado, e cuja atuação deve buscar o bem de seus constituintes particulares (REHFELD, 2009, p. 217). De acordo com Kinzo (1980, p. 37-43), a teoria marxista-leninista também trata da representação de interesses e incorpora os dois polos da atividade representativa. O representante adquire certa independência num estágio inicial, até que, num segundo momento, após a tomada de consciência pelo proletariado dos interesses de classe e a emergência da sociedade socialista, passam a ser apenas porta-vozes da vontade popular, configurando-se o mandato imperativo. Essa situação tende a desaparecer com o desenvolvimento do autogoverno, não fazendo mais sentido falar em representação. O limite da concepção marxista sobre a representação política é a negação do próprio conceito.

De acordo Pitkin (1967), as teorias “formalistas” de *accountability* que focam no mandato imperativo e delegado do representante privilegiam apenas um dos pólos da atividade representativa: a atuação para o interesse ou benefício do representado. Não se pode esquecer a importância da autonomia do representante e sua função política de organizar a sociedade. Para a autora, a controvérsia mandato-independência ofusca o “verdadeiro” significado da atividade representativa que não se reduz a esse paradoxo. O representado deve ser ao mesmo tempo presente e não presente e, entre essas duas posições, existe uma ampla gama de alternativas. Representar está numa posição de um contínuo entre um “*take care of*”, que de forma completa não é representação, e um “*delivering their vote*”, considerado tão passivo que é capaz de, no máximo, significar uma posição descritiva de se colocar no lugar do representado (PITKIN, 1967, p. 214). O padrão pelo qual alguém será julgado como representativo é, na leitura de Pitkin (1967, p. 166), se esse promoveu o interesse objetivo daqueles que representa.

McBride (2007, p. 182) mostra que propostas atuais para defesa do modelo delegado de representação enfrentam ainda sérios desafios. Primeiro porque, mesmo que a proposta pareça advogar por um mandato mais transparente e *accountable*, é mais difícil determinar o que conta como falha do representante. É preciso considerar a ignorância dos eleitores em relação a algumas questões políticas e o mandato delegado coloca grandes exigências para o eleitor em termos de informação, tempo e esforço. Segundo, o mandato delegado amplia os problemas do simples majoritarianismo. Assim, como alertado por Madison, em unidades menores, o risco da demagogia e da ditadura da maioria aumenta. Além disso, a representação delegada promove a visão de que representantes devem agir no interesse de seu constituinte e não do interesse público.

Em texto recente que explora tal controvérsia, Rehfeld (2009) ressalta como o modelo binário *trustee*⁴⁹/*delegate* oculta a complexidade do fenômeno da representação. O autor propõe três distinções subjacentes à atividade do legislador que aliadas apontam para oito modelos, ao invés da dualidade apresentada na maioria dos estudos. Desse modo, chama atenção para a importância de se distinguir entre os objetivos da legislação – o bem de todos (objetivo republicano) ou de uma parte (pluralista) –, a fonte de julgamento – se o representante baseia-se em seu próprio julgamento ou é dependente de outro partido ou pessoa –, e a responsividade – o grau no qual o representante é mais ou menos responsivo a sanções, principalmente, a reeleição⁵⁰. Rehfeld ao destacar os diferentes tipos de questões envolvidas no processo de tomada de decisão consegue ir além do debate teórico sobre o que constitui uma representação legítima, apontando distintas possibilidades do relacionamento representativo. Contudo, como ele mesmo declara, não está no seu escopo decidir sobre questões de justiça, legitimidade e democracia que podem emergir dessas combinações. Para esta questão, Pitkin (1967) apontará que a avaliação das decisões tomadas no contínuo entre mandato e independência deve ter como referência o atendimento aos interesses substantivos dos representados. Um conceito em si vago e de difícil precisão.

⁴⁹ A palavra *trustee* é de difícil correspondência em português, mas representa aquele que é depositário de confiança, o qual o representado pode confiar o livre julgamento.

⁵⁰ A partir da combinação dos objetivos republicanos (bem de todos) com as duas outras dimensões, Rehfeld (2009, p. 223) chega aos seguintes modelos: *trustee burkeano*, cujo julgamento é independente e atividade menos favorável a sanções; *funcionário/servidor público* (*civil servants*), que tem um julgamento dependente e pouco sujeito a sanções; o *legislador madisoniano* (*madisonian lawmakers*), o qual prima pela independência e é responsivo a sanções e o *antifederalista*, que é dependente do julgamento de outros e responsivo a sanções. Do ponto de vista pluralista (bem de uma parte, ou de seus constituintes), Rehfeld destaca *voluntários* (*volunteers*), que julgam por eles mesmos e são menos responsivos a sanções; *embaixadores* (*ambassadors*), que se baseiam no julgamento dos outros e também são pouco responsivos a sanções; *profissionais* (*lawyer, doctor, financial advisor*), cujo julgamento é próprio e são mais propícios a sanções e por fim, *delegados* (*pared-down delegates*), que baseiam-se no julgamento de outros e também são mais vulneráveis a sanções.

É interessante notar que ao responder à questão “*como se representa*” a partir da defesa da independência do representante, as eleições voltam a ser a solução liberal para o governo representativo. A eleição opera como mecanismo de agregação e expressão dos interesses dos cidadãos, ao mesmo tempo em que é o momento de realização da *accountability*, ao permitir o veredito dos cidadãos em relação às posições assumidas ou propostas pelos representantes para a formação da agenda pública. Nesse caso, os indivíduos podem fazer um julgamento prospectivo – o que os eleitos deveriam fazer – e retrospectivo – se eles fizeram o que deveria ser feito (SARTORI, 1994). Além do controle eleitoral (*accountability vertical*), a garantia de representatividade está posta nos mecanismos de *checks and balances* defendidos pelos Federalistas, ou seja, no controle horizontal entre os poderes (O’DONNELL, 1991).

Além dos tradicionais controles verticais e horizontais, existem diferentes formas pensadas para reduzir o hiato entre cidadãos e governo, entre os quais Arato (2002) elenca a importância do direito e do constitucionalismo, da deliberação pública, da confiança e identificação com o representante, da similitude e representação descritiva. Todavia, apenas a *accountability* cria algum tipo de sanção baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem). Ao contrário de Pitkin (1967) que acusa o modelo “formalista” da *accountability* de confinar os mandatos, Arato (2002, p. 92, grifos no original) declara que a avaliação do eleitorado apenas restringe o comportamento dos representantes *se* eles têm interesse em se reeleger, “o que se avalia é seu desempenho geral, e se o distanciamento do ponto de vista dos eleitores levar ao sucesso, eles podem ser facilmente perdoados”.

Vários problemas relacionados à *accountability* têm sido alvo de estudos aprofundados. O tipo de sistema político que melhor permitiria a identificação do responsável pela decisão (parlamentar ou presidencialista; unicameral ou bicameral; proporcional ou majoritário); a influência de financiamento público ou privado nas campanhas eleitorais; o impacto do tempo entre as eleições; as dificuldades para se aprovar mudanças nas regras constitucionais e a diferença de recursos políticos entre governo e oposição, para citar alguns (ARATO, 2002; POWELL, 2000; MANIN, 1997). Considerando a variável partidos políticos, como instituições de mediação entre o eleitor e o eleito, a noção de que a independência do representante poderá ser “controlada” ou avaliada pelo primeiro, tal qual posta originariamente, se esvanece. Bobbio relata que esta relação é muito mais complexa, na

medida que o partido se coloca como termo médio entre estas partes. Hobbesianamente falando, “o eleitor é apenas autor, o eleito é ator, enquanto o partido é ator em relação ao eleitor, autor em relação ao eleito” (Ibid, p. 470)

Todos estes fatores atentam para um problema maior no governo representativo, o da representatividade das decisões políticas em termos de satisfação aos distintos interesses dos indivíduos que serão afetados pelas mesmas. É este diagnóstico que motivou a questão “controversa” do início da seção, a saber, representação e democracia: uma conexão possível? O debate apresentado até o momento sustenta que sim, mas que esta não é uma relação direta. Mais ainda, a representação é sim central para a política democrática mas precisa avançar em relação ao circuito fechado entre voto e formulação de políticas, voto e controle do representante e preferências dos cidadãos e decisões governamentais (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999; PITKIN, 2004; URBINATI, 2006). Embora as respostas às questões *quem representa, o que e como* se complementam, elas também se contradizem por deixarem uma série de outras perguntas não respondidas e partirem de premissas de difícil constatação empírica. Em síntese, a unidade do “quem representa, o que e como” contradiz com a pluralidade do que é representado e a diversidade de contextos em que é aplicada. Essa é uma discussão que será travada no capítulo 2, a partir de um olhar para as teorias democráticas atentas aos limites da democracia eleitoral para a inclusão política.

Na próxima seção, será exposta a cristalização de alguns modelos preocupados com a racionalização e o funcionamento do sistema político, que têm o impacto de delimitar ainda mais o espaço da sociedade no processo político. Além disso, será avaliado o movimento em direção a uma concepção mais plural da política, responsável por reapresentar à teoria política contradições no que diz respeito à inquestionável soberania do Estado. Essas iniciativas contêm as sementes para o retorno do político e a contestação do papel marginal dado à sociedade civil, mas não encontraram, na maior parte do período democrático do século XX, o terreno fértil para sua germinação. As dificuldades reais de operação do mundo da política para prover instituições que reflitam os ideais pluralistas e a consolidação de pressupostos normativos na interpretação do Estado e da representação fixam limites à inovação teórica e empírica, que precisam ser superados para dar conta das transformações sociais sofridas nas últimas décadas.

1.4 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA POSSÍVEL: A DUALIDADE ESTADO/SOCIEDADE NA TEORIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

1.4.1 A Visão Realista da Política

Com o deslocamento do debate da representação para a teoria do governo representativo, três questões passam a guiar os estudos na área: 1) a legitimidade da representação está baseada no consentimento expresso por meio de eleições, a qual, juntamente com mecanismos de *checks and balances*, garante que os representantes serão sábios e virtuosos e legislarão para o melhor interesse da nação; 2) a matéria-prima da representação são os interesses, sejam manifestos pelos próprios indivíduos ou descobertos por meio da deliberação e 3) a representação se dá num *continuum* entre a autonomia total do representante e a pura delegação dos constituintes, envolvendo tanto dimensões de prestação de contas quanto de responsividade aos interesses dos representados. Tais premissas, como visto na seção anterior, trazem uma série de questionamentos e problemas do ponto de vista democrático, no que tange ao controle do representante pelo representado; à conciliação entre interesses individuais e coletivos e à conexão entre preferências dos cidadãos e resultados de políticas. Contudo, diante dos imperativos das sociedades complexas, a representação política passa a ser vista como único meio de operacionalização do ideal democrático e de compatibilização da soberania popular.

No início do século XX, o temor dos excessos da democracia deslocou a preocupação da teoria democrática para o tema da estabilidade do sistema político. A dimensão e a complexidade das sociedades industrializadas e o surgimento de formas burocráticas de organização levantaram dúvidas em muitos teóricos empiricistas, como Mosca e Michels, sobre a possibilidade de se colocar em prática o conceito de democracia, reforçando a aversão aos teóricos clássicos. Por volta da metade do século, a emergência dos regimes totalitários no pós-guerra e do colapso da República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendência fascista, aumenta a desconfiança com a participação. Ainda que fosse uma participação forçada pela intimidação e pela coerção, a tendência foi

associar a palavra “participação” com o conceito de totalitarismo mais do que com o de democracia (PATEMAN, 1992, p. 11).

Max Weber é um dos autores que se propõe a discutir o significado da democracia moderna, a partir de uma reflexão sobre a complexificação e especialização do mundo da política. Concebia que a complexidade das sociedades desencadeava um processo de transferência dos meios de administração e produção para funcionários especializados, o desenvolvimento de um Estado burocrático cada vez mais presente no controle sobre a vida dos indivíduos e a impossibilidade da soberania popular frente à pluralidade de valores e orientações individuais. De maneira realista, propõe que a democracia está relacionada à igualdade formal dos direitos políticos, do direito de constituição do governo a todos os membros do Estado Nacional. O avanço da racionalidade técnica implicaria na redução do escopo da soberania popular (WEBER, 1968 *apud* AVRITZER, 1996, p. 104). Weber vê na racionalidade instrumental – ou racionalidade de meios relacionada à avaliação de instrumentos para se chegar a um fim predeterminado, sem qualquer valor em si mesma – a identificação do indivíduo moderno (AVRITZER, 1996, p. 109). Para o autor, a necessidade de que a administração pública seja exercida por profissionais liberais emerge nas sociedades complexas e nelas surge um tipo próprio de dominação, que ele denomina de “racional legal”⁵¹. Rosanvallon (2009a, p. 75) também reflete sobre este momento, mostrando que juntamente com as reações antiparlamentaristas, iniciadas na década de 1880 e findadas em 1930 com reações mais radicais, foi surgindo uma outra via para remediar o funcionamento do sistema eleitoral-representativo e repensar a legitimidade de identificação com a generalidade: o poder administrativo.

A crescente importância de formas de organização burocráticas levou ao diagnóstico que governar exige uma racionalidade específica que não se harmoniza com as práticas participativas, reforçando a ideia de que participação e racionalidade são incompatíveis. Avritzer e Santos (2003) destacam que a colocação de Weber, no entanto, não tinha a intenção de associar realismo sociológico e desejabilidade política. Os escritos weberianos revelam uma preocupação com os problemas do funcionamento da democracia, causados pela complexidade, na medida em que criava uma tensão entre soberania crescente, no caso o controle dos governos pelos governados, e soberania decrescente, no caso o controle dos governados pela burocracia. Daí o pessimismo de Weber face à dupla emergência da jaula de

⁵¹ Weber (1994, p. 141) define a dominação de tipo racional legal como sendo baseada na “crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação”.

ferro do mundo administrado. Diante dessa conjuntura política, o pensamento weberiano se direciona para a preponderância do político sobre o burocrático e a seleção de líderes políticos capazes.

Carlos Sell (2010) mostra que há um deslocamento no pensamento do autor da democracia parlamentar para a presidencialista, a fim de resolver dois problemas que atravessa sua obra, o problema da liderança e da democracia. Nesse caminho, a opção presidencialista passa a figurar como a mais acertada, uma vez que reforçaria a unidade e a visão universalista de condução política na esfera administrativa. É o presidente que será capaz de impor o político (carisma) sobre a administração (burocracia). Ocorre portanto que o fluxo de poder que se origina na vontade do povo e tinha o parlamento como elemento de racionalização é pensado de outra forma. A vontade popular é transferida diretamente à figura do presidente, funcionando o parlamento apenas, no limite, como guardião dos excessos, mas não mais da racionalidade do fluxo político.

Sell (2010) argumenta que o eixo central da preocupação weberiana tinha muito mais a ver com as características e o futuro do regime representativo em gestação na Alemanha do que com a crítica da democracia direta. Todavia, é inegável que sua ênfase na capacidade da democracia de produção de condições de governabilidade (produção de liderança) influenciou a geração futura do elitismo democrático. Para Avritzer (1996), essa leitura realista do processo político contaminou o ideário teórico no século XX, fazendo com que a característica da formação da vontade política por meio de um processo racional de discussão e de aferição do bem comum, ainda expresso em autores como Mill, entrasse em crise. A partir de Schumpeter, um grande número de autores sugeriu que a democracia pode ser considerada como uma espécie de mercado econômico, no qual o voto constitui dinheiro e os representantes tentam competitivamente vender a si mesmos para esses compradores (SARTORI, 1994). Schumpeter (1984) abandona qualquer pretensão normativa da teoria do governo representativo, mostrando que a democracia não passa de um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, pelo qual 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, convertendo assim o pressuposto de participação de todos no governo, numa inclusão formal no processo político via competição eleitoral. O representante mantém o princípio da distinção em relação aos representados, mas se despoja de qualquer atributo virtuoso ou “boas

intenções” previstos pelos Federalistas, para dar lugar a uma liderança que se distingue da massa irracional e alheia à política que é o povo.

Anthony Downs desenvolve de forma plena essa corrente realista da democracia, em que a proposta central de uma eleição é selecionar o governante. Contudo, enquanto Schumpeter negou qualquer forma de racionalidade individual que pudesse sustentar a democracia dos teóricos clássicos, o indivíduo em Downs é revisitado com a racionalidade. O funcionamento da democracia, para Downs (1999, p. 33), compatibiliza a racionalidade individual com o *modus operandi* do governo ao supor que seu objetivo é a reeleição e que, portanto, todo governo tem o objetivo de maximizar o apoio político. Segundo esse modelo de democracia, os interesses dos grupos políticos e dos indivíduos estão sempre em conflito, uma vez que seu conceito de comportamento racional se refere a uma conduta dirigida principalmente a fins egoístas. As funções sociais das políticas são subproduto da ação humana e as ambições privadas, seus fins⁵². Esse comportamento político está consciente de uma relação definida entre suas políticas e a forma como as pessoas votam. O indivíduo racional vota no partido que ele acredita lhe proporcionará mais benefícios, o que compatibiliza o princípio de maximização dos atores individuais com a racionalidade própria do sistema democrático: “como os governos planejam suas ações para agradar eleitores e os eleitores decidem como votar com base nas ações governamentais, uma relação circular de mútua interdependência subjaz no funcionamento do governo numa democracia” (DOWNS, 1999, p. 94).

O princípio da racionalidade individual está presente em diferentes matrizes teóricas, se tomarmos uma concepção mais rica de racionalidade que tenha maior substância ética – alguém que tem objetivos e crenças e busca escolher ações à luz desses (FEREJOHN e PASQUINO, 2001)⁵³. Todavia, a ênfase no aspecto instrumental da racionalidade, que seduziu as Ciências Sociais nos últimos anos – característica central desde os autores utilitaristas e que ganha força nos trabalhos pioneiros de Downs (1999) e Olson (1999), por exemplo – deixa de lado componentes importantes da ação política dos indivíduos, como os condicionantes sociais e culturais e a possibilidade de se pensar uma dinâmica política desvinculada do

⁵² Para Downs (1999, p. 50), “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas”.

⁵³ Ferejohn e Pasquino (2001) encontram em autores como Hobbes, Aristóteles e Rousseau diferentes sentidos dessa racionalidade ampliada. Em Hobbes, vê a defesa de autopreservação – racionalidade instrumental. Em Aristóteles, a tônica é por desejos racionais, que precisam se alinhar e harmonizar na ação correta – viver uma vida assim envolvia aprender a ter desejos (e emoções) bem ordenados, que servem para fazer boas escolhas em casos difíceis de discernir. Por fim, Rousseau é analisado a partir do conceito de crenças estratégicas, para o qual viver bem em uma comunidade envolvia aprender a ver claramente que tipos de interesses temos em comum e agir a partir dessas percepções.

caráter instrumental (AVRITZER, 1996; CARVALHO, M.A., 2002). Bem como, parece afastar as possibilidades de deliberação na representação, haja vista a presença de uma racionalidade estritamente estratégica e egoísta. A teoria da escolha racional, desse modo, representa uma forma singular e parcial de apresentar a relação entre indivíduos, tomando da realidade empírica apenas os elementos que são expressivos e importantes para a sua concepção teórica (CARVALHO, B., 2006). Apesar de reconhecer os limites da competição eleitoral – restrição do poder do voto individual, problemas de informação do cidadão e de cálculo de custo e benefício – Downs aprofunda os pressupostos liberais que separam normativamente as esferas pública e privada, transformando a política num simples *modus operandi*, deixando ao livre mercado o papel de alocador ótimo das preferências individuais. A política não é mais assunto de bem comum, tampouco espaço de deliberação para descoberta de tais interesses.

Nesse ponto o realismo muda a concepção do governo representativo, em relação ao que deve ser representado, apostando nos interesses egoístas dos indivíduos. A democracia é resultado da competição ou da “concorrência” entre interesses instrumentalmente formulados. Novamente, apenas um momento é priorizado para expressão da sociedade, o momento eleitoral. Ademais, o realismo parte de premissas irrealistas, colocando de forma provocativa. A inclusão na competição pressupõe a igualdade entre indivíduos num estágio inicial e um tipo de racionalidade específica. De acordo com Bruno Carvalho (2006, p. 239), ao mesmo tempo que a teoria da escolha racional presume o interesse individual livre de imperativos, ela formula como e o quanto o indivíduo pode ser livre, baseada na defesa e construção de um tipo de comportamento econômico. “A liberdade advinda da racionalidade instrumental não é um dado espontâneo que funda uma região a ser respeitada pelos governos. Ao contrário, ela surge como algo fabricado de forma calculada para permitir um contexto de competição não conflituosa” (Idem). É importante também ressaltar que as instituições são primordiais na moldagem dos comportamentos racionais e de uma política não conflituosa, na medida em que têm o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros. Nessa concepção, puramente estratégica, de cálculo, “as instituições são vistas como o resultado intencional, quase contratual e funcional das estratégias de otimização do ganho por parte dos agentes” (THÉRET, 2003, p. 228)⁵⁴. As instituições também serão capazes de induzir agentes

⁵⁴ O novo institucionalismo, como ficou conhecido a partir dos anos 80 o pensamento político que valoriza as instituições, contudo, engloba três escolas de pensamentos distintos: institucionalismo histórico, da escolha racional e sociológico, não sendo possível reduzi-lo ao elemento instrumental (THÉRET, 2003; HALL & TAYLOR, 2003).

políticos – com seus interesses próprios e identificáveis – a agirem nos interesses de seus constituintes (*principals*) (BRENNAN e HAMLIN, 1999, p. 110)⁵⁵.

Como nos mostra Avritzer (1996, p. 95-8) a limitação da ideia de racionalidade à satisfação do autointeresse, também colocada por Adam Smith⁵⁶, deixou irresoluto o problema do impacto das formas impessoais sobre as relações interativas entre os indivíduos. Ser moderno não significa apenas a busca pela autopreservação hobbesiana, mas também pressupõe a negociação do substrato coletivo que a antecede. A política deve ser pensada como meio de constituição de formas de deliberação capazes de ultrapassar a mera agregação de interesses. Essa é uma dimensão criticada no livro mais influente na teoria da representação, publicado por Pitkin, em 1967. Em que pese a continuidade em relação a alguns elementos da visão eleitoral da representação, seu trabalho merece atenção pela importância do elemento da justificação entre representantes e representados e pela defesa de um ideal para avaliar a representação política, numa clara alusão às deficiências da teoria realista.

1.4.2 Hanna Pitkin: Consolidando um Conceito Monista de Representação Política?

De acordo com Pitkin (1967), as teorias realistas falharam na caracterização do governo representativo. O poder de selecionar um governante pode resultar em representação, mas não a constitui por si só. O que essas teorias relegam para um segundo plano – a possibilidade de responsividade entre governantes e representados – é o que, de fato, define um governo como representativo. Apesar da oposição ao modelo competitivo, a referência aos

⁵⁵ A noção de *agent-principal* será criticada por Brennan e Hamlin (1999), os quais apesar de se localizarem no referencial da escolha racional, apostam que representantes políticos podem ser responsivos a mais do que simples interesses dos eleitores. Em face da dificuldade de satisfação dos constituintes por meio da agregação de interesses tão diversificados, os autores apostam no significado expressivo do voto, para o qual cabe aos eleitores expressarem sua visão sobre a performance dos representantes como intérpretes de interesses compartilhados. Nesse sentido, o voto representa expressões de apoio e não interesses e preferências individuais dos representantes (BRENNAN & HAMLIN, 1999, p. 118). A racionalidade na escolha do eleitor está na preferência por candidatos que apresentam o melhor desempenho em trazer o interesse público para as decisões políticas. Ao expressar seu apoio a certas políticas, o eleitorado pode ajudar a determinar o sucesso da performance da representação.

⁵⁶ Avritzer está se referindo ao trabalho de SMITH, Adam. *An Inquiry into the Nature and the causes of the Wealth of Nations*. Oxford, R. H. Campbell, 1776. Smith identifica todas as formas de liberdade com a capacidade do indivíduo de tomar decisões individuais de acordo com suas preferências.

autores realistas é marginal no seu livro comparada à atenção dada a Hobbes. Uma de suas missões é mostrar o estreitamento do pensamento hobbesiano que precisa ser esclarecido a fim de se desenvolver um conceito substantivo da atividade de representar (PITKIN, 1967, p. 36). A análise dos exemplos providos por Hobbes revela que apenas os aspectos que conformam a sua visão foram ressaltados a fim de adaptá-los à definição de representação. Nesse sentido, a dicotomia de autor/ator, introduzida para destacar a relação de autorização recebida pelo soberano, se levada às suas últimas consequências, precisaria envolver mais do que o componente do consentimento. Um autor, afirma Pitkin (1967, p. 28), não é apenas alguém que pode autorizar, ele é alguém que escreve, compõe ou origina algo – que controla seu desenvolvimento, resultado ou forma final. O princípio de propriedade ou domínio da ação está diretamente relacionado com o controle e a liberdade que vêm junto com essa propriedade. Pitkin (1967, p. 29) destaca que a fim de livrar os homens da situação de guerra em que vivem no estado de natureza, Hobbes utiliza tanto do dispositivo do contrato social, como do seu conceito de representação. O resultado é uma visão formalista de representação e vazia de substância, a qual não responde aos problemas da representação política do mundo moderno, como a necessidade de capacitar os cidadãos para a ação política positiva, assegurar a participação e criar motivos para obediência e cooperação com o governo.

Ao percorrer distintas tradições do pensamento político, a autora destaca quatro visões de representação – formalista (autorização e *accountability*), descritiva, simbólica e substantiva – cada qual provê uma abordagem diferente para avaliação do representante (DOVI, 2006). A atenção aos diferentes modos de representar parece retomar uma visão pluralista da representação sem restringir a discussão ao governo representativo. Além disso, é mister notar que Pitkin reavalia a questão *como se representa*, ao dar ênfase à atividade do representante e não à autoridade recebida periodicamente. Todavia, a preocupação com a representatividade e com os diferentes modos de representação não dá vazão a um conceito capaz de incorporar outras linguagens, justamente pela forma como interpreta estes modelos. Apenas a noção de representação substantiva coloca no centro do debate a atividade dos representantes, sendo os mesmos avaliados a partir de sua capacidade de agir por outros, em seu favor, em seu interesse e como um agente de alguém. Desse modo, a visão geral de representação, para a qual caminha a autora no último capítulo, acaba deixando de lado as dimensões descritivas e simbólicas, por julgar que esses modelos se concentram apenas na composição ou simbolismo da representação e não na sua atividade. Pitkin se coloca no rol dos críticos que apontam para a insuficiência do elemento da *mimesis* para a qualidade da

representação, deixando também de lado a característica do representante como aquele que se coloca no lugar do representado (*stands for*).

No que se refere à crítica à representação descritiva, estudos feministas ou que trabalham com a perspectiva da presença, como se convencionou chamar pós Anne Phillips (1995), mostram que a atenção com a composição parlamentar não está dissociada da representação como atividade, já que a garantia da presença de grupos tradicionalmente excluídos do jogo político está intrinsecamente relacionada a uma visão de representação que promova a justiça substantiva ou o melhor interesse desses grupos e não o mero procedimentalismo (WILLIAMS, 1998). Como observa Williams (1998, p. 82), a crítica de que os representantes não servem a seus constituintes por serem iguais a eles, mas por agir em seus interesses, falha em reconhecer um problema complexo da representação liberal, a saber, a existência de minorias permanentes, que só entrarão na atividade da representação se a teoria considerar que existem reivindicações distintas que não são mediadas pela participação eleitoral. O problema da *accountability*, responsividade e de como criar conexões eleitorais entre representantes e constituintes definidos com base em identidade de grupos continua a impulsionar a representação, na medida em que a relação entre presença de grupos e defesa de interesses de seus pares é contingente e não necessária⁵⁷. Representantes descritivos precisam ser selecionados baseados no forte relacionamento que mantêm com cidadãos que são injustamente excluídos e marginalizados da política democrática (DOVI, 2002). Nesse sentido, o que Pitkin define como representação substantiva, agir no interesse do representado de uma maneira responsiva a ele, pode perfeitamente se coadunar com uma política descritiva.

Outra observação importante é o claro deslocamento do tema da representação para o debate sobre o governo representativo no livro “*The concept of representation*”, dedicado a escrutinar o conceito. Quando se compara os nove capítulos da obra com o último, intitulado “*Political representation*”, impossível não notar a mudança semântica operada pela autora, que passa a se referir ao governo representativo e não mais à representação política, não obstante o título da seção (PITKIN, 1967, p. 234). Ao limitar a representação política ao governo representativo eleito, a *accountability* e a responsividade eleitoral parecem a saída lógica para lidar com questões relativas ao mandato e à pluralidade de interesses. Desse modo, a autora mantém os três pressupostos delineados pelos teóricos da representação, em

⁵⁷ Além disso, a literatura sobre reconhecimento, diferença ou presença, aponta para o risco de essencialização das diferenças ou da defesa de uma voz unificada dos “interesses das mulheres” ou “interesses dos negros” que não tem validade teórica, nem empírica. Como observa Phillips (2009, p. 234), a visão de que qualquer mulher é representativa de todas as mulheres pode ajudar a colocar entre parênteses questões de privilégio ou da desigualdade econômica.

relação a quem representa – o representante eleito –, o que se representa – indivíduos ou uma coletividade portadora de interesses –, e como se representa – a partir da atenção a tais interesses e preferências; embora não fique claro como compatibilizar delegação e independência do representante.

Pitkin (1967) certamente não pode ser colocada na perspectiva monista da representação, adjetivo que define com clareza a defesa hobbesiana da soberania absoluta do Estado. Ao recuperar a ideia de representatividade e necessidade de atenção aos interesses dos representados, deixada de lado pelos teóricos elitistas, a autora destaca a importância da dimensão constitutiva da representação, expressa na difícil conexão entre representantes e representados. Na sua opinião, é impossível fazer uma opção por um dos dois polos sem sufocar o que a representação tem de fundamental, a responsividade aos interesses e anseios da sociedade e a autonomia do representante. Contudo, o modelo dominante que organiza as democracias contemporâneas, o qual coloca como *locus* privilegiado da representação, o Legislativo e os partidos de massa, acaba sendo a opção da autora para democratização da representação. A representatividade se realiza institucionalmente por meio dos mecanismos do governo representativo.

Alguns autores destacam ainda uma série de ambiguidades na definição da representação, expressa no seu apego ao significado etimológico da palavra (tornar presente o ausente). Ao se fixar nesse paradoxo, Pitkin parece apontar para a necessidade de uma existência prévia ou realidade que precisa ser rerepresentada, ao mesmo tempo que reconhece o aspecto transformador da representação e o papel ativo do representante. Não fica claro como esse papel criador se concilia com a noção de responsividade – a qual pressupõe atenção às preferências dos representados (LOUREIRO, 2009, p. 71). O aspecto incerto e ambíguo da representação política, embora pareça mais propenso à pluralidade dos modos e atores que possam exercê-la, fez com que fosse atrativo à teoria reduzi-la a um papel instrumental, permitindo subsumi-la em preocupações mais tratáveis como a política eleitoral e a *accountability* democrática (VIEIRA e RUNCIMAN, 2008).

Para Eulau (1978), o modelo de responsividade de Pitkin não provê nenhuma pista sobre como essa pode ser determinada e medida, deixando o termo sem especificação quanto ao conteúdo e alvo. Conceituar representação em termos de *responsiveness* requer a aceitação da sua complexidade e da variedade de objetivos na relação entre representantes e representados. O autor mostra como esse relacionamento é multidimensional e pode variar de acordo com o componente da responsividade – política pública, alocação de recursos, serviços

e simbólica – e quanto ao foco da responsividade – geográfico, grupo funcional ou individual. A pesquisa empírica precisa estar atenta para essas múltiplas possibilidades a fim de visualizar o tipo de relacionamento entre representante e representado. Além disso, não é possível analisar a responsividade sem levar em consideração questões clássicas da teoria representativa, tais como o fato de se representar a vontade das pessoas contra seus interesses, uma vez que, em alguns momentos, representar o que querem as pessoas pode envolver ser irresponsivo às necessidades das mesmas, o que remete à discussão do mandato imperativo ou independente. Para Eulau, os cidadãos não podem ser considerados uma fonte significativa de demanda política ou orientação para o que está sendo decidido na política, já que lhes falta a informação necessária para que suas escolhas políticas sejam comunicadas a seus representantes. Bem como, a teoria não pode ignorar a assimetria no relacionamento representativo. Há um *status* diferencial entre representante e representado, no qual o primeiro dá a direção do relacionamento. Devido à diferença no *status* entre representante e representado, não é possível ocorrer correspondência entre políticas e preferências dos cidadãos. A representação sempre será uma atividade de interpretação do melhor interesse.

Precisamos de representação política, não tanto a fim de compensar pela impossibilidade prática de reunir a nação como um todo em uma única *agora* nacional, para que a nação possa participar do processo de tomada de decisão. Representação política é mais do que isso. Sem representação política estamos sem uma concepção de como a realidade política – o representado – é; sem ela, a realidade política não tem face nem contorno. Sem representação não há representado – e sem representação política não há nação como uma entidade verdadeiramente política. Consequentemente, colocando provocativamente, mesmo se fosse possível reunir toda a população ou alcançar o mesmo efeito por meio de alguma variante de democracia direta, tal como o voto eletrônico, mesmo assim nós preferiríamos representação. A realidade política somente vem a ser depois que a nação se revelou em um representado e em uma representação que representa esse representado. Sem representação, não há política democrática (EULAU, 1978, p. 115, grifos do autor)⁵⁸.

Eulau acentua a dimensão de criação da representação, que está no centro da teoria política, pelo menos, desde Hobbes. Mas o autor parece não conseguir se livrar de uma análise dualista da relação entre Estado e sociedade, em que o primeiro tem precedência ou

⁵⁸ Tradução livre do inglês: “*We need political representation, not so much in order to compensate for the practical impossibility of assembling the whole nation in one national agora so that the whole nation can participate in political decision making. Political representation is much more than that. For without political representation we are without a conception of what political reality – the represented – is like; without it, political reality has neither face nor contours. Without representation there is no represented – and without political representation there is no nation as a truly political entity. Hence, to put it provocatively, even if it were possible to get the whole nation together, or to achieve the same effect by some variant of direct democracy such as electronic voting, even then we should prefer representation. Political reality only comes into being after the nation has unfolded itself in a represented and in a representation representing the represented. Without representation, no democratic politics*” (EULAU, 1978, p. 115, tradução da autora).

como colocado por ele, o representante dá a direção do relacionamento. A ideia da representação como interpretação da realidade está sendo recentemente retomada por autores que recuperam a dimensão estética do conceito (ANKERSMIT, 2002). Nessa proposta, não existe um interesse determinado do que representar ou uma visão unificada do representado, visto que esse também é criado pela representação. Ankersmit é um representante dessa corrente, mas, na visão de Rehfeld (2003), o autor ainda não teria sido capaz de resolver o problema de legitimidade que emerge em Pitkin com seu apelo à estética da representação. Ao concluir que numa democracia representativa a origem do poder político legítimo deve estar situada entre o vazio ou espaço estético entre o eleitor e o representante (o Estado), não apresenta com clareza como se daria essa relação entre poder e legitimidade ou que tipo de relacionamento entre representante e representado poderia originar o poder legítimo. A conclusão do livro acaba por reforçar os argumentos a favor do governo representativo e dos partidos políticos, como mediadores entre cidadãos e Estado e como agentes capazes de criar a realidade política, de forma inovadora e original (ANKERSMIT, 2002, p. 116-118).

A visão da representação como a arte de oferecer imagens do representado abre caminhos para se pensar o conceito para além da dimensão estatal. Isso porque teorias “*aesthetic*” da representação política contribuem para a crítica à concepção restrita e ingênua do conceito em termos da relação *principal-agent*, tendo em vista que os interesses dos eleitores não são coesos. Ao emprestar do mundo da arte a ideia que qualquer forma de representação nunca é simplesmente uma cópia de uma realidade externa pré-existente⁵⁹, mas sempre uma criação de algo novo, os autores alertam para o permanente estado de tensão entre representantes e representados. Considerando que é impossível romper com a distância entre esses dois polos, o conceito de representação pode se beneficiar de uma noção mais dinâmica e plural da política, na qual as questões “quem representa” e “o que está sendo representado” estão, frequentemente, em construção (SAWARD, 2008). Essa é uma aposta dos teóricos contemporâneos para a compreensão das transformações nos mecanismos e escalas da representação política, mas estão longe do horizonte temporal dos autores até aqui apresentados. Nesses casos, só reforçaram a distinção dos eleitos e sua capacidade frente à sociedade.

Além disso, é preciso incorporar as tensões da democratização da representação. Diante do caráter incompleto da democracia representativa, na qual indivíduos nunca se veem como membros do corpo político como um todo, a importância da independência de

⁵⁹ O exemplo dado pelos autores, geralmente, se refere à pintura de uma paisagem, a qual o pintor é incapaz de replicá-la, criando no quadro uma representação da mesma.

juízo dos representantes e de sua capacidade inventiva precisa ser complementada com um papel ativo dos representados (ROSANVALLON, 2008). Isto implica ir além da dimensão elitista apresentada por Eulau, para o qual o representado é incapaz de apresentar demandas políticas ou orientações sobre a tomada de decisão, e incorporar a importância do relacionamento democrático e da capacidade de juízo das ações dos representantes, bem como outros momentos de controle e interação. Como argumentam Vieira e Runciman (2008, p. 143), os políticos eleitos nas sociedades modernas precisam renegociar constantemente os termos da confiança recebida nas urnas com as pessoas que têm o poder de “contratá-los” e “demitir-los”. Embora, por um lado, o povo seja uma ficção, por outro lado, o poder do povo ou das pessoas é muito real.

Por fim, não se pode admitir que todo conteúdo da representação seja criado pelo representante e que seus constituintes tenham apenas um papel secundário nessa relação. É preciso lembrar que existem interesses objetivos, os quais os representantes não devem excluir completamente de seu horizonte de ação, sendo que quando o fazem repetidamente são obrigados a explicar para seus constituintes. Chandhoke (2005, p. 326) afirma que as pessoas sabem discernir entre o que é representado e o que *deveria ser* representado. Prova disso é que a habilidade da democracia representativa em resolver e negociar as demandas populares tem sido particularmente desafiada nos discursos dos atores políticos e nos debates acadêmicos.

1.4.3 O Retorno à Pluralidade: A Política de Grupos

A singularidade da soberania e unidade do Estado foi contestada por uma geração de pluralistas que se propuseram a repensá-lo de forma imaginativa. A ideia principal que rege tais correntes no início do século XX e que vem sendo reapropriada por pluralistas a partir da década de 1980 – radicais ou agonísticos – é a aceitação da legitimidade da diferença. David Schlosberg (2008) traça essa trajetória de forma clara, revelando os principais limites da visão radical da pluralidade, especialmente no que tange à possibilidade de acomodar tais princípios em instituições políticas nas sociedades contemporâneas. A crítica principal se dirige à soberania singular e unitária do Estado, incapaz de revelar a diferença e a diversidade dos

grupos presentes na sociedade. A geração de pluralistas, entre os quais Schlosberg (1998) destaca William James e Mary Parker Follett, apostava no uso da experiência em oposição a conceitos universais; na afirmação da natureza situada da experiência e do conhecimento e na aceitação de múltiplas visões e, portanto, de experiências de verdade. Esses autores dialogavam diretamente com o que chamavam de teoria monista do Estado, presente tanto na obra de Bodin⁶⁰, que no século XVI reivindicava o poder divino para justificar a obediência dos súditos ao seu soberano, quanto de Hobbes, chamado por Laski de “o príncipe do pensadores monistas”⁶¹, o qual sem utilizar dos argumentos religiosos, mantém a unidade e soberania do Estado.

Outro autor da primeira geração de pluralistas que se destaca no início do século XX é Harold Laski, para o qual a premissa básica do pluralismo era a admissão de que as partes são tão reais e autossuficientes quanto o todo. Sua crítica incide diretamente no Estado como centro da teoria e vida política. A soberania do Estado é falha em dois sentidos: primeiro por afirmar que seu poder sobre os indivíduos ou grupos sociais menores é absoluto e, segundo, por intitular moralmente o Estado numa posição de proeminência na sociedade (COKER, 1921, p. 190). Schlosberg (1998) argumenta que Laski propõe expandir a soberania para as múltiplas manifestações das experiências de grupos, propondo uma “soberania distributiva”⁶² e um deslocamento da importância do Estado para a sociedade. Para Laski a legalidade e imposição moral do Estado não passa de uma ficção:

A transição é bastante simples. O Estado é hoje uma forma compulsória de associação; e por mais de dois mil anos temos sido ensinados que sua finalidade é a vida perfeita. Ele parece, portanto, assumir um sabor de generalidade, que está ausente de todas as outras instituições. Tornou-se instinto com um interesse universal o qual, como parece, nenhuma outra associação pode sem imprecisão reivindicar. Sua soberania parece, desse modo, representar a proteção dos aspectos universais do homem – o que Rousseau chamou o bem-comum – contra a intrusão de aspectos mais privados por causa dos quais ele poderia, ao contrário, sofrer humilhação (LASKI, 1919, p. 564)⁶³.

⁶⁰ A questão da soberania foi sistematizada na sua obra *Les six livres de la republique* (“Os Seis livros da República”), publicada em 1576. Para Bodin, o homem seria um produto da ordem política e moral engendrada pelo Estado.

⁶¹ Laski, *Problem of Sovereignty*, 1917, p. 25 *apud* COKER, 1921, p. 194.

⁶² Schlosberg (1998) mostra que este termo foi cunhado por Kristie McClure (1992, p. 116) no texto “On the Subject of Rights: Pluralism, Plurality, and Political Identity.” *In*: MOUFFE, Chantal (ed.). *Dimensions of Radical Democracy*. London: Verso, 1992.

⁶³ Tradução livre do inglês: “*The transition is simple enough. The state is today the one compulsory form of association; and for more than two thousand years we have been taught that its purpose is the perfect life. It thus seems to acquire a flavor of generality which is absent from all other institutions. It becomes instinct with an universal interest to which, as it appears, no other association may without inaccuracy lay claim. Its sovereignty thus seems to represent the protection of the universal aspect of men – what Rousseau called the common good – against the intrusion of more private aspects at the hands of which it might otherwise suffer humiliation*” (LASKI, 1919, p. 564).

A imposição dos direitos do Estado como garantidor dos direitos dos homens, transformou esses em meros sujeitos da administração e sem o senso de espontaneidade, o qual permitiu Aristóteles definir a cidadania como a capacidade de governar e ser governado. De acordo com Laski, o Estado precisa ser visto menos como uma autoridade suprema, como no passado, e mais como um fornecedor de serviços indispensável à comunidade. A autoridade do Estado dependeria do grau de satisfação dos utilizadores dos serviços públicos e não de uma concepção de soberania una e indivisível. Dentro dessa nova estrutura, o Estado é redefinido como um “serviço público”, o qual poderia ser melhor gerido mediante recurso à cooperação e à experiência dos grupos relevantes na sociedade (GRAZIANO, 1994). O autor advoga por uma estrutura de poder estatal não-hierárquica, mas coordenada, e na qual a soberania é partilhada no que diz respeito a suas funções. Assim, a divisão de poder torna o homem mais apto à responsabilidade do que sua acumulação (LASKI, 1919, p. 568-569).

Graziano (1994) ressalta que, para Laski, a vontade do Estado não passa de um reflexo das determinações privadas em luta umas com as outras para obter algum controle sobre a sociedade. Podem até existir metas comuns, mas num contexto de pluralidade de vontades. São essas muitas forças presentes na sociedade que contribuem para formar a vontade do Estado, que tem a função de instituir direitos para que os indivíduos possam competir em pé de igualdade. Nesse arranjo, as associações voluntárias e as autoridades locais desempenham um papel fundamental, na medida em que a autorregulamentação da administração pelas pessoas mais diretamente envolvidas na vida desses organismos desenvolveria seu “senso coletivo de responsabilidade”. Ademais, ao se especializarem, as associações poderiam munir os governos de excelência técnica e discernimento político.

A dúvida em relação ao papel do Estado como definidor *a priori* da verdade ou do bem-comum suscitou várias críticas dos autores da época. A ameaça ao Estado, presente no pensamento de Laski, é denunciada por Coker (1921), Elliot (1924) e Ellis (1920), em artigos publicados na *American Political Science Review*. Elliot (1924) e Ellis (1920) demonstram grande preocupação quanto ao risco da perda de liberdade sem a proteção legal do Estado. O ataque à soberania estatal não tem fundamento teórico e baseia-se na percepção de sua dificuldade em controlar todos os atos dentro de uma jurisdição. Para as autoras, Laski não faz uma discussão sobre direitos e presume, da presença de grupos na sociedade, a incapacidade estatal de se colocar como ente soberano. Essa é uma característica moderna que precisa ser conservada a fim de manter a confiança entre os homens e a coesão social e evitar uma sociedade desorganizada.

Coker (1921) também sente-se desconfortável com os exemplos empíricos providos pelos pluralistas para expressar a impotência estatal e parlamentar diante de grupos, sustentando que esses autores não distinguem Estado de governo e que os problemas de imposição do poder legal ocorriam na esfera governamental. A discussão entre soberania, Estado e governo, como mostrou Araujo (2009), ficou encoberta na teoria política e o debate sobre representação foi associado ao governo representativo, sem uma problematização em relação ao conceito de soberania. Coker (1922, p. 211) lança essa temática, mas não a desenvolve satisfatoriamente, provendo também exemplos empíricos para atestar a inevitabilidade da soberania estatal e reafirmar as teses monistas.

Graziano (1994, S.I.) destaca dois problemas conceituais desta vertente do pluralismo europeu⁶⁴. Primeiramente, não há uma preocupação de esclarecer o que os conjuntos de unidades que formam um sistema pluralista – famílias, profissões, associações, instituições, etc. – têm em comum, em termos de características do sistema. Segundo, há uma dificuldade de conciliar diversidade e unidade. É a dialética entre unidade e diversidade que leva ao reconhecimento da legitimidade da diversidade. Para que isso ocorra, é necessário que haja vínculos, confiança e leis gerais, mas é improvável que tais vínculos decorram de interesses puramente seccionais.

A importância das teses pluralistas acabou sendo associada com a variável liberal competitiva norte-americana (SCHLOSBERG, 1998). Apesar de terem em comum o projeto de autogoverno e denúncia da alienação do cidadão em relação ao Estado, os pluralistas norte-americanos adotam uma visão mais abrangente. Em lugar de apresentar áreas específicas para consideração especial, concentraram-se na totalidade do espectro das metas individuais e coletivas que se manifestam na vida social, e no grupo de interesse como sendo a verdadeira alavanca para a participação significativa (GRAZIANO, 1994). Robert Dahl e Charles Lindblom são os autores do pós-guerra mais identificados com a versão empírica do pluralismo, cuja ideia central é a concorrência entre grupos de interesses como elemento-chave do entendimento pluralista da democracia. Essa é a recepção que a disciplina de ciência política deu à versão pluralista, ignorando os escritos e os quadros teóricos propostos pela primeira geração de pensadores. Embora articulada a partir de um argumento contrário à explicação da política como espaço unitário e local dos mais virtuosos ou da elite, numa contenda direta com Wright Mills “*A elite do poder*”, o pluralismo que invade a academia no

⁶⁴ É importante destacar que Graziano (1994) mostra em seu texto a grande diferenciação interna do que chama de “pluralismo europeu”. No seu texto ele trata do pluralismo comunitário e conservador de Nisbet e do socialismo corporativo de G.H.D. Cole.

período pós-guerra retoma seu olhar em direção ao Estado, sob forte influência liberal. Em textos de 1961 e 1967⁶⁵, Robert Dahl apresenta sua versão do pluralismo, inspirado em Madison. O poder é essencialmente disperso na sociedade e dividido em múltiplos centros. Desse modo, os atores sociais têm oportunidade de influenciar na política, já que o seu poder varia nos distintos processos de tomada de decisão disponíveis. Ciente das desigualdades sociais, Dahl argumenta que recursos financeiros são apenas um dos diversos tipos de recursos disponíveis na sociedade e, portanto, cada grupo tem alguma vantagem que pode ser utilizada para impactar no processo democrático (HELD, 2006, p. 160). Desde que diferentes grupos tenham acesso a diferentes tipos de recursos, a influência de qualquer grupo em particular pode variar de uma questão para a outra. A estabilidade democrática viria do equilíbrio competitivo entre grupos, que em alguns momentos se sobrepõem, criando um conjunto de políticas favoráveis para a maioria da população. A presença de eleições e de um sistema partidário competitivo continua essencial para garantir que os representantes políticos sejam responsivos às preferências dos cidadãos, mas não garante sozinha o equilíbrio dos Estados democráticos, sendo necessária a existência de grupos ativos de vários tipos e tamanhos. Na visão pluralista, seria desaconselhável e inoportuno que tanto administradores como legisladores idealizassem novas políticas sem antes consultar e negociar com os grupos relevantes da sociedade (GRAZIANO, 1994).

Dahl, desse modo, introduz outras fronteiras para delimitação *do que deve ser representado*, a partir da consideração dos interesses de grupos. Ademais, abre espaço para o elemento da contestação e da contingência da representação, uma vez que o resultado da política é sempre fluido e provisório, dependente da competição que se instaura a cada processo. A legitimidade democrática da representação está mais relacionada com o processo do que com o consentimento eleitoral – não obstante esse seja central para selecionar as preferências dos grupos competitivos. A preocupação com a tirania da maioria, presente nos clássicos como Tocqueville e Mill, é superada pela capacidade das eleições expressarem as preferências de múltiplas minorias e não os desejos de uma maioria. Assim como Sartori (1994), Dahl concebe um governo de minorias ativas, o qual denomina de poliarquia. Essa é uma teoria da democracia moderna e explicativa que não se funda num ideal raramente concretizado no mundo real. Diante da impossibilidade de realização da democracia como participação de todos, a palavra “poliarquia” é utilizada para designar a aproximação do ideal. A poliarquia remete à presença de uma multiplicidade de polos de poder, sem que nenhum

⁶⁵ DAHL, R. *Who governs?* New Haven, Conn.: Yale University, 1961.

_____. *Pluralist democracy in the United States: conflict and consent*. Chicago: Rand McNally, 1967.

seja capaz de impor sua dominação sobre toda a sociedade. Definindo poliarquia a partir da presença de liberalização ou contestação pública e inclusividade ou participação ampliada, Dahl mantém a inspiração pluralista da multiplicação de centros de poder sem, contudo, por em questão a soberania do Estado em relação à soberania do indivíduo (DAHL, 2001). O melhor interesse surgiria da colaboração antagônica entre atores privados e públicos.

Críticas sobre os limites da versão empiricista do pluralismo, no que diz respeito a sua incapacidade de explicar a realidade política da diferença e contribuir para incluir a diversidade de grupos presentes na esfera pública, são expressivas na literatura (CONNOLLY, 1969; MANLEY, 1983). Os principais problemas estão relacionados à visão restrita de interesses, à limitada compreensão da ação política, à exclusão de vários grupos, à desatenção ao poder político e recursos econômicos das elites e ao equivocado conceito de tolerância⁶⁶ (SCHLOSBERG, 1998). Held (2006, p. 166) lembra também que ao propor uma análise realista da democracia, Dahl transforma os ideais e métodos democráticos nos ideais e métodos da democracia existente, deixando de lado modelos de democracia que não se adequam empiricamente a esta prática. Mesmo o seu diagnóstico sobre o sistema político americano não é acurado. De acordo com Held, o autor apostava no apoio da cultura política americana ao sistema democrático e no valor subjacente do consenso que integra Estado e sociedade, num momento em que a sociedade norte-americana se mostrava insatisfeita com os resultados da democracia e num período de grandes tensões políticas como o movimento antiguerra do Vietnã e outros movimentos sociais, que apontavam para um cenário de polarização política.

Para Bachrach e Baratz (1962), essa dificuldade de analisar a política ocidental adequadamente repousa na forma em que o poder é concebido. Existem duas faces do poder, ao qual Dahl parece atentar apenas para a primeira – a capacidade de A exercer poder sobre B e de influenciar no processo de tomada de decisão contra as resistências existentes. Para os autores, o poder não existe apenas quando as coisas acontecem (tomada de decisão), mas também na capacidade dos indivíduos de determinar a agenda política, criando ou reforçando

⁶⁶ Schlosberg (1989) destaca que a recente evolução da ética do respeito agonístico ultrapassa os limites das noções pluralistas do pós-guerra de tolerância, à medida que inclui um aspecto adicional de reconhecimento. Noções clássicas de tolerância são normalmente baseadas em dois tipos de raciocínio: um ceticismo pragmático que permitiu a existência de várias visões políticas e morais, ou uma moral de respeito, a qual admitiu o direito dos cidadãos como agentes autônomos. Na prática, a tolerância pode ser manifesta seja na cegueira e indiferença do Estado com relação à diversidade, seja por meio de um respeito mais equalizador dos representantes de várias posições. De acordo com o autor, pluralistas do pós-guerra focaram na primeira, enquanto a primeira e a recente geração de teóricos pluralistas da democracia e diferença enfatizam a última forma. Esses autores ressaltam o caráter limitado da política em termos de reconhecimento, no qual a mera tolerância é vista como desdém do Estado e mero reformismo.

valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo do processo político (não tomada de decisão):

É claro que o poder é exercido quando “A” participa na tomada de decisões que afetam “B”. Mas o poder também é exercido quando “A” devota sua energia a criar ou a reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo do processo político à consideração pública apenas daquelas questões que são comparativamente inócuas para “A”. Na medida em que “A” obtém sucesso a esse respeito, “B” está impedido, para todos os propósitos práticos, de trazer à baila quaisquer questões cuja resolução possa prejudicar seriamente o conjunto de preferências de “A” (BACHRACH e BARATZ, 1962, p. 948)⁶⁷.

A essa segunda face do poder, Steven Lukes acrescentaria uma terceira, mostrando que a capacidade de determinação autônoma de preferências é influenciada pelo padrão de comportamento dos grupos, que é culturalmente e socialmente estruturado (HELD 2006). Nesse sentido, a perspectiva bidimensional do poder mantém a ênfase no conflito efetivo de interesses, esteja ele aberto ou encoberto, e na escolha dos indivíduos, ocultando o poder de estruturas sociais e culturais de fazer com que grupos e indivíduos tivessem desejos contrários a seus verdadeiros interesses e impedindo que o conflito ecloda, não apenas na arena pública, mas até mesmo na consciência dos agentes sociais (MIGUEL, 2003, p. 129). Para Held (2006, p. 169), a desatenção a esses fatores explicaria a falha dos pluralistas em reconhecer o impacto da assimetria de poderes que está por trás do declínio de sua política de consenso.

Dahl (1982) e Lindblom (1977)⁶⁸ não ficam passivos aos comentários e reconhecem a dominância de empresários nos grupos de interesses, clamando por uma redistribuição de riqueza e renda a fim de democratizar a poliarquia na América, com críticas ao sistema capitalista. Essa nova fase, a qual Manley (1983) denomina de Pluralismo II, apesar de abrir para a discussão sobre a necessidade de reformas estruturais e maior redistribuição, continua a defender vários fatores sistêmicos que perpetuam os problemas sociais, por eles deplorados. Os autores pluralistas acabam por reafirmar alguns valores e reformas incrementais, mantendo a interpretação de que a existência de uma diversidade de associações é uma característica normal e inevitável da política democrática. Como observa Manley (1983), a abertura à esquerda do pluralismo deve-se a fatos relevantes na política norte-americana como Vietnam, Watergate e a persistente desigualdade econômica e política, sem significar um rompimento

⁶⁷ Tradução do inglês disponível em Miguel (2003, p. 128): “*Of course power is exercised when A participates in the making of decisions that affect B. But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A. To the extent that A succeeds in doing this, B is prevented, for all practical purposes, from bringing to the fore any issues that might in their resolution be seriously detrimental to A's set of preferences*”.

⁶⁸ “*Dilemas of pluralistic democracy*” e “*Politics and markets*”, respectivamente.

com as bases da teoria de “grupos de interesses” e uma virada radical em relação ao Pluralismo I – a reforma estrutural que propunham não representava uma alteração na estrutura ou poder de classe (MANLEY, 1983, p. 372). Isso ocorreria porque o pluralismo convive facilmente com a desigualdade, face sua concepção de igualdade de oportunidades e não de resultados. Apenas uma análise que incorporasse a dimensão de classes poderia explicar os problemas da sociedade norte-americana.

Ao longo do século XX, diferentes vertentes teóricas apresentaram críticas à democracia liberal e à corrente pluralista, entre as quais destacam-se o corporativismo e o neomarxismo⁶⁹. Da parte do corporativismo, Schmitter (1992) alerta para a importância de um sistema tripartite de representação de interesses entre organizações de empregadores, trabalhadores e Estado, responsável por deslocar o centro da definição de políticas públicas do Parlamento para representantes funcionais. No campo do marxismo, a tentativa de desconstrução da tese hegeliana do Estado como lugar autônomo e capaz de realizar o bem-comum mantém-se como norte dos estudos que destacam o papel do Estado na manutenção dos privilégios de classe, tendo em vista sua dependência do poder econômico, social e político da classe dominante. Mesmo que aja de forma neutra, os efeitos de sua ação serão parciais, na medida em que sustentará a permanência de privilégios daqueles com propriedade (HELD, 2006, p. 103). Claus Offe, um dos grandes críticos do Estado capitalista, expõe com clareza sua posição contraditória: sustentação do processo de acumulação e apropriação privada, de um lado, e atuação como árbitro imparcial nos interesses de classes, de outro (OFFE, 1984 *apud* HELD, 2006, p. 176).

Para Offe (1985) é preciso considerar também as diferentes lógicas de ação coletiva que influenciam na maneira com que as organizações do trabalho – sindicatos – e as empresariais impactam no processo político. No caso dos sindicatos, estritamente calcados na lógica dialógica da ação coletiva, dependente da participação e de um comprometimento coletivo, o comportamento *free rider*, destacado por Olson (1999), costuma ser adotado pelos participantes, enfraquecendo o poder de mobilização. Já as organizações empresariais se aproximam de um exemplo puro da lógica monológica da ação coletiva, onde a motivação “privatista” ou a participação por interesses individuais não interfere na capacidade geral dessas de alcançar seus objetivos (OFFE, 1985, p. 95). Há também a contradição entre maior burocratização dos sindicatos e democracia interna, em que o primeiro levaria a um padrão mais monológico de ação coletiva. A institucionalização de modos alternativos, não

⁶⁹ Para um resumo dessas vertentes, ver Held (2006).

associacionistas, da representação de interesses da classe operária dentro de órgãos do Estado e/ou conselhos de empresas restringe o espaço para lutas pelos interesses dos representados e o aumento de estatutos e regulamentos dificulta a ação dos sindicatos em relação a seus membros (OFFE, 1985, p. 100).

Além das críticas ao funcionamento interno dos arranjos corporativistas, Held (2006, p. 184) mostra que apesar da emergência de novos canais de negociação extraparlamentares expor os limites das estruturas representativas, esses arranjos não apresentam soluções para a diminuição da soberania do povo, já que é impossível garantir uma simetria de poder e envolver todos os pontos de vista e interesses relevantes no processo decisório⁷⁰. Esses modelos contemporâneos de democracia, embora apresentem importantes críticas à democracia liberal, compartilham da mesma fraqueza: todos partem da premissa de que a política coincide com a esfera pública do Estado e/ou se dá a partir das relações econômicas

As variantes do pluralismo e das análises sobre os problemas do capitalismo representam um campo consolidado de pesquisa na teoria política. Nesse trabalho, elas cumprem o papel secundário de indicar as tensões, fragilidades e contradições de uma teoria monista do Estado, que celebrou uma forma institucional única. No que se refere à teoria da representação política, discutida na seção anterior, o pluralismo avança em relação às três perguntas da tese. Destaca o papel de organizações e grupos de interesses como representantes e intermediários na relação com o Estado; recoloca o problema da representação de interesses privados e sua necessária interlocução com o interesse público e redefine o modo como se representa, ao caminhar em direção à pluralidade e maior contestação política, na medida em que grupos podem influenciar diretamente o resultado das políticas. Porém, não se pode esquecer que as tentativas de definir a política como espaço de competição entre grupos revelaram-se frustrantes do ponto de vista de uma representação política mais igualitária e inclusiva. O aspecto plural e contingente da representação política em Dahl é limitado pelo domínio do poder econômico e político de alguns grupos. Resta às minorias a inclusão no ordenamento poliárquico por meio das eleições, as quais teriam o

⁷⁰ As críticas ao corporativismo incluem também o fato de que tais arranjos requerem a presença de um conjunto relativamente raro de condições que assegurem a integração dos trabalhadores e a ideia de que suas consequências podem ser negativas do ponto de vista de remover dos cidadãos comuns qualquer capacidade de controle sobre os assuntos sociais, políticos e econômicos, uma vez que os espaços tradicionais de representação desses interesses – partidos e Parlamento – perderam a centralidade no processo político. No Brasil, onde a estrutura corporativista está longe de espelhar o modelo norte-americano, tendo o Estado um papel fundamental na organização, institucionalização e funcionamento de tais instituições, a relação entre corporativismo e democracia é ainda mais complicada. Sobre discussão sobre corporativismo no Brasil, ver Schmitter (1971) e Vianna (1999).

poder de aumentar imensamente o tamanho, número e variedade de preferências que têm que ser levadas em conta pelos líderes quando fazem opções políticas (DAHL, 1989, p. 131).

Schlosberg (2008) termina seu instigante artigo dizendo que a teoria pluralista apresentou progressos nas últimas décadas, mas o problema é que o campo político sofre de um grande fracasso de imaginação. Numa apropriação muito livre de Nietzsche, este capítulo se encerra com a sensação de que a teoria política vive uma espécie de síndrome do “eterno retorno”, onde a repetição de axiomas e a permanência de questões irresolutas é o mote dos trabalhos mais influentes da área. Essa não é, contudo, uma atitude de má-fé, mas demonstra o caráter paradoxal do tema da representação política e os desafios de sua conexão com o regime democrático, expressos por Marx: “em qualquer regime político – inclusive em uma democracia que não seja verdadeira – o Estado necessariamente apresenta-se de forma incompleta, pois se revela incapaz de constituir-se como o ‘todo’, ou seja, simultaneamente universal e particular” (POGREBINSCHI, 2009, p. 44).

No próximo capítulo serão apresentados os desdobramentos dessas críticas sobre o caráter monista da soberania do Estado e as tentativas contemporâneas de oferecer respostas aos problemas democráticos da representação política. Em direção a um conceito mais plural de representação, os teóricos se reapropriam das sementes lançadas pelo pluralismo no começo do século e pelas correntes democrático-participativas marcantes na história política para inovar em termos da sistematização de problemas e de soluções. Nesse movimento, o olhar desvia-se um pouco do Estado e direciona-se para a sociedade civil.

2 DA LEGITIMIDADE DE STATUS À LEGITIMIDADE DE QUALIDADE: O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

“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).

A concepção do governo representativo como expressão da vontade soberana do povo por meio da assembleia e de suas leis, difundida pela teoria democrática, traz consigo contradições que limitam a compreensão da representação política na atualidade, bem como as propostas de enfrentamento de seus principais problemas. De acordo com Hirst (1993), as expectativas de soberania popular via governo representativo estão alicerçadas em três falsas afirmações: o povo governa por meio da escolha dos representantes; as leis são universais, pois são resultado da deliberação dos legisladores, e o conceito de representação é singular. Ao contrário, Hirst afirma que é a assembleia que faz as leis e não o povo, o qual escolhe entre um conjunto pequeno de partidos e não entre opções de decisões; o Executivo tem um papel importante na criação de leis, cujo alcance é restrito a medidas administrativas específicas dirigidas a grupos também específicos, e inexistente uma forma pura de representação, mas um processo circular, no qual diferentes mecanismos políticos e desenhos institucionais originam resultados também diferenciados (HIRST, 1993, p. 34-35). Além disso, existem problemas de coordenação e falta de independência entre os mecanismos de *checks and balances*, defendidos pelos Federalistas.

Associado aos problemas de operacionalização do sistema representativo, a despolíticação do Estado presente na visão liberal da democracia representativa – ênfase nos procedimentos e na ausência de valores morais – transforma o Estado em agente incapaz de responder às demandas republicanas – ligadas às virtudes das instituições – e às demandas comunitárias – ligadas às identidades (FILGUEIRAS, 2008, p. 197). Ao deslocar o tema do interesse público de um princípio de autodeterminação moral dos indivíduos para um tema jurídico, *o político* perde seu espaço de realização, já que a sociedade civil foi abolida do espaço *da política* e o mercado não é capaz de produzir uma concepção normativa de interesse público (AVRITZER, 1996; FILGUEIRAS, 2008).

A partir da década de 70, a tentativa neoliberal de harmonizar o processo de tomada de decisão coletiva com a liberdade individual e com o Estado mínimo, apesar de ter seus méritos de recolocar no debate o problema da conciliação entre liberdade e igualdade, contribuiu para deslegitimar a representação política ao debilitar a respeitabilidade do Estado e convidar o mercado a ser o novo mecanismo que institui o bem-estar coletivo (ROSANVALLON, 2009a). A crise de legitimidade nas democracias contemporâneas aponta para a necessidade de superação desse receituário liberal diante das dificuldades em responder às demandas de liberdade e igualdade. Primeiramente, porque aposta numa sociedade de livre mercado com profundas desigualdades, que afetam diretamente a capacidade individual de ser livre. Segundo, porque a representação política centrada no princípio majoritário é marcada por contradições internas que dificultam decisões coletivas e universalistas. Terceiro, porque nesse momento de demandas crescentes e agravamento das condições sociais e econômicas da população, o Estado soberano e representante político da coletividade por excelência é chamado a se afastar e a intervir o mínimo possível. Como observa Ankersmit (2002, p. 107), nossas democracias representativas atuais estão insuficientemente equipadas com os meios de resolver os novos problemas políticos – desemprego, infraestrutura precária, declínio na educação, saúde e alta diferença entre ricos e pobres. Vivemos num paradoxo à medida que os problemas políticos tornaram-se democráticos, no sentido de que todos são confrontados com eles mais ou menos de um jeito similar, ao mesmo tempo em que a democracia representativa tradicional não sabe como lidar com esses dilemas, criados por ela própria. Em face do casamento frutífero, mas não necessário, entre representação e democracia, a teoria política se vê no desafio de lidar com questões substantivas e indeterminações de difícil solução.

As alternativas teóricas que se propõem a democratizar o funcionamento da representação política, por meio da inclusão de grupos na política e/ou da representação de interesses corporativos, recolocam a importância da expressão da soberania individual para além do momento eleitoral, mas restringem o político à esfera da atuação estatal ou das relações econômicas (BACHRACH, 1983; HELD, 2006). É justamente nesse ponto que as teorias democráticas participativas, que ganham força a partir de década de 70, colocam suas energias. Nesse sentido, a proposta deste capítulo é apresentar as correntes teóricas que promovem o retorno da discussão sobre soberania popular com o objetivo de conciliar a participação com o autodesenvolvimento e com a estrutura de representação. A teoria democrática participativa abre esse debate político ao recolocar a importância da participação ampliada da sociedade em diferentes níveis e espaços, discutindo diretamente com os

problemas do governo representativo, no que concerne à apatia do cidadão e ao seu descontentamento com as instituições. Não obstante o avanço em relação à retomada do político pelo social, a corrente participacionista carece de propostas no campo da conciliação entre sociedade e aparelho do Estado.

Esse movimento será feito pela teoria deliberativa, a qual propõe questões importantes do ponto de vista da compatibilização entre participação e complexidade da administração estatal, enfatizando menos a abertura de possibilidades de participação do cidadão e suas virtudes de educação cívica e mais a qualidade do debate e das discussões na esfera pública. A discussão dos deliberacionistas sobre a legitimidade democrática é um ponto de inflexão importante na contemporaneidade, na medida em que oferece elementos para se repensar o relacionamento entre Estado e sociedade e a concepção de democracia que dominou a Ciência Política na modernidade. Desse modo, a democracia não se resume a um método para se chegar a decisões políticas, conforme definição schumpeteriana, mas é associada a uma ideia normativa ampla, na qual o valor moral igual dos indivíduos e a inclusão igualitária na esfera pública são ideais a serem perseguidos (HABERMAS, 2003; YOUNG, 2000; WARREN, 2008). Ademais, a visão deliberativa oferece um contraponto ao modelo agregativo de se pensar a legitimidade política (HAYWARD, 2009). Entre os principais críticos da “virada deliberativa” destacam-se os pluralistas agonísticos ou contestatórios. Para essa terceira geração de autores pluralistas, a legitimidade não é alcançada por meio de acordos racionais, mas é produto de contestações igualitárias e inclusivas, relativas aos princípios e às normas do processo político.

Embora a teoria deliberativa tenha tirado o foco da participação em termos numéricos e apostado na qualidade discursiva e de formação autônoma das preferências, ela não explica por que aqueles que não participam de um processo deliberativo deveriam considerá-lo legítimo (PARKINSON, 2003). Tendo em vista a constatação de que atores da sociedade civil estão exercendo *de fato* e *de juri* representação política (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b), ao apresentarem demandas, interesses e perspectivas daqueles que não participam, cumpre discutir a legitimidade democrática dessas experiências, uma vez que lhes faltam componentes centrais da teoria representativa, como a presença de igualdade matemática, territorialidade, autorização e *accountability* eleitoral.

Por fim, o capítulo apresenta proposta de redefinição do conceito de representação política, que foge da simplificação do modelo eleitoral e propõe repensá-lo à luz de uma

soberania complexa e em construção. Chega a um conceito de representação política que valoriza seu aspecto plural, permanente e contingente.

2.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ALTERNATIVA À REPRESENTAÇÃO?

Um lugar-comum nas teorias democráticas contemporâneas é a negação da teoria hegemônica, no que se refere aos limites de uma concepção minimalista e procedimental da democracia (AVRITZER e SANTOS, 2003). Os principais elementos da concepção hegemônica apontados pelos autores seriam a contradição entre mobilização e institucionalização, a valorização positiva da apatia política, a ênfase nos desenhos eleitorais das democracias, o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites e a solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade. Essas questões não foram capazes de enfrentar o problema da qualidade da democracia e a crise da dupla patologia: da participação – tendo em vista o alto abstencionismo – e da representação – uma vez que os cidadãos consideravam-se cada vez menos representados por aqueles que elegeram. Para Rosanvallon (2009), a visão “hipereleitoral” da democracia que conformou o sistema do tipo de realismo estreito, com predomínio da unidimensionalidade do político, da renúncia e da cegueira, teve um efeito duplamente perverso no marco analítico democrático: alimentou estruturalmente uma sensação de desencanto e assimilou toda aspiração a uma democracia mais forte com uma empresa perigosa e suspeita (ROSANVALLON, 2009a, p. 189).

As teorias democráticas participativas são responsáveis por denunciar o aspecto limitado do processo político e destacar a importância da participação e do engajamento cívico como formas complementares à representação (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992; BACHRACH, 1983). Nos termos de Barber (1984), tratava-se de fortalecer a fraca democracia com instituições participativas. Uma democracia forte (*strong democracy*) é uma forma moderna distinta de democracia participativa, baseada na ideia de autogoverno dos cidadãos. Esses são unidos, menos por interesses homogêneos do que pela educação cívica, e são capazes de ter propostas comuns e agirem mutuamente pela virtude de suas atitudes cívicas e instituições participativas, ao invés de motivados por seu altruísmo e natureza boa

(BARBER, 1984, p. 117). Democracia volta a ser associada com um modo de vida, numa tentativa expressa de reaproximar o político da política.

Pateman é uma das autoras que apresenta uma crítica contundente à separação entre Estado e sociedade, característica da concepção liberal de representação política. Para a autora, o Estado não é nem separado, nem neutro em relação à sociedade, o que implica que cidadãos não serão tratados como livres e iguais. As relações entre Estado e sociedade estão de tal forma imbricadas, que poucos campos podem ser considerados intocados pela política (PATEMAN, 1985 *apud* HELD, 2006, p. 210). Sendo assim, o Estado precisa ser democratizado em seus espaços e instituições – parlamento, partidos políticos e burocracia estatal – ao mesmo tempo que a política democrática deve se expandir para novas formas de luta no nível local, a fim de garantir que a sociedade, assim com o Estado, seja sujeita a procedimentos que assegurem *accountability* (PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978). A participação deve também ser estendida para o mundo do trabalho e o nível local, em questões que afetem diretamente a vida dos cidadãos. Essa participação pode, por conseguinte, prover os cidadãos com melhores condições de julgar a política representativa no nível nacional e de participar em decisões de maior escala, quando houver oportunidade. Contra a tese schumpeteriana de irracionalidade das massas, Pateman (1992) aposta no poder educativo da participação, no sentido de que se aprende participar participando.

A abertura à experimentação de formas de participação propagada pela democracia participativa dista da sua valorização como condição poliárquica, presente também nas visões liberais minimalistas de democracia, pelo sentido e efeitos atribuídos a ela. Como notou Fung (2003, p. 529), participação é uma categoria tanto do liberalismo minimalista, quanto das teorias da democracia representativa. A diferença está na ênfase dada por essas correntes ao papel da participação: valorização da liberdade individual e revitalização do governo representativo e da deliberação. Associações são importantes para a democracia representativa pelos efeitos psicológicos e educativos provocados nos indivíduos (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995) e pela contribuição para o êxito institucional e desenvolvimento socioeconômico da comunidade (PUTNAM, 2002).

Não existe uma unidade em torno da teoria participativa em relação ao significado da participação para a vida democrática. Para alguns autores, os mecanismos pelos quais as associações aperfeiçoam a democracia são múltiplos (FUNG, 2003; WARREN, 2001). Por um lado, há a aposta nos valores intrínsecos da participação como forma de autogoverno, exercício da soberania popular, educação cívica e desenvolvimento de senso crítico

(PATEMAN, 1992; BARBER, 1984; WARREN, 2001). Por outro lado, há também aqueles que salientam o valor instrumental do engajamento ou da “participação empoderada” no aperfeiçoamento da *accountability* e da sua justiça e na efetividade de agências e programas governamentais (FUNG, 2003, 2004; FUNG e WRIGHT, 2003). A participação pode se dar em esferas não-governamentais – nesses casos o discurso é de complementaridade – ou envolver alguma inserção direta nos mecanismos de formulação de políticas públicas – o que requer algum grau de transformação nas instituições representativas. Nessa última perspectiva, vislumbra-se uma tentativa de retorno à pluralidade na representação política, para além da inclusão de grupos de interesses e da elite, propondo maior abertura aos cidadãos no processo político.

Desse modo, ao sugerir, num primeiro plano, a ampliação do político e a discussão sobre os limites da democracia representativa, a participação opera uma mudança importante em relação aos teóricos do governo representativo, a saber, a crítica aos pressupostos da racionalidade e competência exclusiva dos representantes para as decisões políticas. Como mostra Peter Bachrach (1983, p. 164), ao associar racionalidade e competência das elites com o interesse público, a teoria elitista não tematiza os limites dessa racionalidade e o fato de que as lideranças possuem interesses próprios que podem não ser compatíveis com os interesses da população. Conhecimento técnico e racionalidade não se traduzem necessariamente em responsabilidade para com a coletividade: “o problema da capacidade não é indicativo de responsabilidade política; o indivíduo mais capaz pode ser ao mesmo tempo o mais mal-intencionado” (DIAS, 2002, p. 102).

A sabedoria dos representantes passa a dar lugar ao saber cidadão e à experiência adquirida na vivência diária dos problemas – no saber prático (SINTOMER, 2006; DEWEY, 1927). O saber prático é complementado com o saber político, considerado desde a definição aristotélica do homem como animal político, como um saber que pode ser desenvolvido pelo processo de socialização política. Avritzer e Santos (2003, p. 50-54) apontam que o êxito da participação societária está relacionado com a capacidade dos atores sociais transferirem práticas e informações do nível societário para o nível administrativo. Outra mudança, decorrente dessas reformulações, está relacionada com a forma proposta para lidar com a inclusão da diversidade social. A articulação entre democracia representativa e democracia participativa pode ampliar o discurso público tendo um efeito na esfera pública de facilitar a comunicação e representar a diferença e a comunalidade (AVRITZER, 2002; HABERMAS, 2003; COHEN e ARATO, 1994).

É relevante destacar que o campo teórico sobre associativismo e participação é muito variado, incorporando categorias diferenciadas como sociedade civil¹ e movimento social², muitas vezes utilizadas de forma indistinta e imprecisa (SORJ, 2005; TILLY, 2010). Como observa Sorj (2005), depois de um século de latência, sociedade civil se tornou um conceito em moda devido à luta política contra os regimes militares autoritários na América Latina e contra regimes comunistas totalitários na Europa Central. Na América Latina, a ampliação da participação foi uma das dimensões mais evidentes no processo de democratização³, ganhando o campo dos formuladores de políticas, para além dos discursos dos teóricos participativos e dos ativistas. Vários autores apontam que o papel da participação da sociedade civil na América Latina extrapola a mobilização em prol da abertura do regime e de pressão por democratização da representação política, incluindo no repertório de suas práticas críticas profundas ao conteúdo da democracia liberal e lutando diretamente pela conquista de direitos, pela consolidação de um sistema jurídico que os tornassem efetivos e pela institucionalização e universalização desses direitos (AVRITZER, 1997; ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000; PERUZZOTTI, 1997).

Com o tempo, a aposta na sociedade civil como lugar de emergência, inovação e transformação sociais passou a enfrentar sérios problemas e dificuldades. No Brasil, onde a auto-organização da sociedade foi uma das características do fim do período autoritário, alguns autores apontam para as lógicas distintas de ação dos movimentos sociais e

¹ Hendriks (2006, p. 486) lembra que o termo sociedade civil comporta múltiplos significados e diferentes conotações políticas, o que o torna a “*chicken soup*” das ciências sociais. A divergência teórica é tanto em relação ao papel da sociedade na política, quanto à abrangência de grupos e pessoas que podem ser considerados sociedade civil. Só para dar alguns exemplos, Avritzer (1997, p. 88, tradução da autora) define sociedade civil no contexto latino-americano como “um conjunto de movimentos sociais e associações civis capazes de organizar, independentemente do Estado, uma esfera para a generalização de interesses e, ao mesmo tempo, independentemente do mercado, os meios para a satisfação mínima das necessidades vitais”. Cohen e Arato (1994) também percebem movimentos sociais como separados da estrutura de mediação política ou da sociedade econômica. Eles são formas externas de ação coletiva (*outsiders*), que tentam chamar atenção das instituições representativas para suas reivindicações. Leituras mais recentes, como a de Sorj (2005), apostam no reconhecimento de “sociedades civis”, sem definição *a priori* de quem deve ser incluído ou excluído, com exceção do Estado, que para o autor é o único ator que pode ser plausivelmente excluído da definição operacional de sociedade civil.

² Tilly (2010, p. 140-142) faz questão de diferenciar a atuação de movimentos sociais de qualquer ação coletiva popular e organizações de redes que apoiam a ação desses movimentos. Para o autor, movimentos sociais referem-se à combinação característica de campanha, repertório e demonstrações de VUNC (valor, unidade, números e comprometimento).

³ Esta foi uma das conclusões presentes no relatório do PNUD: La democracia em América Latina, 2004. No documento afirma-se “*Durante la década de 1990 se produjo un proceso de descentralización que abrió canales nuevos para la participación ciudadana [...]. Em casi toda América Latina, el aumento de la participación se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática [...]. Este fenómeno de mayor participación por canales alternativos a las estructuras partidarias aparece frecuentemente asociado a otra tendencia vigorosa, el fortalecimiento de las instancias de deliberación y de decisión a nivel local*”, (PNUD, 2004, p. 156-157 apud TATAGIBA, 2005, p. 2).

associações, quando esses estabelecem relação com o sistema político (BOSCHI, 1987; AZEVEDO e PRATES, 1991; ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000). A inserção da sociedade civil nos espaços participativos, nos quais atores sociais partilham poder diretamente com o Estado, demandou uma reformulação da teoria participativa que apostava nas demandas de inclusão e autodeterminação. Desse modo, a teoria participativa avançou muito nas últimas décadas, passando a se preocupar com diferentes aspectos da participação relacionados, por exemplo, aos efeitos democratizantes e distributivos da participação social nos processos de formulação de políticas públicas e no aperfeiçoamento da *accountability* (DAGNINO, 2002; AVRITZER e NAVARRO, 2003; FUNG e WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2010) e aos tipos de relação entre instituições representativas e sociedade propiciados por estes encontros (CORNWALL e COELHO, 2007; HOUTZAGER, LAVALLE, CHARYA, 2003; WAMPLER, 2010, 2011). Um dos diferenciais dessa literatura sobre participação no Brasil em relação aos estudos internacionais, que continuam privilegiando o engajamento informal dos cidadãos, é a necessidade de ir além de uma concepção normativa sobre o valor da participação e do engajamento para prestar atenção nos limites e possibilidades da relação entre Estado e sociedade civil.

Embora a avaliação das relações entre Estado e sociedade tenha mudando ao longo dos anos, importa salientar que a teoria participativa prestou pouca atenção à questão da representação, a não ser para denunciar suas mazelas ou limitações e valorizar a participação. Como observa Lüchmann (2010), autonomia, cooperação, publicização, influência, participação, socialização política, confronto e protesto são as chaves analíticas que sustentam, de forma diferenciada, os principais conceitos que avaliam as relações e os impactos do associativismo civil para a democracia (LÜCHMANN, 2010, p. 6). Na busca por marcar diferença em relação à representação, organizações da sociedade civil e movimentos sociais foram definidos sempre em oposição a partidos políticos e grupos de interesses. Ou seja, a sociedade não representa interesses de membros, filiados ou eleitores, tampouco reivindica ser porta-voz de demandas ou grupos instituídos. Ao contrário, os movimentos sociais buscam transformar – e não representar – as identidades e os comportamentos sociais, desafiando as crenças e as instituições existentes. Ao deslocar princípios e critérios próprios da representação para a prática de associações civis e dos movimentos, Peruzzotti (2006) alerta para os riscos de destruir um dos valores mais preciosos desses grupos, a saber, sua capacidade de gerar inovação política e cultural (PERUZZOTTI, 2006 *apud* LÜCHMANN, 2010, p. 11).

Essa postura vem mudando diante da constatação de que atores sociais estão de fato vocalizando interesses sociais, principalmente nos espaços que contam com participação institucionalizada da sociedade civil, como os conselhos e orçamentos participativos no Brasil. Apesar da importância do arcabouço teórico sobre participação, mobilização e ação coletiva, o novo contexto demanda uma interpretação diferenciada sobre a legitimidade democrática desses atores, na medida em que estão exercendo representação política.

Antes de avaliar a representação política sob esse novo prisma, a tese apresenta o desenvolvimento de um novo vocabulário, que emerge em particular nos Estados Unidos, a partir do giro deliberativo, para lidar com a participação da sociedade e sua conexão com a representação. A deliberação surge como alternativa à análise da representação centrada no momento eleitoral, visando a ampliar os processos de justificação e diversificar os métodos de tomada de decisão. Desse modo, os deliberacionistas retomam a discussão sobre legitimidade democrática e apresentam uma alternativa para a conexão entre participação e representação, não trabalhada pelos participacionistas (PAPADOUPOLOS e WARIN, 2007, p. 450-451). De acordo com McBride (2007), a teoria deliberativa alerta para a inexistência de um *link* necessário entre participação e autonomia política, destacando a importância de se avaliar quais tipos de procedimentos ou mecanismos verdadeiramente asseguram liberdade e autonomia. Isso ocorre porque a presença física não assegura que os outros participantes irão considerar os diferentes interesses em jogo e que votarão de acordo com o melhor argumento: “ter o que dizer tem pouco valor se ninguém está ouvindo” (MCBRIDE, 2007, p. 175). Um procedimento justo deve oferecer não apenas oportunidade formalmente igual de influenciar as decisões coletivas por meio do voto, mas deve proporcionar aos cidadãos boas razões para acreditar que seu *status* igual, como pessoa autônoma, está sendo respeitado. Na linha republicana de Pettit, McBride mostra que a ausência de dominação requer a razão pública em operação e a criação de instituições que promovam tal prática. Quando decisões coletivas são feitas com base na razão pública, a igualdade dos cidadãos é respeitada, visto que passamos a ser governados não por pessoas, mas por razões (Ibid., p. 178).

Esse é um caminho que parece promissor do ponto de vista da crítica à lógica interna da legitimidade do sistema representativo, que busca condensar em um único momento (as eleições) o princípio de distinção – pois o eleitor espera que o eleito tenha capacidades que ele próprio não possui – e o princípio de proximidade, identidade – simultaneamente se espera que o representante se mantenha próximo ao cidadão. Como observa Rosanvallon (2009a, p. 270), a democracia de partidos permitiu vincular estes dois elementos, superpondo os efeitos

de um procedimento de seleção interna à consolidação de uma identidade social e de uma opinião comum. Contudo, as análises atuais sobre o *déficit* de legitimidade democrática dos sistemas representativos são reveladoras dos problemas dessa visão simplificadora da democracia e das dificuldades inerentes dos eleitos para expressar a generalidade social, bem como dar atenção às complexas situações existentes, que demandam a multiplicação das temporalidades, atores e formas de representação política. Ao apostar em outros momentos e espaços de influência democrática, a teoria deliberativa oferece algumas pistas interessantes nessa direção.

2.2 TEORIA DELIBERATIVA: REPENSANDO LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

Para a teoria deliberativa a legitimidade democrática é uma qualidade do processo de discussão e decisão, não um atributo exclusivo do voto. A participação é pensada como processo de refinamento das preferências e ampliação do discurso e razão pública. O ponto central dos deliberacionistas, que pode contribuir para se pensar a pluralização dos espaços e atores que exercem representação política, diz respeito à mudança na concepção do que constitui uma decisão legítima. O interesse legítimo não surge de uma técnica agregativa de contar todos igualmente, mas do processo de discussão. Ao propor ir além dos limites do liberalismo e recapturar o forte ideal democrático, segundo o qual o governo deve encarnar a vontade do povo, formada por meio da razão pública dos cidadãos (BOHMAN, 1998), a democracia deliberativa se constrói como uma alternativa teórica à análise da participação, em contraponto à teoria democrática centrada no voto. Desse modo, a democracia não é mais percebida como a arena na qual as preferências e interesses competem por meio de mecanismos justos de agregação, principalmente as eleições. Os deliberacionistas se propõem a valorizar o processo comunicativo de opinião e formação da vontade que precede o voto, entendendo que o voto em si não resolve os problemas de preferências diversas e não concede a todos direitos iguais de fala em sociedades complexas (BOHMAN, 1996, p. 28). A ideia 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, reflexiva e respeitosa a

diferentes visões (BOHMAN, 1996, 1998; COHEN, 1997; GUTMANN e THOMPSON, 2004; DRYZEK, 2002; THOMPSON, 2008).

A matriz dessa teoria e a volta aos conteúdos normativos dos modelos de democracia, rejeitados pelos teóricos realistas, remetem à obra de Habermas (2003, II, p. 28), para quem a força legitimadora da política deliberativa depende da estrutura discursiva de formação da opinião e da vontade. Em última instância, depende dos níveis discursivos do debate público e da perspectiva dos próprios participantes que estabelecem as regras do discurso. Nas palavras de Chambers (2002, p. 98), é a mudança de uma teoria democrática centrada no voto para outra centrada na fala⁴. Diferentemente dos participacionistas, a deliberação oferece respostas para questões relativas à conexão entre participação e complexidade da administração estatal e para a relação entre racionalidade individual e bem-comum. A forma como Habermas identifica dois tipos de racionalidades, seria a chave para se tratar o fenômeno da burocratização e da pluralização das sociedades modernas e para reintroduzir na teoria democrática a noção de poder político, entendido como a capacidade dos indivíduos agirem em comum. A partir de um marco conceitual dualístico, o autor opera a diferenciação entre os processos de modernização do Estado e da economia dos processos de racionalização e democratização da sociedade.

Por um lado, Habermas discute o processo de generalização das normas e valores no interior das sociedades modernas, processo intimamente conectado com a emergência de práticas democráticas. Por outro, ele diferencia a democracia do surgimento dos subsistemas econômico e administrativo, baseados na coordenação da ação através de resultados (AVRITZER, 1996, p. 141).

Com base nessa distinção entre os sistemas da administração e a esfera da sociedade e os dois tipos de racionalidade correspondente – a racionalidade sistêmica e a racionalidade comunicativa –, Habermas resolve o problema colocado por Weber de incompatibilidade entre as formas complexas da sociedade moderna e a participação. A burocratização estaria associada à esfera administrativa do Estado moderno, onde se manifestaria a racionalidade sistêmica, baseada na impessoalidade da ação. Já a racionalidade comunicativa estruturaria a esfera pública, entendida como arena discursiva na qual ocorre a formação pública da vontade e os valores democráticos se formam e reproduzem comunicativamente. A política possui uma dimensão prático-moral, na medida em que os atores imersos no processo discursivo têm acesso aos saberes para resolver as grandes polêmicas, pois a interpretação de uma dada

⁴ Desde que Habermas publicou sua teoria da ação comunicativa, primeiramente, em alemão em 1981 e depois em inglês (em 1984 e 1987, primeiro e segundo volume, respectivamente), a ideia da política como atividade coletiva na qual atores na sociedade buscam o entendimento comum e a coordenação de suas ações por meio de argumentos razoáveis, do consenso e da cooperação ganhou notoriedade no mundo acadêmico.

situação se dá a partir do conhecimento detido pelos atores no mundo da vida. Assim, a necessidade de uma especialização imperiosa para tratar dos problemas políticos é substituída pelo entendimento discursivo que garante o tratamento racional de temas, argumentos e informações (HABERMAS, 2003, II, p. 53).

A teoria deliberativa, dessa maneira, incide diretamente em duas teses largamente aceitas na teoria democrática representativa, a saber, a ideia da política como esfera dos especialistas – que também é desenvolvida pelos participacionistas, mas sem a ênfase no processo discursivo como meio de contornar o problema – e o fato de que a legitimidade se resume aos processos institucionais de autorização e *accountability* eleitoral. É importante ressaltar que o discurso deliberacionista é de complementaridade às instituições representativas, já que, principalmente em Habermas, o aspecto sistêmico da representação política é essencial para o funcionamento da democracia e tomada de decisões. A novidade em relação à teoria representativa está na concepção de legitimidade democrática que, para os deliberacionistas, só se completa se as decisões tomadas no nível administrativo pelos representantes forem respaldadas por um processo discursivo na esfera pública. Como observa Miguel (2003), a representação política ganha uma terceira dimensão, para além da autorização e do controle público vertical, expressa na possibilidade de formação autônoma das preferências. Esses espaços mudam a atividade de representação política, na medida em que ampliam o debate e a comunicação entre representantes e representados, que não se realiza apenas no momento do voto (GUTMANN e THOMPSON, 2004).

As teses habermasianas já foram amplamente estudadas, criticadas e revistas por diferentes analistas e pelo próprio autor (BOHMAN, 1996; COHEN e SABEL, 1997; COHEN, 1999; FRASER, 2003; HABERMAS, 2005; FARIA, 2010a, b). Primeiramente, há uma mudança teórica que incide diretamente na compreensão da relação entre esfera pública e sistema político que, embora pensada num primeiro plano a partir do quadro participativo, terá grandes consequências para os estudos recentes sobre o papel da sociedade civil como agente de representação política. Tais propostas buscam romper com a visão habermasiana que situa a sociedade na esfera de pressão e influência pública⁵, ao mesmo tempo em que

⁵ Diante da complexidade das sociedades modernas, Habermas entende que, para que possam funcionar como catalisadoras dos processos espontâneos de formação da opinião, as organizações da sociedade civil não devem atuar em estruturas formalizadas ou percorrer os mecanismos institucionalizados do Estado, pois correm o risco de ser “colonizadas” pelos interesses do Estado e da economia, que tentarão, a todo custo, burocratizar ou monetarizar o mundo da vida (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 710). A influência gerada pela esfera pública só pode se transformar em poder político através das comportas do processo democrático e do sistema político em geral, instaurado na forma do Estado de direito. É por meio do direito que “as estruturas de reconhecimento,

mantêm a ideia da democracia ligada ao debate e à argumentação pública. Desse modo, a autolimitação da sociedade, no que se refere à impossibilidade de se transformarem em estruturas formalizadas e de exercerem o poder político no aparato administrativo, busca ser superada a fim de compatibilizar a interação da sociedade nos aparelhos do governo e nos processos decisórios⁶ (AVRITZER, 2002; AVRITZER e COSTA, 2004).

Esse é um ponto de inflexão entre os deliberacionistas, que marca uma primeira distinção interna nos estudos sobre a influência da sociedade civil. Hendriks (2006, p. 487) destaca com clareza essa divisão analítica no campo de pesquisas deliberativas, mostrando que de um lado, há macroteorias da democracia deliberativa que favorecem o papel da sociedade civil na política informal – fora e contra o Estado – e, de outro lado, microteorias que buscam condições ideais para o procedimento deliberativo junto ao Estado. Entre os autores que se debruçam sobre a proposta de desenhos institucionais deliberativos, capazes de romper a barreira da influência e pensar a articulação entre Estado e sociedade, destacam-se as noções de “públicos fortes”⁷ (FRASER, 1990); “esferas públicas políticas” (BOHMAN, 1996); “poliarquia diretamente deliberativa” (COHEN e SABEL, 1997); “públicos participativos” (AVRITZER, 2002) e “sistema deliberativo integrado” que, diferentemente das anteriores, propõe analisar de forma integrada as esferas deliberativas macro e micro (HENDRIKS, 2006). Nesse sentido, a crítica de Rosanvallon (2009a, p. 300) de que a deliberação tem focado no exame das condições da deliberação entre cidadãos, mas não tem prestado atenção nesse tipo de intercâmbio de argumentos entre governantes e governados, não é procedente. Existem vários desenhos empíricos que introduzem em algum momento a interação entre Estado e sociedade, bem como diversas pesquisas nesse campo: júris cidadãos, conferências de consenso, fóruns e investigações públicas, orçamentos participativos e conselhos de políticas no Brasil.

Ao incluir no repertório da legitimidade democrática a possibilidade da sociedade não apenas influenciar nas decisões administrativas, mas decidir conjuntamente, uma série de riscos estão associados a esses projetos, o que em certa medida, justifica a opção pela autonomia presente nos “macrodeliberativos”. Os riscos estruturais apontados por Habermas

embutidas no agir regulado pelo entendimento, passam do nível de interações simples para o das relações abstratas e anônimas entre estranhos” (HABERMAS, 2003, II, p. 119).

⁶ De acordo com Avritzer (2002), o conceito de esfera pública habermasiano não produz decisão, apenas posições, a partir do consenso que emerge no processo de interação social, com o objetivo de influenciar as decisões administrativas.

⁷ Para Fraser (1990, p. 75-76), uma esfera pública que requer estreita separação entre Estado e sociedade será incapaz de imaginar formas de autodeterminação, coordenação entre públicos e *accountability* política, essenciais para sociedade democrática e igualitária. É importante pensar na convivência entre diferentes formas de manifestação da sociedade, que inclua tanto *weak publics* e *strong publics*, quanto formas híbridas.

em relação à possibilidade de colonização do discurso público por interesses estratégicos é um dos motivos destacados para a recusa de fóruns estruturados de deliberação pública, seja dentro ou fora do Estado. As razões para a rejeição a fóruns institucionalizados são variadas, como a preocupação com a limitação de seus pontos de vista e preferências, o medo de cooptação e posterior marginalização e a possibilidade de dominação ideológica (YOUNG, 1997; HENDRIKS, 2006; PRZEWORSKI, 2007).

Os riscos apontados são reais e precisam ser enfrentados nos desenhos deliberativos. Algumas propostas que olham internamente para os espaços de deliberação sustentam que o desenho institucional pode equilibrar assimetrias e contribuir para desenvolver habilidades e capacidades individuais de modo que processos e resultados mais justos e razoáveis sejam obtidos (AVRITZER, 2002; ROSENBERG, 2005; FARIA, 2007). É preciso concordar com Hendriks (2006) que diferentes atores da sociedade civil tenderão a preferir uma forma de deliberação em relação à outra, seja mais institucionalizada ou como forma de emancipação democrática e, portanto, é importante pensar num sistema integrado que perceba a deliberação como algo que tenha lugar em diferentes instituições, arenas e espaços da vida social. De acordo com a autora, um sistema deliberativo mais integrado deve (1) celebrar a multiplicidade de espaços deliberativos e (2) promover conexões entre esses espaços. Essa é uma proposta interessante para se pensar a legitimidade democrática desta variedade de espaços e atores, como se verá na última seção deste capítulo.

A segunda mudança operada na busca de operacionalização dos ideais deliberativos refere-se ao conteúdo da deliberação. A centralidade do elemento da racionalidade como meio de deliberação autêntica é amplamente criticada pelo reforço à desigualdade de habilidades e à exclusão de formas de discurso (DRYZEK, 2002; YOUNG, 1997). Young, em seu texto clássico “*Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy*”, de 1997, defende um modelo de comunicação que incorpora novos elementos no processo discursivo, como cumprimentos (*greetings*), retórica (*rhetoric*), e contos ou narrativas (*storytelling*), os quais em sua opinião podem ser indutores de maior inclusão política. O objetivo de Young é ampliar o espaço deliberativo de modo que não fique restrito à interação guiada apenas pela rigidez, objetividade e falta de expressão emocional. Para Young (2000), uma pessoa razoável é obrigada a convencer os outros da justiça de sua demanda e exibir uma boa vontade de ser persuadido por eles. Implica não violência, o que não exclui algumas formas de demonstração pública ou ações disruptivas. A desordem é uma importante ferramenta da comunicação crítica, especialmente em contextos conflituosos de posições estruturais de privilégio e

desvantagens. Contra o debate razoável como apenas polido, ordenado e sem paixão, a autora endossa o modelo agonístico, advogado por Mouffe.

Outros autores reforçam esse aspecto multifacetado da troca de razões, que ganha concretude por meio de vários tipos de discursos. Thompson (2008, p. 505) destaca que nenhum dos requerimentos da deliberação democrática, como igual participação no debate, respeito e mútua justificação, demandam que as partes deliberantes usem apenas a pura razão em seus discursos. Apelos afetivos, argumentos informais e narrativas de vida são ingredientes importantes em um processo deliberativo. Conforme destaca Mendonça (2011, p. 212), é necessário “um modelo que acomode vários estilos comunicativos, sem impor restrições por demais exigentes. A seleção de razões publicamente defensáveis nasce do próprio processo deliberativo e não do formato por meio do qual elas são expressas”. O autor lembra também que, em Habermas, a ideia de argumentação racional se relaciona à possibilidade de defender uma posição e não a um cognitivismo ausente de emoções. A racionalidade é uma característica da própria estrutura comunicativa, não dos atores e tampouco dos enunciados.

Em terceiro lugar o ideal da imparcialidade, muito caro aos teóricos da representação de grupos e minorias, passa por reformulação. Essa imparcialidade seria obtida na presença de condições ideais de discurso, onde vigora um raciocínio público e livre entre iguais (HABERMAS, 2003; BENHABIB, 2007; COHEN, 1997). Para os autores feministas, o ideal deliberativo de imparcialidade é responsável por aprofundar desigualdades existentes na esfera pública e reduzir diferenças a uma unidade de sentimentos, afiliação e pontos de vista (WILLIAMS, 2000; FRASER, 2003; YOUNG, 2000; SQUIRES, 2000). Young (1997) argumenta que um processo deliberativo precisa considerar as diferenças entre grupos e permitir a explicitação dessas diferenças, a fim de que os participantes sejam capazes de julgar objetivamente⁸ o mérito da proposta, a partir da consideração da experiência, conhecimento e interesses dos outros. Fraser (1990, 2003) reforça esse argumento, ao apontar que o bem comum não pode ser presumido com antecedência, sendo necessário publicizar conflitos privados a partir do debate e da contestação, para evitar que desigualdades de gênero e classe, por exemplo, continuem a operar informalmente e se perpetuem formalmente.

⁸ Em “*Inclusion and democracy*”, Young (2000, p. 113-114) argumenta que o conceito de julgamento objetivo não é uma forma de transcendência das particularidades ou a descoberta de alguma verdade sobre política, mas são os juízos que as pessoas constroem para si mesmas a partir de interação crítica, reflexiva e persuasiva entre suas diversas experiências e opiniões. Para Squires (2001, p. 20), embora Young rejeite claramente o ideal de imparcialidade, o modelo de democracia deliberativa que ela invoca assume esse mesmo ideal. O conceito de julgamento objetivo para Squires, não consegue deslocar a dicotomia entre parcialidade e imparcialidade.

Apesar de destacarem a importância da parcialidade de experiências e situações de vida na deliberação, a conciliação entre parcialidade e imparcialidade no processo deliberativo, não encontrou ainda resposta satisfatória.

Para Mendonça (2011), a deliberação não é dependente de uma comunidade de cidadãos altruístas e benevolentes capazes de abrir mão de seus interesses. A deliberação não requer imparcialidade, mas reciprocidade e “co-operação”. A cooperação visa uma atitude de consideração do outro como interlocutor na elaboração das gramáticas morais, a partir das quais se espera ser reconhecido. Conforme Young (2000, p. 110), o “*co-operar*” deliberativo está embasado na admissão de que os interlocutores estão juntos em um espaço discursivo e político de afetação mútua.

Uma alternativa para se pensar a relação entre parcialidade e imparcialidade passa pela convivência entre diferentes processos deliberativos. Cláudia Faria (2010b) apresenta uma boa síntese de três autores que se propuseram a analisar a dinâmica deliberativa não mais como espaços unitários de deliberação, mas como uma “sequência *integrada* de momentos deliberativos”, a saber, Mansbridge (2010), Hendriks (2006) – citada anteriormente – e Goodin (2008). Nessas propostas, a dinâmica deliberativa passa a se constituir “como um entre os diversos momentos do processo político”, cujas relações conformam este sistema (FARIA, 2010b, p. 5). Ao propor integrar diferentes tipos de discursos, atores e estratégias de negociação na deliberação, os autores buscam uma versão mais “realista” da deliberação que pretende incorporar a pluralidade de expressões e discursos presentes na esfera pública, dependendo do espaço que ocupam no sistema político. Embora não tenham sido pensados nos termos de parcialidade e imparcialidade, esses estudos têm o mérito de lançar luz sobre a natureza conflituosa da construção do bem comum.

Este ponto leva à quarta mudança nas teorias deliberativas relacionada ao resultado esperado da deliberação. Ao retirar o seu caráter ingênuo e reconhecer as relações de poder que permeiam os encontros deliberativos e a tensão entre interesses divergentes, é preciso se perguntar sobre o grau de conflito desejável e o tipo de resultado esperado para a boa deliberação. De acordo com alguns autores, a “boa deliberação” requer o movimento em direção ao consenso racional, tentando minimizar ou suprimir os elementos de conflito existentes, seja na opinião ou nos interesses dos participantes (HABERMAS, 2003). É bom lembrar que o próprio Habermas reconhece a necessidade de incluir outras possibilidades para além do consenso racional, como a barganha e o compromisso legítimo. De acordo com o autor, a barganha permanece vinculada à argumentação, desde que as partes aceitem os

resultados como justos e concordes sobre as condições de negociação (HABERMAS, 2005, p. 387). Outras análises de espaços concretos de deliberação indicam que existem dois limites na concepção de consenso racional: o primeiro diz respeito à complicada conexão entre bem comum e interesses parciais, conforme descrito acima, e o segundo refere-se à difícil institucionalização de um processo decisório baseado no consenso, sem incorporar estratégias diferenciadas de negociação.

Em relação à necessidade de se chegar a decisões consensuais, Bohman (1996) propõe que os atores, independente de suas diferenças sociais, políticas e culturais, podem acordar, via participação, em cooperar no intuito de se alcançar uma lei legítima (FARIA, 2010a). Para Bohman, o objetivo não é que os atores abram mão de seus interesses, mas que consigam operar em conjunto com os outros, respeitando-os, considerando-os interlocutores válidos e, em alguma medida, respondendo a eles. A reciprocidade e o mútuo respeito são as chaves pelas quais Gutmann e Thompson (2000, 2004) apostam na capacidade de se chegar a decisões que podem ser aceitas pelos indivíduos, após o debate entre pessoas com grandes desacordos morais. A democracia deliberativa pode acomodar diferentes tipos de procedimentos para se chegar a decisões finais, desde que sejam justificados em um fórum deliberativo. Não se espera o consenso, mas uma relação pautada pelo respeito mútuo, na medida em que os partícipes reconheçam o valor contido nas pretensões dos outros e desafie suas posições baseadas nos seus méritos.

Melville, Willingham e Dedrick (2005) argumentam que a visão dos partícipes não muda, mas é alterada pela deliberação. Não há consenso, mas uma mudança de percepção do outro, com o qual você discorda. Nesse sentido, indivíduos estão abertos para identificar um terreno comum (*common ground*) para a ação pública e definir mais amplamente a direção aceitável para essa ação. De acordo com os autores, ações ou políticas assim baseadas são aquelas aceitáveis por um grupo de indivíduos que, embora ainda tenham valores e opiniões diferenciados, possuem um quadro compartilhado de referência ou senso de direção.

Para Mansbridge (2003), a busca de soluções via um *common ground* não enfatiza nem o potencial para o conflito, nem o potencial para a comunalidade, sendo necessário avaliar que tipo de interações públicas direcionam para decisões mais unitárias e quais precisam introduzir outros tipos de estratégias. Embora a estratégia esteja ausente do modelo deliberativo, uma vez que esta, em Habermas, pertence ao campo da racionalidade administrativa, alguns autores propõem que a estratégia faça parte da deliberação. Dependendo do interesse em questão e do tipo de arranjo deliberativo, o resultado pode levar

à barganha, que para Shapiro (2003) é considerada como uma situação inferior à deliberação, mas superior à dominação, e para Mansbridge (2003), pode ser vista como um resultado deliberativo, desde que ambas as partes concordem com a equidade da barganha, linha seguida posteriormente por Habermas. Essas, sem dúvida, são questões que merecem maior desenvolvimento e pesquisas que ajudem a iluminar em que sentido a estratégia ou a ausência de consenso pode minar a efetividade deliberativa. Ademais, não se sabe, ainda, que tipo de encontros e questões promovem decisões unitárias, direcionam para um *common ground* ou explicitam ainda mais os conflitos.

Para Dryzek e Niemeyer (2006b), é possível privilegiar tanto as diferenças e o pluralismo, quanto o consenso em níveis diferenciados. Sugerem que a construção da preferência sobre determinado resultado envolve um consenso normativo (concordância sobre valores que devem predominar), um consenso epistêmico (concordância sobre crenças que impactam a política) e um consenso de preferências (concordância sobre preferências expressas por uma política). De acordo com os autores, é possível estabelecer meta-consensos normativos, epistêmicos e de preferências quando se reconhecem como legítimos, respectivamente, os valores, crenças e anseios dos outros atores. Grupos e indivíduos podem concordar sobre um ou mais destes aspectos e a deliberação é responsável por revelar meta-consensos obscurecidos pela ação estratégica de atores que deslegitimam os valores, crenças e anseios de seus oponentes. Meta-consensos sobre preferências, por exemplo, envolvem a concordância sobre a natureza de escolhas disputadas entre alternativas sobre dois aspectos. O primeiro refere-se ao leque de alternativas consideradas aceitáveis, onde se poderá produzir consenso. O segundo relaciona-se com a validade de diferentes formas que as escolhas entre alternativas podem ser estruturadas (Ibid., p. 641). Desse modo, os autores parecem introduzir uma importante agenda de pesquisa para conciliação entre pluralismo e deliberação.

Como se verá na seção a seguir, a nova geração de pluralistas é responsável por uma das críticas mais contundentes à deliberação no que tange à valorização da diversidade e pluralidade, bem como do conflito na política. As dificuldades de realização empírica dos ideais deliberativos têm gerado também reações diversas, que vão desde um realismo extremo – o qual nega qualquer possibilidade de consenso e decisões racionalmente orientadas – até propostas mais moderadas de compatibilização entre os princípios deliberativos e condições institucionais que possam contribuir para a “operacionalização” desses ideais. Neste trabalho, cabe destacar a contribuição da teoria deliberativa para se pensar as questões relativas à representação política, no que toca diretamente às três questões centrais da tese: *quem* pode

representar legitimamente, *o que deve* ser representado e *como* se representa. Isso ocorre porque uma decisão legítima não é mais associada à agregação dos interesses, mas ao processo por meio do qual se chegou à determinada decisão coletiva. A representação é uma atividade que conecta os fluxos comunicativos da esfera pública e as decisões tomadas no nível administrativo pelos representantes. Em outras palavras, a legitimidade não está mais posta no momento fundacional do poder – o voto –, mas no processo de deliberação democrático que deve ocorrer frequentemente entre representantes e representados. De acordo com Gutmann e Thompson (2004, p. 30), o ideal de uma sociedade de cidadãos livres e iguais não requer que todos gastem a maior parte do seu tempo participando da política, tampouco que os cidadãos tomem parte de todas as decisões políticas importantes. A democracia deliberativa valoriza a representação política, mas também a possibilidade de publicização de novos temas por esferas públicas múltiplas. Ademais, os espaços públicos têm o potencial de informar os representantes que, espera-se, “não decidam somente entre si, mas que ouçam e se comuniquem com seus representados, que por sua vez devem ter muitas oportunidades de responsabilizá-los”⁹. Essa ponte entre deliberação e representação estava na origem dos debates sobre o governo representativo, apresentados no primeiro capítulo. Todavia, como enfatizou Urbinati (2006,a,b), essa foi uma dimensão deixada de lado quando comparado com a centralidade do componente eleitoral. Ademais, é preciso destacar que a teoria deliberativa inova fortemente ao propor alternativas concretas para essa conexão, com maior destaque aos espaços públicos e atores sociais na construção da legitimidade das decisões políticas, do que nos representantes eleitos.

2.3 PLURALISMO REVISITADO: A DEMOCRACIA RADICAL

Partindo do pressuposto de que o contexto contemporâneo, caracterizado pelo “fato do pluralismo razoável”¹⁰ (RAWLS, 2002), demanda uma visão do processo político para

⁹ Tradução livre do inglês: “[...] *representatives are expected not only to deliberating among themselves but also to listen and communicate with their constituents, who in turn should have many opportunities to hold them accountable*”.

¹⁰ O fato do pluralismo em John Rawls pode ser definido como a coexistência numa mesma sociedade de diferentes e não raro contraditórias concepções totais (ou abrangentes) de mundo, por sua vez organizadas em

além de uma agregação dos interesses econômicos de grupos inteiramente privados e auto-interessados, os pluralistas oferecem uma resposta diferenciada dos deliberacionistas à questão de como identificar e justificar formas legítimas de regulação ou mediação da sociedade. Para os pluralistas, democratas deliberativos, como Rawls e Habermas, se baseiam num apelo neokantiano de imparcialidade, onde o conflito e a multiplicidade de valores são regulados por meio da racionalidade e da transcendência¹¹. A proposta pluralista aposta na contingência desses encontros e num processo permanentemente aberto de contestação e renegociação da identidade social (BUTLER, 1998; KAPOOR, 2002; WENMAN, 2008; MOUFFE, 2000, 2005; CONNOLLY, 2008).

A ideia de contingência que essa literatura reativa é estranha à grande parte da história da institucionalização das Ciências Sociais, sempre preocupada com a busca de certezas epistemológicas e de mecanismos que pudessem eliminar o caráter contingente da ação humana (WAGNER, 1995; SHAPIRO e BEDI, 2007). No campo da representação política, Hobbes se empenhou em sufocar o problema da diversidade e da pluralidade humana por meio de uma noção forte de soberania e de Estado, que buscava a aceitação pela sociedade de regras gerais e necessárias para toda a humanidade. O recurso à unidade e regularidade na ação humana, como visto no capítulo anterior, teve o papel de um fio condutor na teoria da representação política. Wootton (2007) mostra de forma interessante que a contingência estava no horizonte de pensadores distintos como Maquiavel, que procurou mostrar a superioridade da república para lidar com acontecimentos não previstos, em comparação com a monarquia; Madison, para o qual certa estrutura institucional poderia lidar com as ações egoístas e não previstas dos políticos; e Smith, que idealizou a mão invisível do mercado, como mecanismo de equilíbrio para os eventos contingentes do processo político. Esses autores lidaram sempre com estratégias de probabilidade, equilíbrio e instituições, presentes na literatura até os dias de hoje.

A preocupação dos pluralistas com o aspecto contingente da política vai na contramão dessa perspectiva de conter o conflito, resultante de acontecimentos não necessários e/ou irregulares. Trata-se de trazer para o centro do debate o conflito e a contingência como condição de sobrevivência e possibilidade de realização da democracia.

diferentes grupos ou pequenas sociedades particulares (ARAUJO, mimeo). *Concepções do mundo e o fato do pluralismo*. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/araujopluralismo.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2011.

¹¹ Apesar da diferença entre Rawls e Habermas, eles compartilham a ideia de que há um modo de racionalidade que (supostamente) transcende os interesses particulares e os valores e normas culturais de cada grupo na sociedade, a qual deve servir como uma fundação legítima da regulação de formas contemporâneas de pluralismo (WENMAN, 2008, p. 157).

Mas qual é o propósito de trazê-la novamente à cena e qual o significado da contingência no contexto de pluralização da representação? Em primeiro lugar, há um debate intenso com os deliberacionistas e as tentativas de lidar com a pluralidade e diversidade de valores e orientações de mundo por meio de uma solução racional e consensual. Para essa geração de pensadores, a pluralidade volta a ser a base de uma teoria política crítica, focada no significado da identidade, cidadania e relações entre diferentes, ao invés de um Estado unitário ou uma identidade singular do cidadão. Nessa perspectiva, diferenças não devem ser tratadas por meio do discurso racional, mas o conflito é bem-vindo e não pode ser evitado. De acordo com Chantal Mouffe (2000, 2005), a separação operada por Rawls e Habermas entre o reino do privado e do público e entre a ética e a moral, respectivamente, é responsável por camuflar o caráter contestário da política, deslocando para o domínio do não-público a questão do pluralismo de valores. Muitos críticos, incluindo Connolly (1995), Young (1997) e Butler (1998), suspeitam que o apelo neokantiano de imparcialidade é realmente um gesto retórico que esconde os interesses particulares de segmentos dominantes da sociedade moderna, cujo discurso é patriarcal, de classe média, profissional e culturalmente particular (WENMAN, 2008).

Existem grandes diferenças entre os autores no que diz respeito à forma legítima de lidar com a diferença e a pluralidade. Para citar alguns dos principais contrastes, Connolly e Mouffe salientam o papel do *ethos* distinto ou modo agonístico de engajamento político democrático, o qual é responsivo e respeitoso à diferença dos outros. Já Ernesto Laclau tende a enfatizar o papel de projetos contra-hegemônicos para criar articulações equivalentes entre demandas, interesses e identidades diferentes, seja na forma de populismo ou de luta de classes. (HOWARTH, 2008; LACLAU, 2001; LACLAU e MOUFFE, 1985). De acordo com Connolly (1995), uma sociedade que se sobrepõe, interage e negocia continuamente e agonisticamente precisa desenvolver um *ethos* da pluralização marcado pelo respeito agonístico e responsividade crítica “onde o primeiro envolve tolerância no elemento inevitável do conflito entre identidades alternativas” (CONNOLLY 1993b *apud* HOWARTH, 2008, p. 175) e o último “assume a forma *de escuta atenta e generosidade presuntiva* para com os constituintes, lutando para passar de uma subsistência obscura e degradada abaixo do campo do reconhecimento, justiça, dever, direitos, ou legitimidade para um lugar em um ou mais desses registros¹² (CONNOLLY, 2005, *apud* HOWARTH, 2008, p. 175, grifos no

¹² Tradução livre do inglês: “*where the former ‘folds forbearance into the inevitable element of conflict between alternative identities’*” (CONNOLLY, 1993b *apud* HOWARTH, 2008, p. 175). “*Takes the form of careful listening and presumptive generosity to constituencies struggling to move from an obscure or degraded*

original). A noção de contingência é central para a política, sendo essa última impensável sem a primeira, e essencial para a cultivação desse pluralismo de valores, uma vez que a política não deve estar fundamentada em determinismos, mas a partir da ideia de que nenhum engajamento é permanente, universal ou esgota as possibilidades da política. Contingência, em Connolly, é a ideia de que algo poderia tanto existir como não existir, ou, colocando diferentemente, a razão de algo existir não é necessária – um conceito ao qual contingência é necessariamente oposta – a fim de ser definida (VALENTINE, 2010, p. 204).

Mouffe também busca trazer o elemento da conflitualidade para a ordem democrática por meio da aceitação do poder como constitutivo de relações sociais e impossível de ser eliminado da esfera pública. “O caráter democrático de uma sociedade só pode ser dado na hipótese em que nenhum ator social limitado possa atribuir-se a representação da totalidade ou pretenda ter controle absoluto sobre a sua fundação” (MOUFFE, 2005, p. 19). A partir da diferenciação entre o político – campo do antagonismo inerente das relações humanas e que pode emergir em diferentes tipos e relações sociais – e a política – conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana – a autora apresenta uma visão da política como a prática de domesticar a hostilidade e conter o potencial de antagonismo que existe nas relações humanas. Para a mesma, a dimensão agonística nunca é completamente eliminada, mas “domada” ou “sublimada”¹³. A especificidade da democracia moderna reside no reconhecimento e na legitimação do conflito, e não na tentativa de suprimi-lo. Como nenhum consenso pode ser alcançado sem excluir pessoas e posições, é necessário manter viva a contestação democrática. Uma sociedade pluralista é aquela onde há constante luta e renegociação da identidade social (KAPOOR, 2002, p. 465). A autora defende, desse modo, antagonismo, pluralismo e contingência, enquanto Habermas aposta na razão, legitimidade e universalismo. Para a teoria contestatória da democracia, interesses são formados racionalmente, mas são contingentes, no sentido que são sempre o produto de uma configuração particular de normas institucionais (HAYWARD, 2009).

Ernesto Laclau apresenta uma posição distinta no campo do pluralismo. Para compatibilizar o ideal de universalismo com a necessidade de reconhecimento da diversidade na democracia, o autor, juntamente com Mouffe, reativa o conceito de hegemonia. Laclau e

subsistence below the field of recognition, justice, obligation, rights, or legitimacy to a place on one or more of those registers” (CONNOLLY, 2005, ênfase no original *apud* HOWARTH, 2008, p. 175).

¹³ Mouffe (2005, p. 20) faz questão de diferenciar sua dimensão agonística da de pluralistas como William Connolly, para o qual há a possibilidade de que o político, sob algumas condições, torne-se absolutamente congruente com o ético, otimismo ao qual ela não partilha.

Mouffe (1985) definem a hegemonia como um tipo de relação política pela qual uma particularidade assume a representação de uma (impossível) universalidade, inteiramente incomensurável. “Entendo por hegemonia uma relação em que o conteúdo particular assume, num certo contexto, a função de encarnar uma plenitude ausente (LACLAU, 2002, p. 122 *apud* MENDONÇA, 2007, p. 251). Trata-se de uma relação de *encarnação* transitória e contingente, marcada pela indecidibilidade (LACLAU, 2001, p. 5). Essas articulações serão sempre parciais e sujeitas à contestação, recriação e renegociação (LACLAU e MOUFFE, 1985, p. 185-188). Assim, as equivalências democráticas, construídas nessas articulações hegemônicas, se conjugam com o ideal radical de autonomia do pluralismo. O aspecto contingente da democracia é percebido uma vez que essa é uma relação de poder que nunca está preenchida, mas constantemente sujeita a mudanças e resignificações. Diferentemente do conceito de hegemonia gramsciano, que pressupõe a emancipação política por meio do deslocamento de relações de poder existentes dos grupos hegemônicos com intenção de tomar a representação da universalidade da comunidade, Laclau e Mouffe apontam para a contingência desses objetivos. De forma resumida, existe hegemonia quando 1) a desigualdade de poder está constituída; 2) a dicotomia entre universalidade e particularidade é suprimida, fazendo surgir um ponto nodal ou um discurso que seja capaz de articular em torno de si outros discursos; 3) há o surgimento de significantes vazios – um discurso que universaliza tanto os seus conteúdos, a ponto de ser impossível ser significado de forma exata e 4) existe representação – o representante é aquele que consegue operar em nome de uma universalidade que transcenda o próprio grupo e sua visão particular. Nesse sentido, o representante não tem uma função passiva, mas um papel ativo na constituição da vontade (LACLAU, 2001, MENDONÇA, 2007). Para Laclau, em uma democracia o lugar do poder não está vazio, em referência a Lefort (1987)¹⁴, mas é ocupado contingencialmente por forças hegemônicas capazes de produzir equivalências democráticas, recriar os elos entre o universal e o particular e aglutiná-los, de modo a dar unidade às diferenças.

A defesa de articulações hegemônicas para lidar com o problema da pluralidade recebeu muitas críticas e aprovações. De um lado, Howard mostra que hegemonia é frequentemente associada com dominação política, supressão da diferença e imposição de um

¹⁴ De acordo com Lefort (1987, p. 173), a democracia é um espaço vazio, no sentido de que nenhuma lei pode ser fixa, suas ideias devem estar sujeitas à contestação e fundação. Em suma, não existe nenhuma representação de um centro da sociedade: unidade não é capaz de apagar a divisão social. A democracia inaugura a experiência de uma sociedade a qual não pode ser apreendida ou controlada, na qual as pessoas são proclamadas soberanas, mas na qual sua identidade nunca será definitivamente dada, mas permanecerá sempre latente. Nesse sentido, é que o totalitarismo se configura como uma tentativa de estabelecer a unidade.

falso consenso, de forma contraditória com a política da diferença e do respeito agonístico (KHAN, 2008; HOWARTH, 2008; WENMAN, 2008). Khan (2008) é enfática ao afirmar as implicações autoritárias dessa teoria. A visão da política como um processo de substituição constante de hegemonias e o papel da liderança nessas articulações espelha a concepção monista de poder. A ideia da parte representando o todo é contrária à defesa de formas igualitárias de organização típica de movimentos sociais contemporâneos. Movimentos anticapitalistas e de globalização alternativa, por exemplo, parecem se mobilizar de maneira não hegemônica. Esses movimentos “não buscam (necessariamente) tomar o poder, mas criar zonas e espaços políticos autônomos fora das estruturas hegemônicas de poder”¹⁵ (KHAN, 2008, p. 201). Por outro lado, Howarth defende que é possível compatibilizar os projetos de pluralistas como Connolly, o qual enfatiza a abundante multiplicidade de grupos e identidades e o movimento perpétuo de “vir a ser” (*coming into being*), e Laclau, que apregoa momentos de democráticas equivalências. Uma síntese possível, proposta por Howarth (2008, p. 187), aponta para a necessidade de que a autonomia e a diferença das demandas e subjetividades em conflito sejam respeitadas e valorizadas na construção e operação de qualquer coalizão política. Antagonismos e coalizões entre diferentes grupos são tratados por meio da aceitação de regras comuns do jogo, da admissão da derrota no processo político e da expectativa que o conflito e a contestação sejam uma perspectiva contínua e infinita. Esse *ethos* do pluralismo deve informar os sujeitos democráticos e sua conduta com diferentes atores e espaços públicos.

Para além das controvérsias entre essas propostas, o pluralismo traz limites e possibilidades para pensar a legitimidade da representação política que extrapole a concepção monista do Estado. Em primeiro lugar, Kapoor (2002), citando Benhabib, salienta que é difícil garantir a liberdade, a justiça e os direitos dos cidadãos como iguais e livres, se os pluralistas são relutantes em colocar constrangimentos e limitar a vontade soberana do povo. Enquanto a visão habermasiana pode levar à tendência de apagar diferenças, o pensamento agonístico corre riscos de voluntarismo e relativismo.

Em segundo lugar, Schlosberg (2008, p. 151) argumenta que alguns autores se preocupam com os riscos da política agonística de reforçar ainda mais as identidades existentes, tornando mais difícil que comunidades culturais diversas percebam que compartilham de algumas visões morais e sociais. A ênfase na diferença e na visão do sujeito

¹⁵ Tradução livre do inglês: “do not (necessarily) seek to seize power but rather create autonomous political spaces and zones outside of hegemonic power structures”.

democrático como adversário oculta a possibilidade de soluções comuns para situações problemáticas, alcançadas por meio de um consenso intersubjetivo. Como observa Cláudia Faria (2010b, p. 16), falta a essa literatura uma discussão de valores mais amplos, relativos à formação de uma perspectiva cívica que, por sua vez, possibilitará a percepção da necessidade de formação e organização dos próprios grupos e de suas capacidades deliberativas. Ademais, não se pode esquecer que a defesa da política contestatória ignora o fato de que as pessoas, frequentemente, preferem deliberar entre iguais e evitar o conflito, o que desafia tanto o ideal deliberativo de que o discurso político divergente (*cross-cutting political discourse*) é essencial para o desenvolvimento da tolerância, quanto a premissa agonística da inevitabilidade ou desejabilidade do conflito (MUTZ, 2006)¹⁶.

Em terceiro lugar, Deveaux (1999) lembra do risco da intolerância. Para evitar tais perigos, o agonismo não pode ser desvinculado de responsividade crítica, reconhecimento e respeito pelo outro, tampouco desvinculado de instituições formais ou informais de engajamento, que têm o papel de fazer com que cidadãos concordem ou encontrem soluções para seus problemas comuns (DEVEAUX, 1999, p. 16). Nesse sentido, Schlosberg (2008) ressalta que pluralistas contemporâneos vêm procurando juntamente com deliberativos encontrar formas de deliberação inclusivas que ofereçam mútuo respeito e reconhecimento da diversidade – sendo Mouffe uma das teóricas que desafia esse *link*. Essa ausência de conexão entre a legitimidade da contestação e o valor democrático das instituições políticas em promover tal pluralidade foi denunciada por vários autores (HOWARTH, 2008; DEVEAUX, 1999; HAYWARD, 2009). Para Clarissa Hayward, a ênfase no valor democrático da transgressão coloca a democracia apenas como um momento ou um *ethos*, mais do que uma forma política ou um conjunto de arranjos institucionais. É preciso trazer a contingência e o conflito também para dentro sistema representativo. Nesse sentido, inspirada em Arendt, Hayward (2009) declara a importância de se recuperar o valor da disputa política e de sua capacidade de criar e recriar de forma igualitária as relações de poder. Essa é uma noção que pode ser utilizada para avaliar o desenvolvimento das instituições políticas. Importa perguntar se as instituições de representação constroem ou não as pessoas a se engajarem em uma política contestatória com outros grupos e indivíduos que são diretamente afetados pelas decisões. Sob condições de desigualdades estruturais, a legitimidade dos representantes e

¹⁶ De acordo com Diana Mutz (2006, p. 55), é preciso considerar que os contextos sociais em que as pessoas habitam e o que fazem da vida diária não são imunes a processos de seleção pelas próprias pessoas. Pesquisas vêm mostrando que quanto maior a renda, educação e o número de pessoas da cor branca, menor a exposição destas pessoas a argumentos divergentes, uma vez que as mesmas selecionam os ambientes em que vão interagir.

instituições representativas está posta na presença de formas democráticas de promoção de interesses.

Uma quarta observação diz respeito à utilização do conceito de hegemonia. Laclau tem o mérito de pensar a pluralidade a partir da noção de representação, pouco tratada pela literatura deliberativa e pluralista aqui exposta. Contudo, a visão da representação como criação, do ponto de vista da hegemonia, parece reativar uma visão monista da representação, que pressupõe a possibilidade de encarnação de uma universalidade, mesmo que essa seja contingente e sempre sujeita à revisão. Os estudos que apontam para a pluralidade de espaços e demandas de representação na contemporaneidade parecem se beneficiar mais de uma noção de representação que abarque distintos subsistemas dentro da política. Como observam Schmitter e Karl (1991, p. 78, tradução da autora) “a democracia moderna, em outras palavras, oferece uma variedade de processos competitivos e canais para expressão de interesses e valores – associativos e partidários, funcionais e territoriais, coletivos e individuais. Todos eles são parte integrante de sua prática”¹⁷. O descentramento da representação experimentado no Brasil, discussão que será apresentada no capítulo 4, espelha essa variedade de formas de expressar demandas representativas. Esses são subsistemas que podem operar na busca de hegemonia, mas também de cooperação como apontam os deliberacionistas. Além disso, a ideia de hegemonia parece diluir a importância da particularidade ou de demandas específicas de grupos. Nesse sentido, fica a questão de como seria possível pensar a representação não como momento de hegemonia, mas como uma relação que se constrói em alguns momentos via particularidade e em outros via universalismo.

Essa discussão revela que tanto a literatura pluralista, quanto a deliberativa concordam sobre a necessidade de universalizar alguns conteúdos. Desse modo, deliberacionistas e agonistas não formam um par antitético, como parecem supor alguns críticos (MENDONÇA, 2011, p. 209). As críticas pluralistas sobre a ausência da valorização do conflito entre deliberacionistas não fazem jus a essa literatura. Ao contrário, o processo deliberativo pressupõe o embate com o outro e o choque de perspectivas. Ademais, a noção de contingência também está presente na teoria deliberativa, uma vez que os argumentos utilizados pelas partes, que oferecem razões morais publicamente, devem resistir ao escrutínio

¹⁷ Tradução livre do inglês: “*Modern democracy, in other words, offers a variety of competitive processes and channels for the expression of interests and values – associational as well as partisan, functional as well as territorial, collective as well as individual. All are integral to its practice*”.

de ambos os lados e à permanente condição de revisibilidade (GUTMANN e THOMPSON, 2000).

Uma das principais diferenças entre essas correntes parece estar na forma de inclusão da pluralidade. Para os pluralistas, a deliberação exclui uma série de vozes em função da defesa de um tipo particular de interação política – a deliberação supostamente racional e neutra (FARIA, 2010a, p. 107). Nessa perspectiva valorizam outras formas de ação direta – o boicote, a demonstração pública e a passeata. De acordo com Young (2001, p. 673), diante da desigualdade estrutural das sociedades é ingênuo e ideal apostar na deliberação respeitosa e racional com os outros que eles discordam. A melhor e mais apropriada forma de conduzir a ação política é pelo confronto e protesto em espaços públicos e não pelo debate racional dentro das estruturas de poder. Tendo em vista as desigualdades sociais, econômicas e políticas, processos deliberativos formalmente inclusivos estão marcados por um viés estrutural, no qual atores poderosos e socialmente favorecidos têm maior acesso ao processo deliberativo e, portanto, são capazes de dominar os procedimentos com seus interesses e perspectivas. Os ativistas devem manter o processo de deliberação pública fora das estruturas formalizadas de poder, contra relações de privilégio e desvantagem que podem condicionar suas ações (Ibid., p. 679-680).

Em que pese as críticas ao modelo deliberativo de engajamento discursivo entre os atores, a própria Young (2001) reconhece que essa forma de ação pode ocorrer juntamente com ações diretas de protesto e ativismo. As agendas pluralista e deliberativa “oferecem aos cidadãos, que assim desejarem, oportunidades adicionais de treinamento e aprendizado político, capacitando-os a julgarem com mais propriedade os méritos das leis e das políticas produzidas” (FARIA, 2010a, p. 108). Desse modo, os dados trazidos até aqui indicam que não se deve fazer uma opção entre os modelos, mas pensar a democracia como conflito e consenso – espaço da maioria e da unanimidade (ROSANVALLON, 2009a). Embora não esteja pautado pela lente do pluralismo ou pela deliberação, para Rosanvallon, na democracia é preciso decidir e arbitrar por algumas opções. Mas também existem instituições que são responsáveis por sempre recordar o interesse geral e contribuir, pelo menos parcialmente, para sua realização de maneira autônoma. O grande desafio ainda é conectá-las com vistas a assumir uma forma realmente integrada, gerando impactos generalizantes na vida dos cidadãos de uma comunidade, conforme nos lembra Cláudia Faria (2010b).

Para finalizar essa breve discussão sobre o pluralismo, dois pontos precisam ser destacados como contribuição para se repensar a representação política. Em primeiro lugar, a

questão dos limites da regra da maioria para lidar com a intensidade de preferências. É preciso pensar em outros meios de expressar a soberania do povo para além da autorização eleitoral. Em segundo lugar, a maior centralidade à noção de contingência, que sempre tentou ser domesticada na teoria política. Isso não significa que a contingência não estivesse no horizonte dos estudos sobre a política, apenas que a forma de lidar com ela se diferencia. Przeworski (1988, p. 63, tradução da autora), por exemplo, declara que a democracia funciona “pelo consentimento contingente de políticos que atuam sob condições de incerteza limitada”¹⁸. A incerteza, no autor, está circunscrita à aceitação das regras do jogo e ao fato de que as decisões que os cidadãos devem obedecer estão sujeitas às mudanças possíveis por meio de eleições regulares e negociações abertas e repetidas (KARL, 1990). Democracia deixa de ser vista como um imperativo ético ou produto de uma série de fatores, para ser influenciada por condições estruturais e institucionais (SCHMITTER, 1992; SCHMITTER e KARL, 1991). Todavia, a democracia é mais um resultado de um compromisso contingente em torno de regras do jogo do que de acordos substantivos. Isso porque, de acordo com Przeworski (1988), não é possível estabelecer acordos nesse campo. Para o estudo da representação e para lidar com a complexidade social, os pluralistas apontam outro caminho. Não se trata de domesticar a contingência por meio da escolha de aspectos institucionais e procedimentos que limitem a incerteza, mas considerá-la como condição inerente à política democrática, que deve ser aberta permanentemente à contestação e ao engajamento agonístico. Assim como a deliberação, o pluralismo radical contribui para se repensar *como* se representa, ao questionar a soberania do representante como expressão da totalidade e unidade e situar a legitimidade democrática no processo de representação e participação.

2.4 REPRESENTAÇÃO NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: DESAFIOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS

As teorias democráticas, participativa, deliberativa e pluralista radical oferecem elementos essenciais para a superação do liberalismo democrático que impregnou os estudos

¹⁸ Tradução livre do inglês: “*by the contingent consent of politicians acting under conditions of bounded uncertainty*”.

sobre representação e participação política no século passado. A abertura para maior oxigenação do processo de representação política e inclusão da sociedade civil na discussão e decisão de políticas que afetam diretamente suas vidas têm ganhos relevantes do ponto de vista do aprimoramento democrático, mas também riscos e dificuldades na operacionalização destes ideais. Não obstante a teoria política tenha avançado na caracterização destes encontros deliberativos e dos problemas a eles relacionados, pouca atenção foi dispensada ao papel representativo assumido pelos atores da sociedade civil quando falam por outros grupos e indivíduos, ao apresentar opiniões, interesses e perspectivas nos distintos espaços públicos. Isso ocorre seja porque a deliberação é pensada dentro de um quadro participativo, seja porque os caminhos para a deliberação são concebidos dentro de instituições já estabelecidas¹⁹. Entre os pluralistas, a situação não é diferente. A ênfase, por vezes exagerada, no valor do conflito direciona os estudos para as soluções de participação e engajamento agonístico, dando pouca atenção às instituições representativas e à própria representação. Apesar do crescente número de experiências de representação da sociedade civil que estão incumbidas da definição de políticas públicas ou da supervisão de políticas, essas análises continuavam a sugerir que são espaços de autoapresentação e participação direta daqueles que são afetados pela política (LÜCHMANN, 2008; URBINATI e WARREN, 2008).

Atualmente existe uma variedade de relações que a sociedade civil estabelece com o Estado, que precisam ser avaliadas a partir das implicações para a legitimidade democrática dos atores sociais, quando atuam como representantes não autorizados. Chambers e Kopstein (2008) sistematizam essas relações em seis tipos, os quais cobrem uma ampla gama de interações Estado/sociedade. São essas: separadas do estado, com ênfase no voluntariado, no pluralismo e nas garantias legais de constituição associativa autônoma; contra o estado, com destaque aos protestos e movimentos sociais; de apoio ao estado, na promoção da cooperação e de cidadãos responsáveis; em diálogo com o estado, tendo por base a ideia de esfera pública habermasiana ocupada por atores ativos e criativos que impactam positivamente o sistema político; em parceria com o estado, por meio da participação direta em processos de decisão política ou de autorregulação na constituição de novas formas de governança, e, por fim, para além do estado, por meio da atuação da sociedade civil global que coloca questões que transcendem as fronteiras nacionais – a exemplo dos direitos humanos e das mudanças climáticas, entre outros (CHAMBERS e KOPSTEIN, 2008, p. 365-378).

¹⁹ É bom lembrar que existem estudos interessantes no campo do Legislativo, que visam “aplicar” os preceitos da deliberação para se repensar a representação parlamentar. Ver: BÄCHTIGER, A. et al. The deliberative dimensions of Legislatures. *Acta Politica*, v. 40, n. 2, p. 225-238, 2005.

A literatura sobre a representação da sociedade civil ainda é muito incipiente e pouco consolidada, mas nos últimos anos é possível encontrar um conjunto de trabalhos que olham para esses espaços e atores a partir da perspectiva representativa. Para além dos tradicionais grupos de pressão em defesa de seus interesses, existe um público localizado fora da elite política e econômica e que reivindica falar em nome de pessoas e/ou grupos “desorganizados”. Embora por muito tempo esses atores tenham sido enquadrados apenas na lente da teoria democrática participativa e deliberativa, atualmente há uma atenção às dinâmicas de representação geradas por essa participação, que colocam novos desafios à teoria política. Tais mudanças denotam uma alteração radical no relacionamento entre Estado/Sociedade, em termos de *quem, o que e como* se representa. Ademais, desafiam as bases sobre as quais a representação parlamentar está ancorada: a autorização e a estrutura de monopólio territorial²⁰, bem como o pressuposto de igualdade matemática entre os indivíduos (CASTIGLIONE e WARREN, 2006; AVRITZER, 2007a). Está ausente também a legitimidade formal e a clara relação de *accountability*²¹ entre representantes e representados, geralmente associada à presença do mecanismo eleitoral.

Não obstante essas 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. A linha argumentativa central nesses trabalhos diz respeito às possibilidades democratizantes desses novos espaços, diante do diagnóstico de déficit democrático da representação tradicional. Em linhas gerais, o que se pretende é desvendar os relacionamentos representativos, buscando oferecer modelos analíticos para se pensar a representação democrática que contemplem a representação política não eleitoral (SAWARD, 2008). Nesse sentido, a ênfase não é mais na participação como democratizante da representação política, mas numa mudança na própria representação que passa a ser compreendida de forma mais ampla e plural, sem restrições ao mecanismo eleitoral. Vale dizer que os elementos presentes nos estudos deliberativos, participativos e pluralistas, no que tange à legitimidade democrática, não são abandonados nessas propostas. A diferença é que ao desviar o olhar para a representação, precisam lidar com problemas que

²⁰ De acordo com Avritzer (2007a, p. 460), este é um aspecto fundante da teoria da representação desde os seus primórdios. A representação aparece em Locke e até mesmo em Rousseau associada a um princípio de igualdade matematicamente estabelecido, a partir do qual o voto de cada indivíduo tem exatamente o mesmo peso.

²¹ *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 e CASTELLO, 2008, p. 68).

estão no cerne da teoria representativa, como as formas de inclusão dos representantes e conteúdo a ser representado, a publicidade e a *accountability*.

Nas subseções a seguir, serão cotejadas algumas propostas analíticas para pensar a legitimidade democrática destas experiências, as justificativas, os riscos e as potencialidades. Para isso, é preciso se afastar do arcabouço teórico liberal analisado até o momento sobre representação, tendo em vista as lacunas em responder às crises geradas pelo próprio sistema representativo. Procurar-se-á avaliar até que ponto esse movimento de pluralização da representação política é capaz de responder aos déficits de legitimidade da representação, em termos tanto da sua função de unanimidade e generalidade social, quanto de atenção à pluralidade. Nessa perspectiva, importa desconstruir certas premissas dadas como resolvidas pela teoria política, apontando em que medida as alternativas pensadas pelos teóricos respondem aos desafios de aprimoramento da democracia, ao mesmo tempo em que criam novas tensões e problemas que precisam de soluções inovadoras para a renovação da política na contemporaneidade.

2.4.1 *Quem Representa* na Ausência de Autorização Eleitoral

A constatação de que a participação institucionalizada prioriza a deliberação à participação (HENDRIKS, 2006; SINTOMER, 2010) e gera dinâmicas de representação que não possuem a legitimidade procedimental das eleições carece ainda de um tratamento teórico adequado. Na ausência do consentimento de todos cidadãos, base da reivindicação do Estado da representação do povo, em sua diversidade e unidade, onde residiriam as possibilidades de aperfeiçoamento democrático na representação da sociedade civil? Embora a teoria deliberativa tenha tirado o foco da participação em termos numéricos e apostado na qualidade discursiva e de formação autônoma das preferências, ela não explica por que aqueles que não participam de um processo deliberativo deveriam considerá-lo legítimo (PARKINSON, 2003). Ou seja, o princípio “D” do discurso: “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” não se realiza no mundo real da deliberação (HABERMAS, 2003, I, p. 142, sem grifos no original).

Essa é uma discussão que se afasta do idilismo participacionista da primeira geração, que defendia um valor *a priori* do envolvimento cidadão, para se aproximar de uma análise mais nuançada do processo político que considere os limites e potencialidades da inclusão política a partir da conjunção de diferentes elementos. Além disso, beneficia-se de um momento atual da teoria política de relativa concordância sobre a insuficiência do instante fundacional da representação política para conexão entre Estado e sociedade e para inserção da pluralidade humana. Sendo assim, é preciso fugir da naturalização dos conceitos e aceitar que a compreensão da representação política é inextricavelmente moldada pela forma na qual as pessoas são de fato representadas. Como observa Saward (2006), a representação é sempre processual, no sentido de que *quem* e *o que* está sendo representado estão constantemente em construção.

Algumas análises apresentam esse aspecto contingente do conceito de representação política e a necessidade de adaptação aos contextos empíricos. Plotke (1997) é um dos autores que mostra a influência do contexto político e social no entendimento da representação no passado e a premência de se prestar atenção em como as mudanças empíricas recentes podem afetar a compreensão contemporânea da representação política. Para o autor, temas como equilíbrio de poder e estabilidade política, possíveis por meio de mecanismos de autorização e *accountability*, foram centrais para diferenciação entre democracias representativas ocidentais e países comunistas no contexto da Guerra Fria e, principalmente, para a demarcação entre representação e democracia participativa, mas parecem não fazer mais sentido atualmente.

Com relação à centralidade da autorização eleitoral como garantia de representatividade e prestação de contas dos representantes, reiteradas análises vêm tentando demonstrar a fraqueza desse pressuposto. Manin, Przeworski e Stokes (1999) destacam primeiramente que há uma única chance dos eleitores punirem ou recompensarem os representantes pelas decisões governamentais. Segundo, devido à natureza descentralizada do voto, há problemas de coordenação de tal ato, sendo impossível saber se o voto foi guiado de forma prospectiva ou retrospectiva. Terceiro, existem profundas assimetrias informacionais que previnem uma avaliação adequada da performance governamental para a maioria dos cidadãos. Apesar desse diagnóstico, os autores permanecem apostando em reformas institucionais e num adequado sistema de *checks and balances* de modo a forçar representantes a agir em nome do interesse público. Não cabe aqui tecer análises detalhadas

sobre os diferentes modelos de relação entre representantes e cidadãos²², basta dizer que a relação entre voto e processo decisório é muito tênue e que, portanto, a representação precisa reconstruir os laços que unem representantes e representados constantemente, utilizando-se para isso de mecanismos complementares às eleições (MANSBRIDGE, 2003).

Quando se olha para as transformações na política doméstica e internacional, em que cada vez mais atores internacionais, transnacionais e não-governamentais “falam por”, “agem por” e “defendem posições em nome de” indivíduos e grupos no interior do Estado nacional, a concentração do conceito de representação em torno de questões como a autorização e a *accountability* parece ainda mais insatisfatória (URBINATI, 2006 *apud* AVRITZER, 2007a, p. 452, tradução do autor). Sendo assim, mister repensar o conceito de representação política, do ponto de vista da indispensabilidade da autorização eleitoral.

As limitações do processo autorizativo no que se refere à incorporação da pluralidade e os limites de influência cidadã no processo decisório são uma das justificativas para inclusão de outras formas de representação. Os processos de representação da sociedade civil podem ou não incluir formas de seleção, entre as quais destaca-se a seleção aleatória, a autoindicação e a eleição ou indicação realizada por um grupo específico. Desse modo, a resposta à questão “quem representa” afasta-se dos critérios de legitimidade pensados na democracia eleitoral, sem contudo perder o foco na representatividade dos atores da sociedade civil e na sua capacidade de falar “pelos outros”. Tendo em vista que nem todos os grupos e questões podem estar adequadamente representados nesses fóruns de deliberação, aposta-se na pluralidade dos espaços e atores que apresentam demandas representativas (*claims making*), (SAWARD, 2006). É preciso pensar que os cidadãos podem expressar diferentes tipos de demandas de representação e essas devem ter diferentes espaços e mecanismos de expressão ou conviverem, sem serem necessariamente fonte de conflito (BARNES; NEWMAN; SULLIVAN, 2007, p. 198).

A representatividade também é construída na forma como os “públicos” são constituídos. Nesse sentido, “quem institui” e “quem participa da deliberação” são duas questões pragmáticas que definem a natureza e a substância da troca pública que ocorrerá em encontros deliberativos (BUTTON e RYFE, 2005; BARNES; NEWMAN; SULLIVAN, 2007; CORNWALL e COELHO, 2007; ALMEIDA e CUNHA, 2011). Avançar na caracterização dos diferentes encontros pode ajudar a compreender suas consequências para a

²² Vieira e Runciman (2008) apresentam com detalhes diferentes modelos de representação de grupos e indivíduos operados pelo Estado. Percorrem modelos contrastantes que veem a representação como relação entre *principal-agente*, *mandato-trust* e como identificação, apresentando seus limites e potencialidades na reconexão entre Estado e sociedade.

efetividade deliberativa e para a capacidade de incluírem a diversidade e pluralidade dos discursos e questões que demandam representação.

A literatura vem mapeando diferentes critérios de legitimidade que estão em ascensão na atualidade. Em primeiro lugar, recupera-se a dimensão descritiva da representação. Correntes multiculturalistas e/ou teóricos da política da diferença expressam os desafios contemporâneos aos paradigmas democráticos clássicos e à sua capacidade de absorver a diversidade de conflitos existentes (KYMLICKA, 1995; PHILLIPS, 1995; SQUIRES, 2000). Diante dos limites da igualdade matemática do voto, ou da igualdade de direitos de cidadania liberais, a teoria democrática vem apontando para a importância de incluir grupos sistematicamente ausentes das esferas políticas e representativas, a partir da diversidade dos grupos sociais. Algumas medidas propostas para aperfeiçoar o potencial inclusivo do governo representativo são a adoção de ações afirmativas, para grupos em desvantagem material e cultural, e cotas para as mulheres nas instâncias parlamentares, já presentes em alguns países. Nos espaços de expressão da sociedade civil, a igualdade de grupos e perspectivas políticas é buscada pela adoção de uma seleção randômica, de modo que os representantes possam espelhar as características da população (FISHKIN, 2009; BROWN, 2006)²³, e de uma “representação apropriada”, propondo que os representantes sejam selecionados de forma proporcional ao tamanho do grupo e à intensidade desses interesses no resultado da política (SAMUELSON, et al, 2005). Em relação às propostas que apostam na proporcionalidade, Parkinson (2003, p. 189) ressalta que é preciso observar quais são os objetivos desses fóruns deliberativos, já que a proporcionalidade pode entrar em conflito com o princípio da igualdade. Em alguns momentos é preciso valorizar a participação igualitária de diferenças relevantes na sociedade e não o princípio estatístico, oferecendo, por exemplo, o mesmo número de mulheres e homens ou o mesmo peso para diferentes grupos étnicos. A dimensão descritiva é uma característica dos fóruns deliberativos, como júri de cidadãos e “pesquisas” deliberativas.

Em segundo lugar, está em ascensão a noção de representação como *advocacy* ou defesa. Urbinati (2006a, 2006b) destaca o papel da sociedade civil na defesa de ideias e temas, de maneira que possam ser incorporados pelo governo representativo. Dryzek e Niemeyer (2006a) também alertam para o papel da sociedade civil na emergência de uma pluralidade de discursos não expressos pela via eleitoral. Essa defesa de causas públicas e

²³ Brown (2006, p. 209) argumenta que a seleção randômica oferece uma maneira impessoal, mecânica e quase-científica de selecionar representantes. Na medida em que a autoridade científica é vista universalmente como válida e, portanto, um tipo público de autoridade, a seleção por sorteio oferece uma forma simbólica de autorização pública.

coletivas prescinde de qualquer tipo de seleção ou autorização e configuram o que Urbinati e Warren (2008) denominaram de representação auto-autorizada (*self-authorized representatives*). A legitimidade dos grupos de *advocacy* está posta, de acordo com Avritzer (2007a, p. 457), na afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos. O que as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos estão representando é um discurso sobre direitos ou temas e não um conjunto específico de pessoas. Além da afinidade e identificação com a condição do representado, Castiglione e Warren (2006) propõem que a autorização pode surgir da habilidade de grupos atraírem membros, petições, etc.; da convergência de propósitos entre os grupos e seus constituintes; de experiências ou de visibilidade pública e também das características descritivas tais como gênero e raça. De acordo com os autores, 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.

Em terceiro lugar, existe um tipo de representação da sociedade civil que se tem tornado forte nas áreas de políticas públicas. Nesses casos atores da sociedade civil com determinada especialização temática ou experiência participativa na área são chamados a partilhar o poder decisório e/ou discutir em conjunto com atores estatais o destino de algumas políticas. Esses mecanismos de representação de atores coletivos, como conselhos de políticas, comitês de bacia hidrográfica e Orçamentos Participativos (OP) no Brasil, apresentam uma forma específica de autorização e seleção, semelhante às eleições. Nesses casos há uma legitimação derivada, na medida que tanto o Estado quanto a sociedade reconhecem estes atores como interlocutores válidos. Em relação à sociedade, há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes, mas esse grupo pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações. Estudos vêm apontando a relevância de se avaliar em que medida existem formas transparentes de escolha dos representantes, de maneira a envolver um conjunto amplo da população e a diversidade de perspectivas e de associações diretamente relacionadas ao tema ou à política pública (ALMEIDA, 2010; LÜCHMANN, 2008).

A legitimidade destes representantes da sociedade civil é atribuída por Avritzer (2007a) à afinidade e relação com o tema, que os atores adquirem ao longo do seu histórico de participação e envolvimento com a política. Nesse caso, o objetivo não é a representação de pessoas, mas de temas e experiências. Outra proposta de interpretação da legitimidade desses atores é apresentada por Lavalle, Houtzager e Castello (2006a,b). 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. Nesse caso, a representação da sociedade civil poderia ser denominada de virtual. É bom lembrar que a noção de representação virtual não está circunscrita aos mecanismos de interação direta entre Estado e sociedade, mas é estendida para as demais experiências de representação da sociedade civil.

De forma geral, as justificativas para a definição desses representantes não estão calcadas na sabedoria, virtude ou racionalidade superior aos representados. Em todos esses casos, a legitimidade deriva seja do conhecimento, da experiência e de habilidades de membros particulares para identificar as prioridades e necessidades de uma dada localidade ou temática, seja da capacidade de mobilizar capital social em apoio a suas reivindicações e/ou das qualidades individuais de liderança (GAVENTA, 2004). Em que pese os avanços na caracterização dos espaços, existem críticas em relação à sua operacionalização.

Para Miguel (2010), propostas como a de Avritzer (2007) e Lavalle, 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 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, é baseada em um argumento tautológico que retoma a 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 desse modo que preferências formadas autonomamente pelo processo de participação política continuem a se manifestar e a apresentar demandas representativas.

Creio que o problema nestas análises é de outra natureza. Primeiramente, a proposta de associar a representação da sociedade civil com a representação virtual burkeana, uma vez que não se pauta pela autorização, mas pela presença de um conteúdo ou de um sentido substantivo da atividade de representar, não é a mais adequada. Em Burke, a autorização eleitoral não é dispensada, apenas sua dimensão estatística. Como mostra Pitkin (1967) e alguns textos de Burke, a legitimidade da representação via autorização mantém-se no consentimento das principais clivagens políticas, o que garante que os interesses de todos

serão considerados na deliberação política. Assim, não há dispensabilidade do argumento autorizativo, apenas uma visão descritiva desse argumento²⁴ que está em consonância com a forma como o interesse é objetivamente identificado. Ademais, a noção de interesses em Burke, transcende os interesses dos representados, sendo vinculada à superioridade do representante como intérprete desses interesses e à superioridade dos interesses nacionais e objetivos em relação às preferências dos eleitores. A proposta deliberativa de construção de decisões legítimas busca justamente romper com essa visão. Em segundo lugar, a legitimidade derivada da afinidade e relação com o tema, defendida por Avritzer (2007a), capta o momento fundacional da representação ou, como descreve Rosanvallon (2009a), o *status* da legitimidade, sem dizer muito sobre a legitimidade que se funda no processo político e remete à qualidade da interação entre Estado e sociedade. Nesse sentido é possível concordar com Miguel (2010) sobre a importância do controle democrático, já que é possível imaginar casos em que a sociedade civil aja de forma não responsiva. Do mesmo modo, a opinião que emerge do processo deliberativo de um júri de cidadãos, selecionados aleatoriamente, pode não refletir a opinião do público não informado, o que remete para a importância da justificação pública dos seus atos. Porém, esta Tese discorda da solução circular do autor, visto que a conexão entre representantes e representados não se dá apenas por meio de obrigatoriedade de resposta e sanções, legalmente instituídas. Como se verá nesta seção, a literatura tem avançado no sentido de propor formas de *accountability* não eleitorais, que são dependentes do processo de formação autônoma das preferências, ou seja da participação política ativa dos representados.

De maneira resumida, o que a seção mostrou é que existe uma variedade de indivíduos e grupos que estão de fato apresentando demandas representativas (*representative claims*), alguns dos quais se apresentam como interlocutores de questões e pessoas, sem qualquer componente de autorização. Exemplo ilustrativo é o caso do cantor Bono Vox que se declara defensor das causas do povo africano, que sofre historicamente com problemas de preconceito e ausência de bens materiais básicos para uma sobrevivência digna. Por outro lado, existem atores da sociedade civil que recebem uma autorização específica, seja por parte do próprio Estado, seja pela sociedade, obedecendo a um conjunto de regras de seleção, como nos casos dos conselhos de políticas no Brasil, associações de bairro e redes transnacionais de defesa – que passam a ser incorporadas como parte legítima do processo de negociação de políticas. É importante não perder de vista essas distinções a fim de analisar a legitimidade

²⁴ Visão descritiva do argumento autorizativo no sentido de que Burke defende a presença de alguns grupos como agentes de consentimento que refletissem as principais clivagens da sociedade.

desses atores e o seu papel na política representativa, que vai desde a influência informal até o poder de compartilhar decisões. Nesse sentido, o que se representa e como também merecem uma atenção e avaliação diferenciada.

2.4.2 *O que e Quem se representa? Monopólio Territorial x Pluralização da Representação*

Em relação à questão “o que se representa”, o foco nas eleições privilegiou os interesses ou preferências das pessoas, expressos igualmente no momento eleitoral. Essa é uma igualdade demarcada por determinadas fronteiras, especialmente territoriais, que como observado ao longo desse trabalho, parecem não responder satisfatoriamente às múltiplas manifestações da soberania popular e da relação entre Estado e sociedade durante o processo de representação política.

Diante dos limites dessa igualdade para expressar a pluralidade de interesses e perspectivas sociais, algumas análises propõem repensar o conteúdo da representação sob duas perspectivas. A primeira está relacionada com o exclusivismo da representação territorial como principal fronteira de inclusão política. A segunda refere-se à crítica ao princípio de igualdade matemática propiciada pelo voto que, como observa Rosanvallon (2009a), garante o *status* da legitimidade da representação, mas não a qualidade desse processo de inclusão política.

A começar pelo princípio da demarcação de fronteiras territoriais, vale lembrar que a história da representação política moderna está intrinsecamente relacionada com a formação do Estado-nação e sua conquista de soberania territorial tanto nacionalmente, quanto frente ao sistema internacional. A partir da constituição da história do Parlamento inglês, Torres (1989, p. 249) mostra como os compromissos firmados neste conselho passam paulatinamente a ter expressão de atos soberanos, na medida em que vinculam indivíduos e comunidades como um todo e fixam uma identidade social e territorial do reino. A incorporação do território e do conjunto da população nele distribuído tornava-se, assim, uma dimensão determinante da representação política. Desde então, praticamente em todas as nações democráticas do mundo, representação política é definida por onde os cidadãos vivem, permanecendo incontestável em qualquer sentido.

A exclusividade da fronteira territorial para definição do que deve ser representado começou a ser contestada pelos teóricos pluralistas e posteriormente pelos corporativistas. Dahl, desde o livro “*A preface to democratic theory*”, de 1956, já alertava para os limites da representação territorial no Senado e a falácia da igual representação das minorias²⁵. A visão da política como resultado da competição entre diferentes grupos apostou em outros canais de representação de interesses da sociedade. Todavia, tanto o pluralismo de grupos, quanto os arranjos tripartites de relação entre Estado, sociedade e mercado falharam em distribuir influência política de maneira justa e igualitária, conforme apresentado no capítulo primeiro. Recentemente, algumas reflexões instigantes lançam luz nos problemas da aceitação da territorialidade como definidora da representação, que podem ajudar a pensar a legitimidade de outras formas de representação.

Rehfeld (2005) questiona-se se a definição territorial do eleitorado é condizente com os princípios básicos de legitimidade democrática. De acordo com o autor, circunscrições territoriais são justificadas porque elas podem potencialmente capturar boa parte da heterogeneidade entre os constituintes. Por outro lado, argumenta que o componente territorial introduz um conjunto de incentivos que, indiscutivelmente, distorcem o processo de tomada de decisão legislativa do bem público. A partir do exemplo dos Estados Unidos, mostra como esse sistema atualmente não atende às expectativas de se criar uma “comunidade de interesses”, conforme pensado na Inglaterra medieval. Diante do grande tamanho da Federação norte-americana, a definição territorial cria incentivos perversos para a legislação nacional, no sentido de que toda política se torna local²⁶. Sendo assim, representantes são levados a favorecer seus interesses locais, a fim de gerar apoio para reeleição. Em segundo lugar, Rehfeld destaca que outros interesses têm dificuldades de serem exitosos em provar sua importância sobre os apelos localistas. Sua proposta radical e pouco convencional é a criação de circunscrições eleitorais randomizadas, de modo que cada uma delas possa refletir a diversidade demográfica e cultural do país, além de permitir que cada representante

²⁵ De acordo com Dahl, a representação de minorias no Senado é uma falácia porque: 1) baseia-se numa falsa equação de que pequenos estados têm pequenos interesses e estes estão sem defesa; 2) não leva em conta o fato de que representar algumas minorias localizadas em áreas geográficas não quer dizer que todas as minorias estão sendo representadas – existem minorias dentro de minorias – e 3) minorias não estão geograficamente localizadas, sendo que esse arranjo leva à sobre-representação de minorias em áreas esparsas e sub-representação em áreas muito populosas (DAHL, 1956, p. 112-116).

²⁶ Existe uma vasta literatura que destaca os problemas na relação entre local x nacional apoiada nas variáveis sobre federalismo x unitarismo. Tais arranjos têm sido vistos como fatores explicativos para o maior grau de sucesso ou fracasso com que países conseguem lidar com a acomodação de diferentes minorias, equilíbrio entre poderes e entre níveis do Estado nação e coordenação e implementação de políticas públicas. Para uma discussão sobre esta temática no Brasil e no mundo, alguns autores podem ser citados: ARRETICHE, 2002; SOUZA, 1998; ABRÚCIO, 1998; GIBSON, 2004; HOOGHE e MARKS, 2003; LIJPHART, 2004.

autorizado seja *accountable* a um exato microcosmo da nação. Parte do pressuposto de que o que é bom para esse grupo será bom para a nação como um todo. Essa proposta certamente traz pontos interessantes para discussão, mas aqui cabe apenas destacar a contestação da base territorial da representação política.

Outras críticas quanto ao exclusivismo da representação territorial e de sua incapacidade de incorporar a diversidade podem ser encontradas em autores que se debruçam sobre as inovações da sociedade civil. Para Rosanvallon (2006), a dimensão territorial não consegue dar conta da pluralidade dos níveis de exercício da soberania em ascensão no mundo contemporâneo. Diante de um povo que é sempre complexo, incompleto e renovado, a representação política precisa ser expandida e refratada e, portanto, sempre parcial. Visto 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).

Avritzer (2007a) argumenta também que, na atualidade, mecanismos de representação da sociedade civil estão tomando decisões vinculantes, juntamente com os representantes eleitos, em relação ao mesmo tema, no mesmo território, desafiando as noções de soberania atrelada à territorialidade do Estado Nacional. Desse modo, a representação política parece retomar seu aspecto pluralista da pré-modernidade, bem como a estrutura medieval de superposição simultânea de diversos tipos de representação. Sassen (2006, p. 10) oferece uma leitura interessante e um pouco diferente sobre a superposição de soberanias do mundo global em relação à era medieval. De acordo com a autora, embora a esfera global apresente uma escala centrífuga, em termos de ordens normativas múltiplas e parciais, essa pode ser considerada diferente da escala centrífuga anterior da Idade Média, na medida em que o nível global também desagrega a normatividade dentro de subgrupos especializados. Além disso, é importante perceber que as mudanças recentes na concepção de território são resultado de transformações fundacionais dentro do aparato do Estado e, portanto, não enfraquecem necessariamente o Estado nacional. Em vários momentos, é possível perceber que o Estado mantém o poder de coordenação e implementação das ações, embora compartilhe com outros espaços e atores o poder de decisão. Essa coordenação/interação entre Estado nacional e diferentes organizações da sociedade civil e redes transnacionais de defesa (*transnational advocacy networks*) está transformando as fronteiras do que se constitui um interesse legítimo e desafiando as noções de soberania atrelada à territorialidade do Estado

nacional (KECK e SIKKINK, 1998)²⁷. Organizações internacionais, por exemplo, possuem uma agenda política definida em torno de temas e direitos que muitas vezes entram em confronto com leis e políticas adotadas em diferentes países.

Embora a territorialidade continue sendo um dos elementos que demarcam as fronteiras da representação política, este trabalho destaca os seus limites para incorporar a diversidade e a pluralidade. No contexto atual de pluralização das formas de representação política, a noção de territorialidade precisa ser reapropriada, dando abertura não apenas à definição do representante político por meio do mecanismo eleitoral, mas também destacando a necessidade de incorporar a participação das diferentes localidades em assuntos antes controlados pelo Estado. Orçamentos participativos e conselhos de políticas no Brasil são exemplos de experiências que colocam lado a lado, representantes eleitos e cidadãos de diferentes bairros e distritos para deliberarem conjuntamente sobre problemas e políticas públicas que terão impacto na cidade como um todo e/ou para públicos e locais específicos. No caso dos conselhos de políticas, existe o elemento da territorialidade quando os mesmos adotam como critério de seleção da sociedade civil a divisão da cidade por regiões e distritos. Entretanto, a composição também mescla outros critérios de inclusão como *expertise* na política, história de participação e afinidade com o tema.

Da mesma forma, a inclusão política reclama uma mudança na concepção de igualdade, como igual direito de consentir sobre o poder (MANIN, 1997). A igualdade política propiciada pelo voto é problemática tanto do ponto de vista da representação eleitoral, quanto da perspectiva da inclusão da pluralidade. 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. Com essa crítica o autor não objetiva propor uma versão do “voto plural”, ao estilo de Stuart Mill, simplesmente mostra que a ideia por trás do princípio “*make votes count*” deve estar baseada somente nos observados efeitos agregativos desiguais das jurisdições eleitorais, ao invés de se

²⁷ Os problemas de interação entre estas fronteiras domésticas e internacionais são variados, envolvendo tensões, ambiguidades e dificuldade na ação coletiva de tais organizações diante da influência da agenda política e contextos locais e vem sendo analisados por estudiosos da globalização e, especialmente, entre aqueles que se dedicam ao estudo das *networks* transnacionais que envolvem organizações da sociedade civil. Para um aprofundamento deste tema ver, por exemplo, Margaret Keck e Kathryn Sikkink (*Activists beyond borders*, 1998) e Marisa von Bülow (*Building transnational networks*, 2010).

basear num apelo ao poder igual do voto. Dependendo do sistema eleitoral e da definição dos constituintes, grupos e partidos podem contar muito mais²⁸.

Para além dos problemas internos à lógica da representação eleitoral, a ficção da eleição como momento que congrega a vontade de todos é colocada à prova nas recentes manifestações de crise de legitimidade democrática e insatisfação dos cidadãos com os resultados da política. Nesse sentido, as demandas pelo alargamento das fronteiras de inclusão política ressaltam a fragilidade da igualdade eleitoral para dar conta da diversidade social e da expressão das diferenças. É crescente as demandas pelo reconhecimento de outras fronteiras como sexo, raça e renda, que historicamente vêm servindo para excluir indivíduos da representação política, bem como legitimar a inclusão diferenciada de outros.

De acordo com Fraser (2007), a representação política precisa ser incluída como uma das dimensões de justiça²⁹, defendendo a presença de um componente não geográfico na representação, muitas vezes ausente da discussão focada na igualdade eleitoral. Nessa corrente é possível encontrar várias vozes 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 mulheres e negros, a fim de que suas perspectivas possam ser amplamente incorporadas na agenda política. Para Anne Phillips (1995), trata-se de mudar uma percepção arraigada de que a chave da boa representação política está no programa e nas ideias compartilhadas entre representantes e representadas/os – sem qualquer referência à identidade das/os representantes. Contra isso, cada vez mais é afirmada a necessidade de presença física dos grupos excluídos nos locais de decisão.

Ao abrir espaço para o papel das identidades dos representantes, a teoria feminista traz a importância da complementaridade entre representação descritiva e eleitoral. Nessa direção, Young (2000) apresenta ao lado da representação de interesses, a noção de representação de opiniões e perspectivas sociais. As perspectivas sociais são definidas como “o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua

²⁸ 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.

²⁹ 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.

posição neles” (YOUNG, 2000, p. 137, tradução da autora). Essa noção permite a defesa da representação descritiva, pois atrela a representatividade à existência de determinadas características e experiências compartilhadas e não à defesa de um interesse específico. A noção de perspectivas deu vazão também à defesa da representação da sociedade civil ao tirar o foco da representação como sinônimo de “falar em nome de interesses de outros”. 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 discussão”.

Existem algumas críticas em relação à noção de perspectivas, principalmente em relação à conexão entre preferências e identidades de grupos e responsividade, bem como ao risco de essencialização das diferenças (PHILLIPS, 2009). Miguel (2010) discorda da centralidade das perspectivas e propõe recolocar a categoria dos interesses no centro da nossa compreensão da representação política, bem como restabelecer o entendimento que a atividade representativa é uma forma de *exercício de poder*. Dizendo de outra forma, uma noção útil de perspectivas não passa ao largo da relação entre as perspectivas e os interesses. Perspectivas sociais compartilhadas são a base a partir da qual interesses coletivos podem ser construídos. A partir da noção de campo de Bourdieu, o autor chama a atenção para a desigualdade na sociedade e para o conflito de interesses presentes na deliberação, que não se esvaem com a inclusão de perspectivas. Nesse sentido, Miguel aposta que a justificativa para inclusão de grupos na política deve vir não da noção de perspectivas, mas de uma defesa de justiça, onde a presença pode dar acesso ao capital econômico, cultural e político, necessário para o exercício do poder (MIGUEL, 2010, p. 7).

É importante destacar que ao advogar pela representação de opiniões e perspectivas, ao lado da representação de interesses, Young (2000) não descarta a possibilidade de que a construção de interesses se processe por meio de perspectivas. De acordo com a autora, perspectivas são o ponto de partida e não de chegada e, nesse sentido, podem dar vazão à construção de interesses coletivos, conforme advoga Miguel. As perspectivas compartilhadas de grupos ajudam a definir as fronteiras com as quais diferentes interpretações de interesse são possíveis (Ibid., p. 139). O problema é que ao associar representação a interesses ou exercício do poder, Miguel (2010) nega a possibilidade da sociedade civil representar democraticamente. Para o autor, a representação não pode prescindir do controle e da possibilidade de construção autônoma das preferências dos indivíduos.

Young (2000) também está atenta à necessária conexão entre representantes e representados, mas percebe a representação como um processo diferenciado no espaço e no tempo. Nos momentos de ação independente e julgamento político, os representantes devem recordar a discussão que levou a sua autorização e antecipar momentos de prestação de contas e responsividade para aqueles que eles reivindicam representar. Entretanto, a representação de grupos não precisa ser feita essencialmente por grupos que compartilham os mesmos atributos e, tampouco, estar confinada à legislatura e corpos governamentais eleitos. No primeiro caso, é preciso que a pessoa se coloque em relação social com o grupo, de modo a provê-lo com similar experiência e conhecimento social. No segundo, a ideia de autorização como delegação é vista como restrita, na medida em que foca apenas na identidade e no mandato. Representantes da sociedade civil podem contribuir para consolidação e expressão de perspectivas sociais e para manter a conexão entre representantes e seus constituintes (Ibid., p 152-153).

Nessa mesma linha de argumentação que busca diferenciar representação de interesses e pessoas, de outras formas de representar, Dryzek propõe olhar para a representação de discursos. O objetivo é fugir da noção de legitimidade como o ato de “contar cabeças”, para conferir legitimidade aos acordos provisórios, os quais são consistentes com a constelação de discursos na esfera pública (DRYZEK, 2001, p. 660–665). Tanto a teoria liberal focada nos indivíduos, quanto a teoria de grupos não dão conta da representação da pessoa em sua integridade e multiplicidade, em virtude da heterogeneidade das identidades coletivas. Na medida em que uma ampla gama de discursos se faz representada, os sujeitos ver-se-iam contemplados, inclusive em seus dilemas e tensões, tirando o peso da legitimidade deliberativa que pressupõe que todos devem estar envolvidos (MENDONÇA, 2010). Essa abordagem tem a vantagem de focar nas formas de discurso não necessariamente expressas pela via eleitoral, já que a agregação de votos não é capaz de reunir as múltiplas dimensões da política moderna. Todavia, uma das críticas à visão discursiva de Dryzek é que existe uma separação entre representação de discursos e pessoas, ao passo que, na prática, discursos são potencialmente constitutivos de identidades e ferramentas que as pessoas reflexivas utilizam para atingir seus objetivos (AVRITZER, 2007a; PARKINSON, 2003). Mendonça (2010) contrapõe esse argumento mostrando que ao colocar como unidade básica de análise os discursos, Dryzek não destitui os indivíduos de agência. O sujeito continua fundamental na perspectiva discursiva. “Ele não é, todavia, uma essência autônoma e calculista que age

apenas para maximizar seus benefícios. O sujeito é um terminal: ele é atravessado por discursos ao mesmo tempo em que afeta estes”.

Ao lado dessa discussão ampla sobre o que deve ser representado, Parkinson (2003, p. 187) prefere defender que em última instância a resposta é “as pessoas afetadas”. O autor reconhece, no entanto, que não é possível determinar com grande certeza quem são “as pessoas afetadas”, apenas defender que não são os indivíduos unificados da teoria liberal clássica, mas são indivíduos multifacetados, com papéis múltiplos e fluidos, socialmente construídos e identidades contextualizadas. Apesar do pertencimento a alguns grupos ser altamente importante, caberá aos indivíduos decidirem a que associações pertencem em cada contexto, e, assim, determinar por si próprios quem constitui a comunidade dos afetados a cada momento deliberativo. Nesse sentido, a autonomia do representado está colocada na necessidade de posicionamento político a respeito das demandas e questões que estão sendo apresentadas pelos representantes informais. Tendo em vista esta concepção multifacetada do indivíduo e a convicção de que sua soberania não se transfere no momento eleitoral, a pluralização de representantes pode contribuir para a qualidade do processo decisório e discursivo desde que informada por essa condição de autonomia do representado e de manutenção do relacionamento com o representante. Mesmo que esse relacionamento seja de maneira informal, como se verá na seção a seguir.

A visão dinâmica do que deve ser representado também é oferecida por Saward (2006) e sua definição de “*representative claims*”. O autor argumenta que é necessário focar mais na dinâmica do que nas formas de representação, destacando a contingência e contestabilidade de todas as suas formas. A representação pode ser conceituada em termos de reivindicações/demandas representativas por uma variedade de atores políticos, ao invés de (como normalmente é o caso) vê-la como o resultado alcançado, ou potencialmente alcançável a partir das eleições. Saward propõe: a) perceber o processo de fazer reivindicações como o núcleo da representação; b) enfatizar o lado performativo da representação ao invés do institucional; c) começar a partir do micro e passar para o macro, e d) criar espaços para um trabalho normativo criativo de radicalização sobre nossas noções de quem e o que pode contar como politicamente representativo. A audiência é livre para interpretar tais demandas e retorná-la ao seu criador. Em princípio, nenhuma reivindicação é boa ou má ou está restrita a interesses, necessidades, desejos, preferências ou perspectivas. A representação política é um processo criativo, no qual o constituinte nunca está dado, como pressupõe o momento eleitoral, mas é construído politicamente. Ademais, se o aspecto

criativo é importante na representação, ele não pode se dar sem atenção aos significados compartilhados numa sociedade e à dimensão cultural. Essa construção não pode ser arbitrária no sentido de desrespeitar tendências do tecido social. Uma demanda representativa não tem sentido, se não for ouvida, vista ou decifrada por seu público-alvo, por aqueles a quem se destina a atrair e convencer (Ibid., p. 312).

As disputas em torno da questão “o que deve ser representado” podem tomar forma de uma oposição estéril se levadas ao extremo. Esse trabalho propõe olhar para as situações distintas de representação, conforme já apresentado na seção anterior. Desse modo, a ênfase na noção de perspectivas como essencial na construção de interesses, destacada de forma mais tímida em Young (2000) e ressaltada por Miguel (2010), constitui um importante elemento das propostas de representação descritiva, seja eleitoral, seja adotada em espaços deliberativos. O que não significa que está ausente de outras formas de expressão de reivindicações, como aquelas assumidas por grupos de *advocacy* ou em mecanismos de formulação de políticas públicas. Nos conselhos de saúde, por exemplo, a representação de grupos ligados diretamente a certas patologias ou perspectivas de mulheres, indígenas e negros³⁰, é não somente adotada como recomendada pelas instruções normativas federais. Uma das diferenças em relação a esses espaços no que diz respeito ao que é representado é que enquanto nas redes de *advocacy* e nos espaços informais de deliberação o que se representa são discursos e ideias sobre direitos ou temas perante o poder político, responsável por tomar as decisões, nos espaços híbridos de formulação de políticas há uma representação de temas, discursos e políticas diretamente pelos atores da sociedade civil. Mais do que apresentar demandas representativas, como coloca Saward, há uma representação do poder, pois esses atores recebem algum tipo de autorização para tomar decisões em nome das pessoas que serão afetadas pela política. Em última instância, como bem colocou Parkinson, serão representadas as pessoas afetadas, uma vez que discursos e vozes em defesa do meio ambiente, dos direitos reprodutivos das mulheres, da liberdade de expressão e por aí em diante, afetam as pessoas e a forma como vivem e se relacionam. Mas é importante lembrar que essa é uma construção que se dá em concomitância com outros representantes eleitos e informais e que não exclui a possibilidade de que processos de formação autônoma das preferências dos indivíduos sejam defendidos e buscados.

³⁰ Esses grupos podem ser formados apenas por pessoas *experts* na área ou que tem alguma identificação com a causa, como também inserir pessoas que compartilham tais atributos.

Por fim, vale destacar que dinamicidade da representação em termos do que está sendo representado é uma forma interessante e criativa de se repensar as novas formas de representação, sem o abandono da preocupação com o controle democrático. Considerando com Rosanvallon (2009a) que as eleições garantem o princípio de legitimação, mas não o de justificação, diferentes demandas representativas poderiam contribuir para recompor esse momento. A inclusão de distintos grupos e pessoas no processo representativo caminha para uma representação mais plural que se preocupe com as diferentes manifestações da soberania que não são adequadamente expressas na técnica agregativa de contar votos. Nesse sentido, importa abrir canais de interlocução entre Estado e sociedade que possam multiplicar os momentos de justificação e as opiniões, valores e perspectivas a serem considerados no processo decisório. Todavia, a inclusão de novos espaços e canais de expressão da sociedade civil não deve vir acompanhada da dimensão democrática do controle público, o que impõe à teoria pensar a reformulação da questão “*como se representa*”.

2.4.3 *Como se Representa: Publicidade e Controle Público*

Se é importante atentar para a legitimidade da inclusão de grupos e atores, mais relevante ainda é prestar atenção no processo de representação, ou momentos de justificação, já que essas experiências estão voltadas para esse novo significado da legitimidade democrática. Como observa Pitkin (1967, p. 57), a finalidade de assegurar que representantes sejam *accountables* repousa menos em sancioná-los pelo que tenham feito, do que em criar incentivos para agirem em conformidade com o interesse de seus constituintes. É importante ressaltar que a ideia de que representantes devem agir no interesse do representado é marcada por ambiguidades e imprecisões. Não se pretende aqui iniciar uma discussão exaustiva sobre interesses, apenas pontuar sua dimensão complexa e as incertezas teóricas em relação ao modo em que são formados e reconhecidos, que em muitos casos faz com que seja preferível falar em termos de preferências ou escolhas (MIGUEL, 2010; SCHMITTER, 2006). Como observa Schmitter (2006), interesses pretendem uma explicação onipresente, sem contudo, conseguir explicar qualquer coisa.

Partindo desse pressuposto, da dificuldade de lidar com a categoria de interesses previamente determinados e conscientemente reconhecidos, deve-se levar em conta também o aspecto constitutivo da representação, no que se refere à possibilidade do representante criar ou apresentar o interesse do representado. 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. Nesse sentido, representar é uma atividade que está ligada tanto à defesa do interesse ou da preferência previamente existente, como à criação desse interesse ou realidade. Esse elemento estético da representação, discutido por Ankersmit (2002) e Saward (2006), 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. Lembrando a controvérsia entre independência e mandato delegado, é possível perceber que a tensão entre consentimento e contestação é inerente à relação representativa e as tentativas de persuadir o representado sobre as opções políticas estão permanentemente em julgamento. Assim, mesmo na representação eleitoral, a *accountability* e a responsividade são resultados desejáveis da ação estatal que podem ou não emergir de processos procedimentalmente democráticos. O que faz o relacionamento entre processo democrático e *accountability* ser politicamente contingente (FOX, 2000).

Quando aplicamos esse pensamento à representação da sociedade civil percebe-se que nos casos em que não há uma autorização explícita e um compromisso de agir no interesse do representado, é possível também pensar na atividade criativa do representante. O fato de a 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, o que coloca a importância da relação de *accountability* entre representantes informais e seus representados (ISUNZA, 2007). Dada a pluralidade de discursos presentes na sociedade moderna e os limites da via eleitoral para expressar as múltiplas dimensões da política, é preciso imaginar diferentes espaços e atores que possam dar vazão a essa pluralidade (DRYZEK e NIEMEYER, 2006a). Contudo, uma questão central que se coloca é “como seria possível manter a habilidade de julgamento, se faltam a estas experiências as eleições”. De acordo com Vieira e Runciman (2008, p. 152), 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

política democrática repousa sobre a possibilidade de um relacionamento deliberativo, que disponibilize possibilidades de objeção por parte do representado e de interação constante (URBINATI, 2006a, 2006b; MANSBRIDGE, 2003).

A importância do julgamento para legitimidade democrática da representação informal, de origem extraeleitoral, é também uma das chaves analíticas para se pensar a possibilidade de que interesses sejam representados por indivíduos que não sejam portadores de tais demandas ou identidades sociais. Rouseley Maia (2009) em diálogo com a teoria do reconhecimento – que pressupõe a importância da imediaticidade da experiência subjetiva para uma identificação bem-sucedida de maus tratos e violência, privação de direitos e exclusão ou, ainda, degradação e ofensa – mostra que embora a experiência subjetiva seja necessária não pode se tornar uma fonte confiável de justificação na esfera pública. Nesse sentido, interesses podem ser representados por outros ou defendidos. Isso porque a representação democrática, como mostra alguns autores, pressupõe não apenas congruência e resposta aos anseios dos representados, mas também a construção de espaços e a sustentação de oportunidades para a troca de valores, pontos de vista e interesses (ABERS e KECK, 2008; MENDONÇA, 2008). Falar pelos outros é fazer representações que possam torná-los visíveis e compreensíveis (SAWARD, 2006). O estabelecimento de demandas legítimas de representação depende do julgamento público. Para se construir uma representação legítima, tanto internamente quanto externamente ao grupo, a cooperação dialógica, sem o uso da força, permanece frequentemente como o melhor meio democrático, na busca de certo equilíbrio, em termos de princípios, valores e bens que os cidadãos compartilham em algum grau, numa dada comunidade política (MAIA, 2009, p. 22).

Essa é uma perspectiva relacional da representação que implica tratar ambos os lados da relação representativa como relevantes (PLOTKE, 2007). Traduzindo de forma mais simples, considerando as questões que orientam este trabalho, *quem* representa não deve ser julgado separadamente de sua atividade de representação em termos *do que* e *como se representa*. É preciso enfatizar a dimensão relacional e ativa da representação que impõe, em certa medida, uma revisão do conceito de representação, tal qual consolidado por Hanna Pitkin. Representar não é uma atividade de tornar presente a ausência, ou agir no interesse do outro, pela delegação recebida. Não existe um papel passivo do representado ou uma ausência a ser preenchida pelo representante. A representação é uma atividade de agir pelo representado, seja defendendo interesses, valores, perspectivas, previamente estabelecidos, seja oferecendo imagens ou se apresentando por ele. Essa é uma atividade que deve estar

aberta à objeção e à interação constante. Desse modo, a conexão entre deliberação e representação, trabalhada de maneira restrita pelos teóricos do governo representativo, ganha novos elementos a partir do benefício da discussão recente da teoria deliberativa. A publicidade e a interação deliberativa entre representantes e representados não são atributos do momento fundacional da representação, mas perpassam toda a compreensão da atividade representativa.

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 autoindicação, indicados ou eleitos por um grupo específico, como no caso dos conselhos de políticas no Brasil – produzem decisões e debates de forma diferente em que a maioria dos indivíduos chega a sua visão política, em razão do tempo para se informar, debater e mudar suas preferências. Apesar de não serem *accountables* a um constituinte específico, os atores sociais precisam prestar contas publicamente de suas ações, no sentido de apresentar razões pelas decisões que tomam.

No caso dos espaços de deliberação de políticas públicas, o controle pode ser feito de uma maneira um pouco mais direta. Tendo em vista a existência de um mandato desses atores, que os liga a determinadas associações e estabelece o tempo em que são seus representantes, o controle entre os membros pode se dar para além da interação informal. Representantes da sociedade civil podem discutir conjuntamente os rumos da política pública e cobrar mutuamente explicações sobre as decisões tomadas. Além disso, podem estabelecer uma justificção pública com as pessoas afetadas pelas políticas, uma vez que as características desses espaços os direcionam para um público beneficiário, como no caso dos conselhos de idosos, juventude, criança e adolescente, etc.

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 e CASTELLO, 2008), seja por meio de fluxos internos e externos de comunicação entre representantes e representados que permitam o teste permanente da pretensão de representação (MENDONÇA, 2008). Além do papel da mídia para publicização dos atos dos representantes da sociedade civil (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b; TATAGIBA, 2002). Por fim, é preciso destacar que essa interação entre

representantes informais e representados não precisa se restringir à publicidade ou debate informal. Brown (2006) mostra que na experiência de assembleia de cidadãos, promovida em British Columbia para discussão do sistema eleitoral, um referendo foi adotado após o experimento a fim de contrabalançar a opinião que emergiu no processo deliberativo com a recomendação direta da população. Ao submeter as ideias defendidas por representantes eleitos e por aqueles randomicamente selecionados aos cidadãos afetados pela política, o experimento inovou em termos de formas de prestação de contas e responsividade. Apesar dos embates que possam surgir dessas distintas consultas públicas, eles podem ter o potencial de conectar o julgamento de elites políticas, representantes auto-autorizados e a população (URBINATI e WARREN, 2008, p. 46).

Todas essas alternativas mostram que é possível pensar outras formas de prestação de contas e manutenção do julgamento dos representados, o que não significa que elas ocorrerão necessariamente. John Gaventa (2004), a partir de diferentes estudos que focam na representação de líderes comunitários, revela as dificuldades de manutenção do relacionamento entre tais representantes e suas entidades e público em geral, ao passo que se tornam mais ativos e envolvidos em parcerias. Ademais, a seleção destes grupos pode obedecer a uma lógica de cooptação dos representantes eleitos em relação aos representantes da sociedade civil, de maneira a escolher líderes com os quais os primeiros se sintam confortáveis de trabalhar conjuntamente. No Brasil, diferentes estudos de caso sobre conselhos e orçamentos participativos levantam a mesma desconfiança com relação aos representantes informais (TATAGIBA, 2002; LÜCHMANN, 2008; FUKS e PERISSINOTTO, 2006; COELHO e NOBRE, 2004). Esses resultados revelam a importância da conexão entre representação e participação nesses espaços, na medida em que sua legitimidade democrática continua a depender do julgamento político dos representados. As implicações para os diferentes desenhos e atores representativos serão exploradas no último capítulo, importa aqui mostrar a pluralidade de alguns fatores considerados essenciais para a democracia representativa.

Antes de encerrar esta seção, vale lembrar que o debate sobre o controle público dos representantes da sociedade civil é apenas uma das faces da mudança da relação entre Estado e sociedade. Estudos vêm mostrando as várias interfaces socioestatais que podem aperfeiçoar a relação entre sociedade e representantes eleitos, bem como ampliar o controle sobre a burocracia, responsável pela implementação das políticas públicas. Ao exercer funções de controle das ações governamentais, a sociedade ativa/atualiza a legitimidade da representação

política. De acordo com Isunza (2007, p. 308), os sujeitos podem ser individuais ou coletivos e a incidência social pode assumir um caráter *informativo* – sem obrigações decisórias implicadas na circulação de informação –, *vinculante* – quando impõe obediência ao poder público e aos atores da participação – e *executiva* – quando existe um intercâmbio na provisão de bens e serviços entre atores sociais do controle e as autoridades públicas. Esses atores adicionam novos repertórios de ação e controle ao conjunto de controles vertical e horizontal, teorizados por O'Donnell.

Quadro 1 – A pluralidade da representação política contemporânea

Representação	Seleção do representante <i>Quem?</i>	Sentido da representação <i>O que?</i>	Relação com o representado <i>Como?</i>
Eleitoral e Eleitoral Descritiva	Eleito e eleito com base na experiência e conhecimento social similar.	Interesses de pessoas e/ou perspectivas de grupos.	<i>Accountability</i> horizontal e vertical e responsividade. Conexão constante ao longo do tempo.
Descritiva (Pesquisas deliberativos, júri de cidadãos e conferências de consenso)	Indivíduos e grupos selecionados aleatoriamente (sorteio) ou proporcionalmente.	Discursos/ideias; interesses e perspectivas sociais.	Justificação pública; controle pela mídia ³¹ ; coincidência substantiva e simbólica; referendos e plebiscitos.
Defesa – <i>Advocacy</i> (networks associativas, grupos e associações comunitárias)	Organizações da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos que são auto-autorizados, eleitos ou indicados pela relação de afinidade/identificação/experiência	Discursos; ideias; interesses, perspectivas e grupos/coletividades	Justificação pública; controle pela mídia; hierarquias informais entre grupos e redes; coincidência substantiva e simbólica e mecanismos democráticos de associação, comunicação e interação entre membros.
Derivada – Mecanismos de formulação de políticas públicas entre Estado e sociedade - conselhos de políticas; comitês de bacia, OP	Conselheiros eleitos, indicados (entre um público restrito)	Discursos; ideias; interesses, perspectivas; temas; experiências; grupos/entidades/coletividades	Coincidência substantiva de interesses, perspectivas, experiências; justificação pública diante dos afetados; controle pela mídia e mecanismos democráticos de associação, comunicação, interação e controle entre membros.

Fonte: Elaboração própria.

³¹ A mídia é considerada em algumas análises também como uma forma de representação. Mas nesta análise a ênfase é sobre o papel que ela pode exercer na publicização das ações dos diferentes atores representativos. Um dos limites deste mecanismo de controle, porém, é a capacidade de garantir acesso equânime a representantes diversos.

2.5 REPENSANDO REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: PLURALIDADE E CONTINGÊNCIA

Ao reintroduzirem a discussão da representação política a partir da ótica da pluralidade, os estudos recentes avançam em relação à concepção monista, responsável por delimitar as respostas possíveis às questões “quem, o que e como se representa”. Para avançar na compreensão dos atores e espaços plurais da contemporaneidade, um passo importante e central precisa ser dado, a saber, a redefinição da própria representação política. Isso implica, retomar uma discussão abandonada nos primórdios do conceito, no que diz respeito ao atrelamento de representação e soberania. Ao definir representação como governo representativo, a teoria política deixou de lado uma série de implicações importantes para a legitimidade democrática e contribui para o aprofundamento da dualidade Estado e sociedade.

Nádia Urbinati e Pierre Rosanvallon apresentam formulações interessantes nessa direção e, em certo sentido, complementares, inspiradas numa mesma fonte teórica, o Marquês de Condorcet. É no tocante à soberania que Condorcet traz uma contribuição para esses dois autores, ao propor pluralizar as modalidades de exercício da soberania do povo. Como observa Rosanvallon (2009a, p. 190), não é com menos representação, mas sim com mais complexidade e reflexividade que o autor propõe aumentar a intervenção política popular. Nesse sentido, o teórico da Revolução Francesa vai na contramão das teorias do seu tempo, bem como daquelas que o sucederam, ao fugir da simplificação do conceito de representação política e sugerir a diversificação e extensão das temporalidades e dos modos de expressão da vida política (ROSANVALLON, 2009a; AVRITZER, 2007a). A “soberania complexa” é compreendida como um processo de interação contínua entre o povo e representantes, expressa por meio do voto, mas também em diversas temporalidades, como referendo, censura e na formulação da Constituição. Nessa visão, a soberania é uma construção histórica.

Rosanvallon (2009a, p. 191) ressalta que Condorcet, ao dissociar o escrutínio de apresentação e o escrutínio definitivo na operação eleitoral, supera a oposição entre a visão de Sieyès, para o qual a vontade da coletividade só pode existir por meio de um órgão que lhe dê forma, e os seccionários parisienses, que imaginavam o povo apenas como militante político nas ruas. Esse é um contraponto muito original às teorias da representação política como

unidade e criação, discutidas anteriormente (HOLLANDA, 2009). Primeiro, porque não retira o componente estético de criação e invenção do povo do ato de representar, mas situa tal atividade num interregno que admite uma “vontade geral” também como fruto do processo de interação entre povo e representante. Segundo, porque permite romper com o pensamento dual que é marca da modernidade, apresentando o povo como demasiado múltiplo para que apenas uma de suas manifestações possa resumi-lo e representá-lo de maneira suficiente. De acordo com Rosanvallon (2009a, p. 192), Condorcet apresenta “uma nova compreensão da generalidade democrática, fazendo da multiplicação de suas expressões parciais a melhor condição para se chegar a uma aproximação do conjunto”.

A multiplicação das temporalidades, formas e sujeitos da soberania inspira Urbinati (2006a, b) a situar a eleição entre uma das múltiplas dimensões da representação e da relação entre Estado e sociedade civil. A autora pretende retomar a centralidade da representação para a política democrática, mostrando que essa é mais do que um sistema de divisão de trabalho e uma instituição do Estado, implica um complexo processo político que ativa o “povo soberano” muito além do ato formal de autorização eleitoral (2006a, p. 5). Para isso, dialoga diretamente com a teoria rousseauiana sobre a impossibilidade da soberania ser representada, que para a autora está diretamente relacionada com a noção moderna de incompatibilidade entre representação e democracia. A alienação da soberania presente no momento eleitoral, como descrito no Contrato Social, tem como modelo a forma contratual e privada de alienação de direitos e não a representação pública. Ao relegar a representação rigorosamente à relação privada de delegação, Rousseau nega a ela um papel político.

Dois autores são importantes fontes de inspiração na teoria da representação política de Urbinati: Kant e Condorcet. Do primeiro, a autora toma a noção de juízo, deslocando a importância da vontade na constituição da soberania. Como observa Araujo (2009, p. 56), não se trata de identificar a representação com o soberano: trata-se, antes, de pensá-la como um *processo de unificação*, cujo horizonte é a soberania, não como pessoa concreta, individual ou coletiva, mas como, nos termos anglicizados de Urbinati, um *as if* kantiano, um ideal regulativo. Do segundo, a autora destaca o papel das temporalidades ininterruptas da política e a relação permanente entre participação e representação. A substituição da vontade pelo juízo abre caminho para a opção pelo aspecto transcendental do sujeito kantiano, em oposição à noção rousseauiana de sujeito coletivo substancializado e reificado. Urbinati utiliza-se dessa visão de sujeito “transcendental”, que em vez de coisa, é apenas condição de possibilidade e só pode ser pensado na forma de uma teia de relações, para articular com sua visão do

processo político como espaço constante de deliberação. A partir da noção do indivíduo como fonte de julgamentos, ideias e opiniões, a autora dá vida a uma noção de política representativa que não é passiva, como pretende a teoria da autorização da democracia eleitoral, mas é formada por uma relação ativa entre governantes e governados. É a autonomia de julgamento que torna legítimo o caráter indireto da representação – governante e governado podem fazer um julgamento de tipo “como se” e imaginar-se no lugar do outro (URBINATI, 2006a, p. 103). A eleição, desse modo, não é um ato de vontade e transferência da soberania, mas expressa um julgamento político realizado num dado momento. Para a autora, as múltiplas fontes de informação, comunicação e influência que cidadãos ativam por meio da mídia, movimentos sociais e partidos políticos, não são acessórios, mas constitutivos da representação política. Vontade e julgamento, presença imediata (por meio do voto) e presença mediada (liberdade de expressão e associação) estão entrelaçados na sociedade, a qual é ela mesma uma confrontação entre política da presença e política de ideias, uma vez que toda presença é um artefato do discurso.

A forma deliberativa da política favorece a representação, ao promover o relacionamento entre a assembleia e os cidadãos, capacitando o povo a refletir sobre ele mesmo e a julgar suas leis, instituições e líderes: “Em uma palavra, a representação pode incentivar a participação política na medida em que seu caráter deliberativo e sua característica de julgamento expandem política para além dos estreitos limites da decisão e do voto” (Ibid., p. 16)³². A representação deixa de ser sinônimo de democracia eleitoral, recuperando a dimensão apresentada por Mill do debate. O dualismo entre Estado e sociedade é superado, na medida em que o primeiro precisa ser constantemente recriado e dinamicamente ligado à sociedade a fim de passar leis. Nas palavras da autora:

Estado e sociedade não podem mais estar divididos e a linha de demarcação das fronteiras que separam – e conectam – essas esferas de ação tornaram-se uma questão de negociação e reajuste permanente. Representação espelha esta tensão. É possível dizer que representação reflete não apenas ideias e opiniões, mas ideias e opiniões sobre a visão dos cidadãos da relação entre Estado e sociedade. Qualquer demanda que os cidadãos trazem para a arena política e desejam que se transforme em uma questão de representação é invariavelmente um reflexo da luta para redesenhar os limites entre as suas condições sociais e a legislação (Ibid., p. 21)³³.

³² Tradução livre do inglês: “*In a word, representation can encourage political participation insofar as its deliberative and judgmental character expands politics beyond the narrow limits of decision and voting*” (Ibid., p. 16).

³³ Tradução livre do inglês: “*State and society could no longer be severed and the drawing of the boundaries separating – and connecting – their spheres of action became an ongoing issue of negotiation and readjustment. Representation mirrors this tension. It could be said that it reflects not simply ideas and opinions, but ideas and opinions about citizens’ views of the relation between society and state. Any claim that citizens bring into the*

A representação, para a autora, não estabelece uma distinção fixa entre Estado e sociedade, mas *transforma e expande* a política na medida em que ela permite que o social seja traduzido no político, bem como facilita a formação de grupos políticos e identidades (Ibid., p. 37, grifos da autora). O processo político de representação filtra e organiza a irreduzível parcialidade das identidades sociais ou culturais, tornando-as questões de alianças e programas políticos.

Uma crítica recorrente ao trabalho de Urbinati refere-se à circularidade dos seus argumentos, visto que a institucionalidade existente no governo representativo parece dar conta dos processos políticos (FARIA, 2009). Considerando que democracia não é consenso, mas “método de resolução de conflito sem derramamento de sangue”, conforme afirmado por Bobbio, Urbinati argumenta que a realização do potencial existente na representação só se efetiva através da política partidária. O papel dos partidos é o de integração da multidão, unificando ideais e interesses da população, e tornando o soberano permanentemente presente como agente de influência e supervisão extraestatais (LOUREIRO, 2009, p. 86). O povo soberano retém um poder negativo que permite investigar, julgar, influenciar e censurar seus legisladores. O poder é negativo por duas razões: tem a função de parar, controlar ou mudar um dado curso de ação e pode ser expresso por canais diretos de participação, como referendo e *recall*, e pela participação indireta e informal, por meio de fóruns sociais, movimentos, associações civis, mídia e demonstrações de rua. Para Avritzer (2007a), ao confinar à sociedade o poder negativo, Urbinati não consegue pluralizar as fontes que geram o julgamento político de modo a integrar as novas formas de representação ao conceito que ela propõe. Embora avance no sentido de conceber a participação como constitutiva da representação, a forma do social se tornar político permanece vinculada à lente da participação.

Apesar desses limites, é importante prestar atenção na sua contribuição para a discussão sobre soberania e representação. Conforme argumenta Araujo (2009, p. 55), Urbinati não estabelece uma separação fixa entre dois polos – Estado e sociedade – na qual a representação precisa se encaixar, conforme fórmula tradicional do liberalismo. É a representação que cinde o espaço social, produz e reproduz esta cisão entre Estado e sociedade, redefinindo as fronteiras móveis dessa separação, em sua própria atuação. Essa noção dinâmica da representação como atividade que opera a mediação entre as diversas

political arena and want to make an issue of representation is invariably a reflection of the struggle to re-draw the boundaries between their social conditions and the legislation” (Ibid., p. 21).

parcialidades da vida social e a política é central para a compreensão da representação política como ato de manifestação da soberania. Mas, novamente, é necessário avançar em relação ao quadro teórico da autora que direciona para as instituições representativas como formas de mediação.

Atualmente existe uma crescente literatura que se devota a tornar a representação democrática em algo mais diverso e complexo, conforme discutido até o momento (AVRITZER, 2007; ABERS e KECK, 2008; CASTIGLIONE e WARREN, 2006; KECK, 2003; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; YOUNG, 2000). Rosanvallon se insere nessa perspectiva ao se preocupar com a necessidade de pluralizar as fontes de legitimidade democrática, tendo em vista as dificuldades da política representativa tradicional de expressar a generalidade social. A partir de uma abordagem metodológica e teórica distinta, ao qual denominou “história conceitual do político”, o autor propõe a “compreensão da formação e evolução das racionalidades políticas, ou seja, dos sistemas de representações que comandam a maneira pela qual uma época, um país ou grupos sociais conduzem sua ação e encaram seu futuro” (ROSANVALLON, 1995 *apud* SILVA, 2009b, p. 7). Nessa linha interpretativa, Rosanvallon (2006) percebe a importância de se avaliar constantemente a institucionalidade da representação política, tendo em vista os limites do momento eleitoral para dar voz a um povo que só existe em sua forma instantânea e evanescente. Para o autor, o povo só pode ser conhecido por uma espécie de representação expandida e refratada. Essa visão permite a Rosanvallon dar maior relevo à pluralização das formas e sujeitos da soberania, enquanto Urbinati se beneficiou mais da multiplicação das temporalidades, expressa por Condorcet.

Baseado na constatação de que as duas formas de expressar a generalidade social, pensadas pela teoria política até o fim do século XX – as eleições e o poder administrativo – entram em crise, principalmente, a partir da década de 1980, o teórico francês propõe repensar a legitimidade democrática da representação, a partir da inclusão de valores como imparcialidade, pluralidade, compaixão ou proximidade. Buscando fugir da unanimidade – no sentido da representação como expressão da totalidade social – e da perspectiva monista – característica das abordagens que percebem um interesse social concebido como a propriedade estável de um corpo coletivo ou de uma estrutura – Rosanvallon retoma o ideal de uma soberania complexa e das parcialidades da vida social, para advogar o que chama de “representação permanente”.

Autor de um conjunto de obras recentes que brindam a teoria política com temas essenciais para a discussão da política democrática no mundo contemporâneo, a leitura de Rosanvallon (2008, 2009a, b, 2010) traz duas contribuições centrais para se pensar a legitimidade da representação política nessa era de transformações³⁴. A primeira delas se expressa na constatação do aspecto ambíguo e paradoxal da representação do Estado. A ambiguidade está posta no fato de que o Estado, pensado para ser a expressão da vontade popular, oferece apenas uma versão distorcida ou parcial dessa (WEYMANS, 2005). A segunda contribuição refere-se à tentativa de reconciliação do social com o político, que toca diretamente na crítica marxiana do divórcio operado na modernidade entre o homem e o cidadão. A busca pela superação da ambiguidade ou da “dificuldade de figuração da democracia” se dá por um enfoque plural de encarar a generalidade social, que inclui como fontes de representação política não apenas o Estado, mas um conjunto de instituições e atores, cada qual com suas características e maneiras de corporificar a generalidade social.

De forma muito breve, o livro “*La legitimidad democrática*” apresenta três tipos ideais que correspondem às figuras de legitimidade democrática emergentes. Tais figuras são dissociáveis de propriedades consideradas como pertencentes intrinsecamente a certos poderes, ou seja, baseadas no *status*, conforme os critérios legítimos pensados para as eleições e o concurso, e são construídas por *qualidades* ou pela experiência. A multiplicação dos enfoques da legitimidade é primordial para incorporar a pluralidade de maneiras de atuar e falar “em nome da sociedade e de ser representativo”.

A primeira forma de legitimação da política democrática remete ao apelo de imparcialidade. Instituições que carregam esse tipo de ação são voltadas para o interesse geral, buscando se distanciar de posições partidárias e interesses particulares. A imparcialidade gera um tipo de generalidade negativa, na medida em que tais instituições devem manter distância dos interesses particulares, pois isso é o que garante mais adequadamente a realização do interesse geral. É considerada uma generalidade negativa porque nada pode se beneficiar com uma vantagem ou um privilégio (Ibid., p. 149).

As agências reguladoras, conselhos técnicos e comissões são exemplos de autoridades independentes que funcionam a partir da legitimidade de imparcialidade, por serem consideradas mais objetivas, mais imparciais e aptas a servir ao bem comum. Para que sejam legítimas, essas instituições devem ser avaliadas pelo caráter representativo, pelo fato

³⁴ A referência principal utilizada para o pensamento de Rosanvallon é o seu livro recente sobre legitimidade democrática: ROSANVALLON, P. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. 1. ed. Buenos Aires: Manantial, 2009.

de serem socialmente apropriáveis e por serem submetidas a provas de estabelecimento e prestação de contas. São agências geralmente caracterizadas pelas estruturas colegiadas de seus processos decisórios, em que os participantes debatem os problemas respaldados pelo conhecimento técnico e científico.

Em relação ao aspecto representativo, na ausência de delegação, Rosanvallon aposta na representação por atenção e por presença e na representação-órgão. A primeira supõe que deve estar constituída de modo pluralista e também pelo movimento constante de abertura e escuta às aspirações e demandas da sociedade. “É a acessibilidade de uma instância que constitui nesse caso o equivalente ao que é a proximidade no marco da representação eleitoral” (Ibid., p. 137). A segunda é uma modalidade de representação que remete a uma concepção revolucionária, no sentido de órgão que dá sentido a uma totalidade social que não pode existir e expressar-se por si mesma. Representar aqui significa atuar e querer pela nação – uma clara alusão à dimensão criativa da representação. Nesse sentido, considera que as autoridades independentes encarnam a autonomia pensada pelos Federalistas. Com relação às provas de validação de sua legitimidade, Rosanvallon destaca a importância de validação pública, procedimental – respeito às regras, rigor na argumentação, transparência nos procedimentos e publicidade de todos os atos – e de eficácia – no que se refere à avaliação de suas ações e decisões de maneira que sejam sempre sujeitas a círculos de controle.

A segunda legitimidade emergente associa-se com o aspecto reflexivo da democracia. Enquanto a generalidade negativa consiste em determinar uma nova posição a partir da qual a exigência de unanimidade pode ser satisfeita, na legitimidade reflexiva o método se baseia em multiplicar os enfoques parciais e plurais do bem comum. A estratégia de pluralização substitui a anterior opção de distanciamento. A generalidade de multiplicação decorrente da legitimidade reflexiva é inspirada nos escritos de Condorcet e suas ideias de diversificação cruzada das temporalidades e dos modos de expressão da vida política. Diferentemente de Urbinati que mantém a centralidade da política partidária na expressão do “interesse geral”, Rosanvallon lança luz sobre outras instituições, que vem incorporando tal função, e na integração permanente entre as diferentes esferas de representação, para dar conta da soberania complexa dos indivíduos.

As Cortes Constitucionais são consideradas exemplos “ideais” de instituições de reflexividade pela sua capacidade de contribuir para a formação de uma vontade comum. Participam de uma dialética construtiva com o sistema representativo que obriga a maioria a integrar raciocínios e outros argumentos, enquanto se encontra simultaneamente sujeita aos

embates da minoria e à disciplina da justiça constitucional. É preciso considerar também que algumas associações e movimentos sociais encarnam estas dimensões essenciais quando denunciam a distância entre a realidade e os princípios fundadores da democracia. A exigência de reflexividade não pode se limitar a uma crescente intervenção dos *experts*, sendo necessário multiplicar fóruns híbridos que reúnam cientistas e cidadãos para debater questões essenciais.

Por fim, o autor traz à luz a legitimidade de proximidade. Enquanto a demanda por imparcialidade e reflexividade baseiam-se na extirpação das particularidades, com esta nova perspectiva se traça um caminho muito diferente. É uma generalidade de atenção às singularidades, entendida como imersão ao mundo concreto, como vontade de captá-lo em sua absoluta diversidade e complexidade. Um campo de atenção e preocupação com a proximidade. É a busca de uma decisão absolutamente adaptada a cada problema ou situação para se alcançar a igualdade (Ibid., p. 267). A legitimidade de proximidade não está vinculada a nenhum tipo especial de instituição, mas a um conjunto de expectativas sociais concernentes ao comportamento dos governantes (Ibid., p. 35).

Existem, para o teórico, três figuras de proximidade. A primeira é a atenção à particularidade, tarefa do governo representativo. Nessa perspectiva se impõe a criação de instituições cada vez mais próximas dos cidadãos, que sejam capazes de ativar a noção de cuidado (*care*), decisiva para pensar em tipos de relações sociais que valorizem, singularizando os indivíduos, de forma que sejam dignos de atenção. A segunda figura é a política da presença, também da esfera do governo representativo. Rosanvallon não aposta na política de presença como figuração, ou necessidade de semelhança social, mas na recuperação de uma política de identidade que centre forças na compaixão e no fato de se fazer presente e não de estar presente. Já não é qualidade de semelhança, sim a sinceridade da compaixão, a expressão da proximidade, que define a ‘boa representação’ (Ibid., p. 273). Ciente do risco de que comunicadores hábeis possam encenar uma “proximidade calculada”, o autor destaca que a presença só produz pleno sentido democrático se se vincula a uma estratégia de edificação de uma sociedade mais justa. Por fim, a terceira figura remonta ao que o autor designa de “democracia de interação” – onde supostamente estariam situadas as diferentes manifestações e instituições da sociedade civil.

Essas novas figuras de apropriação do político contribuem para a mudança da legitimidade de proximidade, não mais considerada como uma variável de posição, que pode ser adequadamente tratada mediante um estatuto (o do eleito), mas sim como uma qualidade

de interação. Insatisfeitos com sua cédula eleitoral, os cidadãos se inscrevem em um processo permanente de expressão e reação, segundo à modalidade contrademocrática do controle, do veto e do juízo, que constituem em sua maneira *modos de participação*. O autor percebe duas funções políticas da democracia de interação: um trabalho de justificação – confrontação de explicações do poder com as intervenções da sociedade – e um intercâmbio de informações entre o poder e a sociedade – representando um instrumento de governo para um e uma forma de reconhecimento para outro (Ibid., p. 300-301).

As ideias defendidas por Rosanvallon são interessantes para lidar com os problemas da tensão constitutiva da democracia, sempre que se observa a representação política frente aos ideais democráticos de participação e soberania popular. Contudo, duas observações precisam ser feitas: a primeira relativa ao papel da democracia de interação e dos movimentos e organizações sociais na democracia representativa; a segunda tangencia a operacionalização de seus tipos ideais e a divisão entre imparcialidade e particularidade. No que se refere à primeira, Rosanvallon (2008) tem salientado ao longo de seu trabalho as figuras do povo-vigilante (*people as surveillance*), do povo-veto (*people as veto*) e do povo-juiz (*people as judge*), como superpostas à figura do povo-eleitor (*people as elector*). Tais padronizações servem para pensar modos de exercício indireto da soberania mediante formas não organizadas pelas Constituições. Como observa Faria (2009, p. 49), “concebê-la como indireta é percebê-la como um produto de um conjunto de efeitos, sem que se produza necessariamente uma autoridade formal, nem se exprima sob a forma de decisões explícitas que poderiam ser qualificadas como políticas”. Movimentos contrademocráticos são inerentes à representação política, entendida a partir de uma noção multiforme da atividade democrática. Eles têm uma função representativa, mas não são representação no sentido atribuído pela democracia liberal.

Ao focar apenas nos movimentos contrademocráticos, Rosanvallon deixa de perceber um repertório mais amplo de ação dos movimentos e organizações sociais que vão além da influência e da função de aperfeiçoar a justificação pública e a troca de informações. Mais que controle, veto e juízo, a sociedade é chamada para partilhar o poder de decisão e propor alternativas às políticas públicas a partir de sua experiência e conhecimento adquiridos ao longo da vida associativa e democrática, como ocorre nos conselhos deliberativos brasileiros. Daí a importância da pluralização da representação manter a habilidade de julgamento político e o desenvolvimento de justificações públicas, conforme discutido na seção anterior.

A segunda observação relativa à divisão entre imparcialidade e particularidade é creditada aos tipos ideias, construídos pelo autor. Mister avaliar em que ponto essas legitimidades se sobrepõem e como diferentes instituições podem operar a partir de critérios distintos de legitimidade, incorporando tanto a atenção à imparcialidade, à reflexividade e à particularidade. Rosanvallon (2009a) não trata dessa interação, mas é possível supor casos em que essa separação não é muito clara. Os conselhos de políticas no Brasil são um bom exemplo da possibilidade de uma mesma instituição encarnar as distintas legitimidades destacadas pelo autor. São instituições de composição colegiada e plural, onde a deliberação com mútuo respeito e reconhecimento da diversidade pode levar a decisões imparciais. Podem também ajudar na reflexividade ao multiplicar os pontos de vista no processo decisório e, por fim, ter a função de aproximar representantes eleitos de seus constituintes, configurando a democracia de interação. Desse modo, as legitimidades de imparcialidade, reflexividade e particularidade não são prerrogativas de instituições e atores, mas podem se manifestar em momentos distintos dependendo da política, tema ou questão alvo de deliberação.

Algumas análises complementares destacam a conexão entre o parcial e o geral que a representação da sociedade civil pode operar. De acordo com Mendonça (2008, p. 129, tradução da autora), “ao permitir a vocalização de certas visões de mundo e fomentar o exercício de avaliações recíprocas, a representação pode instigar uma dinâmica frutífera entre parcialidade e generalidade: um representante fala a partir de uma perspectiva específica, mas ele/ela pode fazê-lo em nome de toda a coletividade”³⁵. O autor destaca o movimento permanente entre o geral e o específico que a pluralidade e a divergência do campo político representativo suscitam. Nesse sentido, a representação depende igualmente da “tradução de específicos pontos de vista em uma linguagem geral, um trabalho com o qual algumas associações estão engajadas diariamente”.

Essas possibilidades não podem obscurecer os riscos que acompanham a afirmação das legitimidades emergentes. Para Silva (2009b, p. 17), a ideia de imparcialidade contém o risco do alheamento e da arrogância tecnocrática, assim como a ideia de reflexividade pode degenerar-se na ditadura conservadora do longo prazo sobre o curto prazo. Não menos evidente é o risco do populismo embutido na radicalização das práticas fundadas na ideia de proximidade. Desse modo, a avaliação democrática desses encontros entre Estado e sociedade é tarefa imprescindível. Alguns teóricos deliberativos propõem que o movimento de

³⁵ Tradução livre do inglês: “By enabling the vocalization of certain world views and by fomenting the exercise of reciprocal evaluations, representation may instigate a fruitful dynamic between *partiality* and *generality*: a representative speaks from a specific perspective, but s/he may do so in name of the entire collectivity” (MENDONÇA, 2008, p. 129, grifos no original).

parcialidade e generalidade, centrais para a representação, é facilitado pela abertura das associações para um conjunto diversificado de arenas deliberativas.

A ideia de “*Integrated Deliberative System*”, desenvolvida por Hendriks (2006), capta essa dinâmica ao sugerir uma multitude de esferas discursivas, algumas formais e outras informais, onde diferentes formas de comunicação e atores estão presentes. A autora indica três tipos de esferas discursivas – macro, micro e mista – responsáveis por integrar atores variados e distintos, e classificadas a partir de sua maior ou menor porosidade a interesses alternativos ou marginalizados – ver Figura 2 do texto da autora (HENDRIKS, 2006, p. 500). Desse modo é possível imaginar que há um trânsito de atores em diferentes espaços, sendo que a probabilidade de participação nas esferas discursivas é variável entre indivíduos e grupos. Por exemplo, ativistas e grupos de interesse são mais prováveis de se engajar em esferas discursivas informais (YOUNG, 2001), situadas por Hendriks nas esferas macrodiscursivas. Já *experts* e parlamentares engajam-se em espaços deliberativos formais (esferas microdiscursivas), enquanto cidadãos individuais, grupos de interesse, *experts*, agentes governamentais, ativistas e mídia se localizam nas esferas discursivas mistas.

Para Hendriks (2006, p. 497), a deliberação pública não é uma atividade restrita a micro ou macro espaços, mas algo que toma lugar em toda espécie de arenas, instituições e espaços da vida social. A autora argumenta que seu sistema avança em relação à proposta de Mansbridge (1999)³⁶ em dois sentidos: não aposta em um apoio mútuo ou influência recíproca entre as diferentes partes do sistema deliberativo e não aceita que a deliberação pública ocorre em lugares discretos e desconectados da deliberação formal e informal (HENDRIKS, 2006, p. 497-499). De acordo com Hendriks, um dos maiores desafios da prática deliberativa é que fóruns estruturados nem sempre interagem bem com o contexto discursivo amplo, havendo tensões e antagonismos entre esses fóruns. Além disso, é preciso considerar a influência que atores políticos têm em micro espaços de deliberação, mostrando a conexão entre estas esferas.

Goodin (2008) oferece igualmente uma leitura da deliberação como um “momento deliberativo sequenciado”, com diferentes agentes desempenhando papéis deliberativos também diferentes. A partir da diferença entre o processo deliberativo das comissões e do plenário do Legislativo, o autor mostra como a deliberação em subunidades pode servir de *inputs* para a deliberação em grupos maiores, com novas responsabilidades deliberativas. Em seu modelo, cada subunidade deliberativa ou etapa do processo exhibe diferentes virtudes e

³⁶ Mansbridge, J. Everyday talk in the deliberative system. In: MACEDO, S. (Ed.). *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. Oxford: Oxford University, 1999, p. 211–39.

isso é o que podemos realisticamente esperar do ponto de vista deliberativo (Ibid., p. 203). O autor admite formas de comunicação também variadas que incluem a negociação, a barganha, a troca de argumentos razoáveis e as concessões recíprocas para a tomada de decisões. Ao contrário de Hendriks, Goodin parece mais preocupado em mostrar as particularidades de cada espaço deliberativo e os limites reais no desenvolvimento das virtudes deliberativas, do que tratar da inter-relação entre essas esferas. A própria definição da deliberação como um sistema integrado, em contraposição a um momento sequenciado, parece ser mais propícia para captar a dinâmica de interação recíproca entre as distintas esferas.

Para Cláudia Faria (2010b), a flexibilização dos ideais deliberativos, no que tange à introdução de outras formas de comunicação, como a barganha e o realismo extremado de alguns autores, pode empobrecer a discussão sobre uma versão mais universalista da democracia. Portanto, esses espaços devem ser pensados de maneira integrada com outras formas de deliberação que enfatizam o controle público mais autêntico, a ampliação da igualdade formal e a autonomia política. À parte a crítica bem fundamentada da autora, a noção de sistemas que esta literatura ativa parece de grande relevância. A compreensão da representação não como uma ação singular de cada indivíduo ou instituição, mas como um sistema complexo e plural – onde emergem várias atividades e esferas de deliberação (HENDRIKS; GOODIN) e as distintas generalidades evocadas pelas mesmas (ROSANVALLON) – abre caminho para um conceito mais realista da política representativa. Esse, porém, não é o realismo minimalista oferecido por Schumpeter que aprisiona a política ao funcionamento das instituições. Mas é uma teoria realista-positiva da democracia, como a define Rosanvallon: *“realista, pues en su punto de partida toma en consideración las prácticas efectivas de los gobernantes y su distancia con los gobernados. Pero positiva pues traza el camino para una reapropiación social efectiva del poder”* (2009a, p. 318).

A contribuição que Hendriks traz com seu sistema integrado deliberativo está justamente em pensar de maneira dinâmica o trânsito de atores e práticas deliberativas que podem ter impacto na maneira como são capazes de colocar em ação as diferentes generalidades sociais pensadas por Rosanvallon. Parkinson (2003) se situa nessa linha de raciocínio ao buscar uma explicação para a legitimidade dos atores no processo deliberativo, face à ausência de autorização e da presença de *todos* envolvidos. Para ele, a legitimidade das deliberações emerge na interseção entre a esfera pública e o Estado e não no interior de diferentes fóruns deliberativos (Ibid., p. 186). Desse modo, os diferentes fóruns são dependentes da comunicação que ocorre na conversa cotidiana, no ativismo e nos diferentes

fóruns representativos de tomada de decisão. Ou seja, a atividade representativa está diretamente conectada com práticas de participação e deliberação.

Isso implica conceber a representação democrática como uma interação contínua entre processo decisório no Estado e várias formas de discurso público, incluindo tanto a deliberação informal, quanto as formas mais estruturadas de deliberação que ocorrem na sociedade civil (BROWN, 2006, p. 206). No caso de instituições híbridas onde o processo decisório é partilhado entre Estado e sociedade, essa dicotomia precisa ser superada e as fronteiras flexibilizadas (KECK, 2003; FOX, 2007), de maneira a analisar a porosidade dessas esferas aos diferentes atores e discursos, bem como que tipo de legitimidade são capazes de evocar. Esse é um ponto muito relevante para discussão do último capítulo da Tese, situada a partir de um olhar para as instituições participativas no Brasil.

Para finalizar, respondendo à demanda inicial desta seção sobre a necessidade de redefinição do conceito de representação, a política contemporânea parece retomar o aspecto plural da atividade representativa, conforme exercida em tempos pré-modernos. A pluralidade em relação a *quem, o que e como se representa* é possível devido ao caráter incompleto da representação na figuração do povo. Nessa perspectiva, Rosanvallon clama por um modelo de democracia inacabada e pelo abandono do “modelo” em prol da “experiência”. A democracia é construção permanente, onde a figuração do povo continua em aberto. Tal qual Urbinati, Rosanvallon aposta na circularidade da representação, mas neste autor o processo político está aberto à reflexão sobre seu funcionamento e suas experiências ao longo do tempo. No marco da democracia de interação, a visão da representação como ato de agir no lugar de outra pessoa, já não tem sentido. O poder é uma espécie de potência reflexiva que tem como tarefa formular permanentemente projetos e ideias, com relação aos quais os diferentes elementos da sociedade poderiam situar-se, reavaliar suas expectativas, precisar melhor os termos do que aceitam ou rejeitam. A representação não tem mais sentido procedimental, tampouco o objetivo de uma identificação, pois remete ao exercício de um processo permanente. Já não se trata de expressar uma presença preexistente, o povo, mas fazer surgir o conhecimento de todas as situações e a expressão de todos os possíveis. É um incessante trabalho de inclusão, de reação e de interpretação. Não há *demos* ou vontade geral, previamente constituídos, sim o reconhecimento da necessidade de um trabalho ininterrupto de generalização do social (ROSANVALLON, 2009a, p. 306-307).

Uma última observação, que a Tese propõe trazer para o centro do debate, refere-se ao aspecto contingente da representação política. A contingência, trabalhada com

profundidade entre os autores pluralistas radicais, como lembra Schlosberg (2008, P. 152), é uma apropriação do filósofo francês Henri Bergson sobre o conceito de evolução criativa, para mostrar que nenhum resultado de um engajamento agonístico é permanente. Políticas são implementadas, mas constantemente revistas com o *input* de *feedback*, conhecimento adicional e um discurso permanente. Para o pluralismo, o engajamento, o agonismo, o entendimento e a resolução são processos sempre em construção (*in the making*). O processo é um tornar-se, ao invés de um fim. Esse aspecto brinda-nos com uma política permanente e sempre contingente que afirma a importância do engajamento contínuo.

Essa dimensão contingente dos acordos produzidos está outrossim implícita nos teóricos deliberativos, na medida em que o princípio da provisoriedade – as regras da deliberação, o modo como são aplicadas e os resultados dos processos deliberativos são provisórios e podem ser contestados – deve fundamentar a criação, organização e funcionamento dos fóruns ou esferas deliberativas (GUTMANN e THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007). A importância de pensar a representação a partir do debate deliberativo é a possibilidade de visualizar a prática democrática como contestação na esfera pública mais informal, mas também em processos institucionalizados do Estado e da sociedade. A ideia de sistemas sugere um processo circular de representação, no qual as associações ou grupos podem adquirir ou perder legitimidade como representantes (MENDONÇA, 2008). “Nesse caso a legitimidade nunca está, pois, adquirida” (ROSANVALLON, 2009a, p. 29). É sempre precária, permanentemente questionada, dependente da percepção social da ação e do comportamento das instituições. Conforme destaca Parkinson (2003, p. 185), a legitimidade é um ideal regulatório, não um ponto fixo em uma escala. O que é legítimo em um contexto poderá ser ilegítimo em outro.

Em suma, a proposta da tese é avaliar a representação política como atividade que permite o social se tornar político, ou que conecta o mundo do político à política. A representação não opera a cisão entre Estado e sociedade, tal qual definido por Urbinati, uma vez que a produção da cisão parece confinar a representação à esfera estatal. A representação política é um processo permanentemente aberto de oferecer razões e formular projetos e ideias sobre a sociedade e suas reivindicações. Como visto ao longo do capítulo, essa não é uma criação arbitrária, na medida em que as “demandas representativas” construídas no fórum deliberativo devem também convencer aqueles que estão fora dele, depois de serem expostos publicamente os argumentos por seus representantes. Ademais, existem grandes diferenças entre os atores que oferecem demandas representativas sem a responsabilidade de tomar

decisões em nome dos indivíduos e aqueles que em alguma medida estão falando em nome de grupos e temas, autorizados pela sociedade civil e pelo Estado. A redefinição do *quem, o que* e *como* se representa sugere que na prática a legitimidade democrática precisa ser avaliada a cada caso, no processo de inclusão dos atores, na maneira em que os fóruns ou esferas deliberativas apresentam a pluralidade de demandas e no controle exercido internamente ao fórum e externamente na sua abertura e interação com as distintas esferas deliberativas.

3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: CONTINUIDADE E INOVAÇÃO

“Não estaremos a revelar nenhum segredo dizendo que a grande maioria dos nossos atuais círculos governamentais e parlamentares não acredita no povo brasileiro como entidade consciente, não lhe reconhecendo, portanto, nenhuma capacidade de discernimento e deliberação. O que se ouve a cada passo é que este povo, dado o seu grande atraso, do que precisa exatamente é de uma força que o tutele, o eduque e o conduza, protegendo-o mesmo contra si próprio, pois as suas deploráveis condições de educação e cultura o predispõem a todos os desatinos” (José Maria dos Santos, 1944)¹.

A análise dos sentidos da representação política no Brasil e seus critérios de legitimidade tem como objetivo ampliar o campo de conhecimento sobre o conceito, a partir da consideração das diferenças e similaridades da experiência representativa nessa sociedade em relação às premissas largamente aceitas nas democracias ocidentais. Desvendar como a sociedade brasileira percorreu seu caminho, resolvendo dilemas e tensões, dentro de um marco colonial e de relação entre Estado e sociedade completamente diverso daquele presente na Inglaterra, Estados Unidos e França, por exemplo, pode ajudar na compreensão das formas e estilos de representação no país. Além disso, a análise histórica pode servir como um laboratório ativo do presente e não apenas como iluminação do passado, lançando luz sobre as mudanças operadas nas formas de se legitimar a relação entre Estado e sociedade (ROSANVALLON, 2009a). Será interessante notar que, se por um lado, as influências “estrangeiras” na concepção de representação são centrais para o estudo do fenômeno no país, por outro lado, formas diferenciadas de se pensar a representação política foram aqui produzidas, mediante a utilização de doutrinas existentes, mas principalmente por meio da reflexão da realidade e de seus imperativos socioeconômicos, políticos e culturais.

Diante da abrangência do tema e amplitude do período histórico coberto, este capítulo terá o foco nas mudanças mais significativas na concepção de representação política que alteraram a dinâmica das relações Estado e sociedade e a conexão entre unidade e pluralidade no Brasil. Visará também a analisar em que medida a opção pelo governo representativo encontrou espaço no país, tanto do ponto de vista da prática política quanto da elaboração teórica do pensamento político brasileiro. Para isso é necessário abandonar a identificação quase completa entre representação e Estado liberal-representativo, que contrapõe a representação à *não*-representação. Ao invés dessa contraposição, a teoria precisa

¹Texto extraído de “Notas à história recente” conforme citado por LAMOUNIER, 1981, p. 230.

discutir os méritos de *diferentes formas* de representação, que também implicam em distintos supostos a respeito de *quem* e *do que* deve ser representado, além de *como* se exerce a representação (LAMOUNIER, 1981, p. 232).

É importante deixar claro que a opção não é pela cobertura das diversas tradições teórico-políticas e dos distintos períodos históricos que ajudaram a formar esse grande caleidoscópio que informa a representação política no país. Seguindo a linha metodológica adotada nos capítulos anteriores, a busca será pelas respostas dos teóricos às questões *quem* representa, *o que* se representa e *como*, definidas a partir dos paradoxos inerentes à representação política. Nesse sentido, importa identificar períodos de continuidade e de inovação no ideário político no que tange à legitimidade política *democrática ou não-democrática* da representação. Em relação à perspectiva teórica, o pensamento liberal e conservador do período imperial e republicano e o pensamento autoritário da fase pós-30 serão priorizados por apresentar as principais linhas de divergências em relação às questões apontadas acima. A análise proposta é diacrônica (ao longo do tempo) e sincrônica (entre as linhas de pensamento), visando captar as posições adotadas por alguns autores e a configuração da prática representativa em diferentes períodos. Apesar de ser indispensável a atenção à dimensão temporal dos acontecimentos, nesta análise a divisão empreendida é primordialmente temática. Assim, inspirada na caracterização da história a partir de seus “momentos democráticos”, como pensado por Iglésias (1985), serão destacadas as sucessivas rupturas e continuidades em relação à prática representativa e suas interpretações.

O capítulo divide-se em três seções, as quais apresentam três momentos distintos para se responder às questões da tese na história política brasileira. O primeiro momento busca analisar a cristalização da separação entre Estado e sociedade e as propostas liberais e conservadoras que refletem os principais embates sobre representação política. O objetivo é apresentar o tipo de governo que se desenhou no país e em que medida reproduzia as ideias de governo da maioria, interesses nacionais e independência do mandato. As divergências e aproximações entre atores políticos centrais no período do Império e Primeira República em torno de alguns temas, como os sistemas eleitorais e as reformas políticas, ofereceram o material para essa pesquisa. O segundo momento, o Estado autoritário e corporativo, considerado por diversos autores uma nova fase na história da representação no país, é avaliado a partir das matrizes do pensamento autoritário e da relação entre Estado e sociedade no Estado Novo. Neste novo contexto, a legitimidade política combina lógicas distintas que se complementam para dar vazão a uma noção de representação que tem como fundamento a

autoridade. O terceiro momento se inicia com a curta experiência do governo representativo que traz como novidade a generalização do privado via sufrágio universal.

É importante destacar que se trata de pesquisa exploratória sobre a existência de formas de pensar a representação no país, uma vez que os autores pesquisados não se debruçaram sobre esta temática da maneira proposta neste trabalho. É possível encontrar muitas pesquisas sobre os distintos períodos da história ou sobre temáticas relevantes para a política brasileira como desenvolvimento, nacionalismo, sistema partidário, capitalismo e corporativismo, mas, na maioria dos casos, a concepção de representação política atravessa as distintas análises sem se constituir como um problema de pesquisa. O capítulo terá o objetivo de levantar, em linhas gerais, quais as propostas de vinculação entre Estado e sociedade que podem oferecer pistas sobre os modos de pensar a representação.

3.1 RAÍZES DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

3.1.1 Estado e Sociedade na Formação Política Brasileira

Um ponto central que separa o Brasil da tradição ocidental, que forma as bases da teoria democrática representativa, é a sua herança colonial portuguesa. Essa afirmação, contudo, não deve ser interpretada como falta de originalidade para criar suas próprias tradições e estilos de vida, mas como sinal de atenção aos laços históricos que em alguma medida ajudaram a restringir o leque de alternativas que poderiam florescer em terras brasileiras. Foi assim que, tendo herdado um projeto de modernização português inscrito na construção artificial e arbitrária do Estado, a transcendência do representante em relação ao representado marcaria o imaginário nacional de maneira intensa. Como observa Barboza Filho (2000), a ideia de um projeto de modernização conduzido exclusivamente pelo Estado dispensa a interpretação contratualista de um pacto entre indivíduos e da delegação do poder, bem como o modelo do absolutismo francês sustentado no poder divino do rei². Nessa

² A frase de Luís XIV “O Estado – a vida e o destino dos atores históricos – sou eu” é um exemplo claro dessa dimensão absolutista do poder.

sociedade não existia o cidadão, personagem que fará sua entrada triunfante na Revolução Francesa, nem o indivíduo competitivo de Hobbes ou Locke. O rei ocupa o espaço de *logos* exterior à sociedade, sem se confundir com a vontade divina ou reclamar para si um atributo de divindade, sendo o único ator capaz de aspirar à dignidade ética e de estabilizar a sociedade. A vontade do rei, sua soberania, exerce-se de forma colada às instituições e à sociedade, preenchendo os vazios entre as jurisdições, dinamizando e revitalizando o laço de comunicação entre elas. Assim ele não representa um poder absoluto e infinito, como o rei francês, tampouco é obra da delegação de indivíduos em busca de segurança e paz, “mas a vontade fundante da sociedade, a memória de seu passado e o programa de seu futuro” (Ibid., p. 334). A monarquia funda-se na vontade humana, mas naquela encarnada no soberano e na sua esfera de decisões.

A vinda da corte portuguesa para o Brasil transforma D. João VI num instrumento da razão hegeliana, já que esse permitia ao Espírito visitar a América, livrando seus habitantes da humilhante condição de homem natural e oferecendo-lhes o superior paradigma europeu de estruturação social (BARBOZA FILHO, 2000, p. 426). Diferentemente da América espanhola que caminhou para a fragmentação, para maior liberação do comando intracolônial e enfraquecimento dos laços com a metrópole, a presença da corte no Brasil possibilitou à monarquia a unificação do país e a construção de um governo estável (CARVALHO, 2010)³. Elementos como unidade e artificialidade do poder, contidos na figura do rei, acompanhariam o processo de independência do Brasil, o qual surge como obra e como totalidade emanada de sua vontade. Em alusão ao quadro célebre de Pedro Américo, que retrata o dia da Independência, Barboza Filho (2000, p. 431) destaca: “O quadro é apenas isto: o rei decidindo e criando”. Ciente das propostas federalistas norte-americanas e condenando a ideia rousseauiana de soberania popular, agitada pelos liberais radicais, Dom Pedro I convoca a Assembleia Constituinte para reafirmar o rei como fundamento do espaço unificado brasileiro. É o imperativo da unidade nacional que orientará o Primeiro Reinado, a Regência e o governo de Pedro II, ressuscitando o absolutismo que se tornava obsoleto na Europa, a qual caminhava para uma associação entre monarquia e sistema representativo.

Apesar dos reconhecidos benefícios para o país⁴ com a vinda da família real, alguns autores como Azevedo de Amaral declaram que a partir de 1808 o Brasil começava sua

³ Carvalho, J.M. destaca que em quase todos os países da América a incompatibilidade entre *crioulos* e peninsulares, a desunião entre os próprios grupos dominantes regionais e as guerras de independência, sem falar na interferência externa, tornaram praticamente inviável o estabelecimento de governos civis estáveis.

⁴ Iglésias (1985, p. 133) cita a supressão do monopólio, a abertura dos portos às nações amigas, a revogação do alvará de 1785 que era impeditivo à atividade industrial, a criação do Banco do Brasil, a permissão da vinda de

“descida aos infernos”, na medida em que a corte veio acompanhada da obsoleta e viciosa máquina administrativa, a qual foi mantida mesmo depois da volta a Portugal (IGLÉSIAS, 1985, p. 134). Raymundo Faoro é o principal crítico da vinda da família real ao Brasil e da herança portuguesa de um Estado centralizado e patrimonial. Em livro clássico, “Os Donos do Poder”, publicado pela primeira vez em 1958 e revisto e ampliado em 1975, apresenta o Estado como onipresente, renegando o particularismo e privatismo presente em outros autores e a tese de um sistema feudal no país. Faoro enfatiza a centralidade do Estado na organização da sociedade e o caráter fictício do povo. Numa colônia que é patrimônio do rei “o governo tudo sabe, administra e provê” (FAORO, 2001, p. 393). Mesmo na Primeira República, período de maior influência das oligarquias locais e da descentralização, o autor permanece com sua visão sobre a onipotência do Estado, declarando que a iniciativa privada protegida era a modalidade brasileira do liberalismo econômico (IGLÉSIAS, 1976). A centralidade e o domínio do Estado sobre a sociedade se deram por meio do estamento patrimonialista – formado, primeiro, pelos altos funcionários da Coroa e, depois, pelo grupo funcional que sempre cercou o Chefe de Estado, no período republicano. O estamento patrimonialista era correspondente ao tipo tradicional de dominação política, em que o poder não é uma função pública, mas sim objeto de apropriação privada (COMPARATO, 2003, p. 332). Essa estrutura político-social, resistente no país de D. João VI a Getúlio Vargas, manteve-se imutável sobre a sociedade e acima das classes (SCHWARTZMAN, 2003, p. 210).

Faoro, contudo, afirma que o poder é conduzido pelo estamento⁵, mas nada diz sobre quem é ele e o que o constitui (IGLÉSIAS, 1976). Coube a José Murilo de Carvalho essa empreitada, trabalho que em certa medida confirma o comprometimento do Império com o desenvolvimento do Estado. O impulso centralizador e burocrático se revela na existência de um aparato burocrático coeso, cujos membros possuíam alto nível educacional, havia o predomínio de ocupações burocráticas e governamentais (magistrados, militares, funcionários públicos e diplomatas) sobre as demais e reduzida representação de proprietários agrícolas (REIS, 1974, p. 59-60). Essa solução centralista foi possível, como observa José Murilo de Carvalho (2010), graças ao tipo de elite política existente à época da Independência, gerada

viajantes e imigrantes de qualquer nacionalidade, o início do movimento imigratório, a criação de escolas de ensino médio e preparação militar, a vinda da missão artística francesa, os incentivos às atividades agrícolas e industriais, a atração de técnicos renomados da Europa e o impulso urbanístico e de embelezamento na cidade do Rio de Janeiro.

⁵ Iglésias (1976, p. 134) mostra que a definição de estamento não é clara na obra de Faoro e de difícil apreensão nas ciências sociais. Faoro diferencia o estamento de classe, na medida em que o estamento não se baseia na igualdade de pessoas e floresce em sociedades não dominadas economicamente pelo mercado – sociedades feudais ou patrimoniais.

pela política colonial portuguesa e caracterizada pela homogeneidade de ideologia e de treinamento nas escolas de direito de Coimbra. A “construção da ordem” ainda foi facilitada pela redução da mobilidade social com a manutenção da escravidão no país. A preparação da elite e a manutenção de um corpo burocrático coeso foi apenas uma das medidas nesse projeto de Estado. Investido do poder moderador, o Imperador também adota diversas medidas administrativas e políticas a fim de equipar o poder central com liberdade e autonomia de decisão.

Não obstante os indícios da onipresença e onipotência do Estado na institucionalização do poder político, existem posições que salientam a resistência ao projeto estatal pela sociedade, advertindo sobre o poder da aristocracia rural e a autonomia dos núcleos privados. Nestor Duarte é um ilustre representante dessa corrente. Para o autor, no meio interno, considerado de baixo para cima ou dos extremos para o centro, não havia espírito de comunhão política para aderir ao Estado. A centralização chegou até onde poderia chegar. Duarte defende a existência de uma ordem feudal no país, onde o Estado teve que enfrentar um grupo de rara força e intensidade, que possuía a sua disciplina e o seu prestígio de autoridade e mando. Faz questão de destacar que não se tratava de uma massa caótica que se submetia à autoridade do Estado pelo instinto de conservação. Esse embate redundou na corrupção da ordem pública, modificando a índole do próprio poder, “que deixa de ser o da função política para ser o da função privada” (DUARTE, 1939, p. 169). Dados apresentados pelo próprio José Murilo confirmam também essa tendência de autonomia dos proprietários de terras. Em relação à capacidade de taxaço do governo, os números revelam que a ampla maioria de tais rendas era proveniente de tributação imposta ao comércio exterior e que apenas 10% da renda total do Estado, entre 1841 e 1895, derivavam de impostos sobre exportação que afetavam diretamente os interesses agrícolas (CARVALHO, 1974 *apud* REIS, 1974, p. 60).

Algumas condições estruturais e sociais estão na base dessa influência agrária. É preciso lembrar que nos Estados Unidos, onde a colonização se dá por meio de pequenos e médios fazendeiros e só tardiamente o incremento da demanda por algodão conduz à expansão da fazenda escravista, foi assegurada as condições que gerariam o conflito da guerra de secessão. Já no Brasil, a colonização foi realizada por proprietários de terras que organizaram o sistema de produção de açúcar baseado em três eixos: a grande propriedade, a monocultura e a escravidão, favorecendo uma democracia de notáveis (JAGUARIBE, 1985). O grande proprietário de terras exercia tanto o poder político, como o econômico no nível

local, tendo o direito sobre a vida e a morte de todos que viviam sob seu domínio – escravos e mulheres (AVRITZER, 1993). Avritzer mostra que a não separação entre a esfera da economia e os domínios privados da casa, só poderia dar origem ao privatismo autoritário, inviabilizando a formação de uma esfera política surgida a partir deste tipo de homem privado (Ibid., p. 40). Essa ausência de uma esfera privada, que pudesse organizar um espírito público e um ideal coletivo, seria a razão pela qual o chefe do Estado acabou por se constituir como o único fulcro de nossa vida política, resumindo e absorvendo toda a atividade, seja partidária ou não, da comunidade política (DUARTE, 1939).

Na visão de Uricoechea (1978), o cabo-de-guerra entre os chefes locais e o Estado tendia a pender mais para o último. Contrariamente ao diagnóstico da saída autoritária do Estado devido ao tipo de esfera privada presente no país, o autor argumenta que o embate entre forças locais e o centro resultou em um processo de institucionalização de princípios burocráticos fundados na legalidade racional, diferentes daqueles fundados no particularismo patriarcal (Ibid., p. 303). A partir da análise de uma organização de caráter híbrido, a Guarda Nacional – comparada à figura do Minotauro por ser metade pública, metade privada⁶ – o autor contrapõe o aparato administrativo controlado burocraticamente pelo Estado e, de outro lado, a existência paralela de um aparato administrativo controlado patrimonialmente pelas classes locais e exercendo pressão para prebendarização de cargos. Apesar de não ter sido tarefa fácil⁷, as milícias criaram uma rotina administrativa de governo local, que era condição necessária para o desenvolvimento da ordem institucional, e contribuíram dialeticamente para delinear uma ordem pública que transcendeu o particularismo. A legitimidade passava a ser procurada para além do ambiente doméstico, representando uma escola para “a socialização do cidadão brasileiro em formas alternativas de legitimação do poder e da autoridade” (Ibid., p. 305). É interessante que, para Uricoechea, o patrimonialismo é um traço da sociedade tradicional que tende a desaparecer com a modernidade (Guarda Nacional desaparece com profissionalização das Forças Armadas), haja vista as dificuldades de formas genuinamente tradicionais se desenvolverem numa sociedade progressivamente mais burguesa e capitalista. Já para Faoro, o patrimonialismo é uma característica essencial e que permanece imutável na sociedade brasileira.

⁶ A Guarda Nacional foi criada em 1831 e submetida ao poder central até sua extinção em 1918. Era uma instituição paralela ao exercício regular e cujo recrutamento se fazia entre pessoas de renda superior a certo nível. Na prática estava sob o comando dos chefes locais, principalmente proprietários de terras (REIS, 1974, p. 63).

⁷ O autor cita como problemas a permanência de orientações normativas típicas do patrimonialismo, a resistência à burocratização do cargo e a falta de pessoal qualificado e recursos monetários (URICOECHEA, 1978, p. 301).

Uma crítica importante às conclusões do sociólogo colombiano feita por Schwartzman (2006, p. 262) é que o desaparecimento da Guarda Nacional não significou a criação de um Estado moderno no Brasil, no sentido weberiano de uma dominação burocrática racional-legal. O que representou foi simplesmente o maior enfraquecimento das formas de poder privado ou semiprivado, em benefício de uma administração central cada vez mais forte, frequentemente racional em seu comportamento de autopreservação e crescimento, mas sempre irresponsável ante a sociedade. Para o autor, faltou a Uricoechea perceber que a existência de controle e redução dos esforços de autonomia por parte dos funcionários em relação ao poder central não vem acompanhada de um ordenamento jurídico que os torne responsáveis perante a sociedade como um todo e que seja controlado por um sistema judiciário autônomo. A existência, na origem da organização do Estado, de burocracias patrimoniais é uma das razões que explicam a preeminência no Brasil de formas de liderança política baseadas na intermediação entre o setor público e o privado, que são a expressão, não da força, mas da debilidade dessas lideranças, como mostra o trabalho clássico de Victor Nunes Leal sobre o coronelismo.

Em síntese, apesar das análises sobre a presença do Estado e da sociedade na formação política brasileira divergirem em relação ao predomínio de um lado sobre o outro, elas são importantes para mostrar a tensão originária na institucionalização do poder, que terá reflexos na organização da representação política, principalmente no que tange às questões propostas para se repensar o conceito. Ao invés de assumir uma oposição artificial entre esses dois polos, a alternativa é apreciar o processo em perspectiva, como um jogo complexo de forças integradoras e desintegradoras que ao invés de se oporem, estabelecem em cada fase uma correspondência (REIS, 1974). Essa postura, de acordo com Reis, está baseada na objeção às interpretações eminentemente culturalistas, que tomam como dado o centralismo e a proeminência estatal, sem a conciliação com as transformações estruturais e institucionais. Desse modo, o autor percebe que concomitantemente aos esforços de construção de um aparato burocrático central, o que temos é a emergência de núcleos locais de poder, isto é, a “privatização” e a dispersão do processo de edificação do Estado e de institucionalização do poder (Ibid., p. 54). O embate constante entre tendências estatistas e privatistas se dá entre avanços e recuos, continuidades e inovações. “A crescente institucionalização do poder que assim tem lugar revela de maneira duradoura, porém, dadas as bases sobre as quais se erige, os traços da barganha em que as forças centralizadoras têm que se envolver com os focos dispersos de poder privado” (Ibid., p. 65).

Esse enfoque não dualista da relação entre Estado e sociedade no Brasil colonial traz à baila características da representação política que se manifestariam ainda no Império e na Primeira República. Embora o poder imperial se estabeleça como poder político prévio à soberania do povo e como poder legítimo baseado em uma Constituição⁸, supostamente liberal, a necessária negociação com as esferas privadas e com as contingências impostas pela realidade brasileira, tem implicações sobre *o que é representado*. O rei se afirma como representante legítimo da nação, da coletividade, do povo, por ser o único ator capaz de estabilizar a sociedade e oferecer elementos para a formação de uma esfera pública. Contudo, a formação desse interesse geral é constrangida por interesses privatistas e exclusivistas. Esse fato ilustra o que Carvalho (2010, p. 232) – utilizando uma expressão de Guerreiro Ramos – chama de dialética da ambiguidade. O Estado, independente da sua elite política ideológica homogênea, não podia se sustentar sem a agricultura de exportação e o apoio dos chefes políticos locais para manutenção da ordem. Por outro lado, se não podia prescindir do apoio político dos grandes proprietários, o Estado via-se completamente livre para contrariar os interesses dessa mesma agricultura quando se tornava viável alguma coalizão com outros setores agrários⁹. Essa saída era possível ao Estado pela desunião dos proprietários – eram homens de negócio que não podiam dedicar-se em tempo integral às tarefas de governo – e pelo fato de que o mesmo constituía-se em fonte de poder em si mesmo, seja como grande empregador, regulador da sociedade e da economia ou produtor. A dialética entre Estado e sociedade tende a se intensificar com a complexificação da sociedade e o surgimento de outros setores marginais à economia escravista de exportação, seja dentro da elite burocrática ou não-burocrática, como profissionais liberais. Nessa tensão será importante visualizar até que ponto a relação entre Estado e sociedade ampliou as bases da representação no Império e na Primeira-República.

⁸ É bom lembrar que a questão da legitimidade da representação que surge no Estado moderno, com o Parlamento no século XVII e as Convenções Constitucionais ou Assembleias Constituintes no século XVIII, foi tardiamente construída na Ibéria. Comparado com os Estados Unidos e outras democracias na Europa Ocidental, entre os colonizadores hispano-portugueses apenas tardiamente emergiu a convicção de que a legitimidade do poder requer consentimento. Em Portugal, ela só aparece na Revolução do Porto, em 1820, e na Espanha com a Junta de Cádiz em 1812⁸. Na América Latina, Jaguaribe (1985, p. 99) ressalta que a noção de soberania do povo não é o elemento que dá sustentação ao processo de Independência e começa a ser delineada na monarquia constitucional.

⁹ Um exemplo dessa atitude se deu com a Lei do Ventre Livre, viabilizada pela coalizão parlamentar de magistrados com proprietários rurais do Norte. A lei irritou profundamente proprietários do Sul e contribuiu para a perda de legitimidade do regime imperial (CARVALHO, J.M., 2010, p. 233).

3.1.2 Representação Política no Brasil Independente: Império e Primeira República

Faz sentido questionar-se sobre as bases da representação política no Brasil em um período avesso aos princípios da democracia representativa, como o Império e a Primeira República? A discussão dos capítulos precedentes sustenta que sim. Primeiro, porque os conceitos representação e democracia não são sinônimos e podem ou não se encontrar na história política de diferentes países. Sendo assim, é preciso concordar com Iglésias (1985) e Dolhnikoff (2008) que não se deve julgar sistemas passados com um olhar do presente e que mesmo em países, como França, Inglaterra e Estados Unidos, considerados berços do governo representativo, prevaleciam restrições e controles estranhos às democracias modernas. Segundo, porque representação não se resume ao governo representativo, cujos mecanismos institucionais que estabelecem o sufrágio eleitoral e regras universais de revezamento do poder são uma de suas marcas. Desse modo, é relevante olhar o desenvolvimento da representação política para além do modelo eleitoral consagrado na teoria, a fim de compreender a construção de sua legitimidade e as especificidades da relação entre Estado e sociedade que podem iluminar o exame de suas mudanças recentes.

A discussão realizada no primeiro capítulo mostrou como a teoria da representação política, inspirada na ideia de contrato, “evoluiu” de um momento inicial de separação entre Estado e sociedade, para um segundo momento mais próximo da noção de democracia moderna. Desse modo, à medida que ocorre o resgate da política para a sociedade civil via extensão paulatina do sufrágio, o indivíduo hobbesiano possessivo e ausente da política dá lugar ao cidadão. Por meio do sufrágio se consolida a separação entre o homem e o cidadão, ao mesmo tempo em que o poder soberano se reveste de generalidade. Por adquirir essa forma geral, a sociedade política será aquela capaz de operar a mistificação do privado no público. Para que essa transformação seja legítima, é preciso que a autorização seja imparcial, pois só o sufrágio universal impediria o interesse particular de se manifestar como tal. Nesse momento não se trata apenas de regular, mas a sociedade política passa a assumir papéis próprios nos vários níveis da sociedade civil (VIANNA, 1999, p. 38-40).

Esse segundo momento de reflexo do privado no público é repleto de problemas, entre os quais Pitkin (1967) lembra os limites de se considerar como garantida a transição do indivíduo para a sociedade e a dificuldade de conciliar interesse individual e nacional na atividade representativa. No caso brasileiro, onde não se seguiu a ordem liberal de afirmação

do interesse particular como realidade moralmente legítima, visto que se havia operado num primeiro momento a ficção da sociedade política como criadora da sociedade civil, a relação entre essas duas esferas obedecerá uma lógica diferenciada. Uma das consequências, por exemplo, é a dificuldade de disseminar entre nós uma discussão sobre o voto como elemento da soberania e meio de generalização do Estado. Além disso, a existência de grandes desigualdades no seio da sociedade em termos de acesso aos aparatos do Estado e de poder de pressão – como se pode ver na seção anterior – terá influência no tipo de intervenção exercida pelo Estado e na sua capacidade de agir de forma eficiente no que diz respeito aos direitos da população, já que é sensível aos interesses que o controlam.

Olhando apenas do ponto de vista da engrenagem formal do sistema político e da extensão do sufrágio, Miriam Dolhnikoff (2008) sustenta que a monarquia constitucional brasileira preenchia os critérios definidos como essenciais para a existência de um governo representativo, tal como ele era entendido no século XIX. Contra a tese de falseamento das instituições e importação inadequada dos modelos, a autora ressalta as especificidades do governo representativo brasileiro que, embora inspirado em modelos externos, ganhou contornos do contexto político local. Esse argumento é sustentado com base na separação analítica proposta entre representação e democracia, a fim de compreender o aspecto representativo da política nacional e também de outros países, já que França, Inglaterra e Estados Unidos, por exemplo, também não apresentavam no período plenas condições democráticas, bem como uma defesa incontestável da democracia.

Em termos de inclusão política dos cidadãos, o Brasil, assim como outros países, excluía escravos, mulheres e outros grupos vulneráveis, uma vez que a qualificação do votante se dava por critérios de renda e de alfabetização. Diante de tais limites, o corpo de eleitores era pouco representativo da população como um todo. Além disso, a influência real do eleitor era reduzida devido a toda uma cadeia de fraudes que envolvia o processo de votação e apuração. A fraude era facilitada pelo poder ilimitado das mesas eleitorais em decidir sobre a idoneidade do votante, determinar o início e o fim da votação, marcar o número de eleitores da paróquia e, por fim, apurar os votos. Mesmo com a diminuição das funções da mesa eleitoral em 1842, ao instituir a qualificação dos eleitores anteriormente às eleições e com as mudanças da Lei Saraiva de 1881¹⁰, na prática, a fraude era largamente utilizada. Com as alterações na legislação criaram-se outros mecanismos para burlar as

¹⁰ A Lei Saraiva incumbiu às autoridades judiciárias os trabalhos de qualificação, modificando a forma de escolha dos membros que comporiam as mesas eleitorais e introduzindo também representantes da magistratura (KINZO, 1980, p. 71).

eleições, sem contar que os juízes municipais e de direito responsáveis pelo controle do processo eleitoral eram dependentes politicamente do governo (KINZO, 1980, p. 71). O quadro abaixo sintetiza informações sobre os eleitores, cargos em que se votava e o tipo de eleição no Império e na Primeira República.

Quadro 2 – Eleições no Império e 1ª República (1824-1930)

Ano de vigência	Nível	Eleitor ¹¹	Em quem se votava	Tipo de eleição
1824-1880	Local	Homens, com pelo menos 25 anos (21, se casados ou oficiais militares e independente da idade se clérigo ou bacharel). Exigência de renda.	Juiz de paz, vereadores	Voto direto
1824-1880	Provincial	Homens, com pelo menos 25 anos (21, se casados ou oficiais militares e independente da idade se clérigo ou bacharel). Exigência de renda.	Poder Legislativo	Voto indireto (2 graus)
1824-1880	Nacional	Homens, com pelo menos 25 anos (21, se casados ou oficiais militares e independente da idade se clérigo ou bacharel). Exigência de renda.	Câmara dos Deputados e Senado	Voto indireto (2 graus). Senador vitalício e 3 nomes mais votados submetidos ao Imperador ¹² .
1881-1889	Local, provincial e nacional	Homens, com pelo menos 25 anos (21, se casados ou oficiais militares e independente da idade se clérigo ou bacharel). Exigência de renda e alfabetização, a partir de 1882.	Todos os cargos	Voto direto
1889-1930	Municipal ¹³ , estadual e nacional	Homens com pelo menos 21 anos, que saibam ler e escrever. Fim da exigência de renda	Todos os cargos, incluindo eleição para presidente e vice-presidente	Voto direto

Fonte: Quadro adaptado a partir de dados de Nicolau (2002).

Várias mudanças foram introduzidas durante o Império e a Primeira República em relação à forma de alistamento dos eleitores; de apresentação do voto; de atualização do valor da renda e posteriormente exclusão desse critério e de inclusão ou não de analfabetos. Não

¹¹ A exigência de assinatura na cédula eleitoral entre 1824 e 1842, na prática excluía o voto dos analfabetos. Entre 1842 e 1881, os analfabetos puderam ser votantes e eleitores (NICOLAU, 2002, p. 11). Em 1882 passa-se a exigir alfabetização para alistamento de novos eleitores e apenas em 1885 é concedido, pela primeira vez na história republicana, o direito de voto aos analfabetos.

¹² No caso da Câmara dos Deputados e Assembleias Provinciais, os votantes escolhiam os eleitores (1º grau), que por sua vez escolhiam os ocupantes dos cargos públicos (2º grau).

¹³ A Constituição de 1891 concedia autonomia ao estado para deliberar sobre escolha do chefe do Executivo municipal. Em alguns estados havia eleição, em outros era indicado pelo governador.

cabe aqui tecer pormenores da evolução do voto e das mudanças eleitorais no Brasil. Apenas destacar que, em geral, não houve uma alteração significativa no quadro de “representados”. Tanto no Império, quanto na Primeira República, a participação eleitoral é baixíssima¹⁴, tendo em vista os critérios excludentes de qualificação do eleitor. A Lei Saraiva representou um grande avanço ao extinguir o eleitor intermediário introduzindo o voto direto, como se pode ver no quadro 2. Todavia a mudança na regra não teve impacto na cidadania política. Mesmo com a exclusão da comprovação de renda a partir do regime republicano, a exigência de saber ler e escrever desde 1882, num país de maioria analfabeta e isolada nas áreas rurais, anulou os possíveis efeitos da queda do critério censitário. A eleição direta, como se verá mais detalhadamente a seguir, era defendida tanto por liberais quanto conservadores, mas não expressava uma adesão à universalização do sufrágio. A justificativa para exclusão dos mais pobres e analfabetos – bem como das mulheres – está posta nos argumentos elitistas, também presentes em outros países, de ignorância, incapacidade e dependência material e intelectual, características incompatíveis com a nobre função de decidir em nome do interesse nacional.

De acordo com Dolhnikoff (2008, p. 22), apesar desses problemas, o tipo de governo representativo brasileiro guardava relação com o ocorrido em outros países. Como toda constituição da época, a Constituição monárquica de 1824 não era democrática. Tratava-se de um governo misto, cuja base representativa era eleita pelo critério censitário, como a Constituição da Inglaterra. Com exceção do Poder Moderador¹⁵, práticas elitistas e antidemocráticas de governo representativo estavam presentes nas experiências europeias (fraude e voto censitário) e norte-americana (fraude e escravidão). E estavam presentes porque não afrontavam a forma pela qual se pensava, então, a cidadania e a representação. Não obstante essas semelhanças, Nicolau (2002, p. 25) contrapõe a visão de Miriam Dolhnikoff, argumentando que a insistência de comparar o sistema monárquico brasileiro com o parlamentarismo britânico do século XIX não procede, tendo em vista diferenças substantivas entre esses países. Na Inglaterra, o partido vitorioso nas urnas escolhia o primeiro-ministro e essa dependência das preferências eleitorais pressionava em direção à

¹⁴ No Império, calculado como proporção da população total, o comparecimento é de 1% (1881), 1% (1885) e 0,9% (1886). Na Primeira República praticamente não existem dados sobre o número de eleitores inscritos e quantos compareceram para votar. Os dados para 1912 para a Câmara dos Deputados revelam que apenas 2,6% da população compareceram à votação. Uma das explicações é a exclusão das mulheres e analfabetos (NICOLAU, 2002, p. 24; 35-36).

¹⁵ O Poder Moderador colocava nas mãos do imperador o poder de dissolver a Câmara. A interferência de um poder sobre outro era condição para evitar o abuso de poder no século XIX e a dissolução da câmara eletiva era aceita como forma de interferência legítima na história política ocidental (DOLHNIKOFF, 2008). Contudo, Lynch (2007, p. 21) lembra que o Poder Moderador defendido pelos monarquianos no Brasil ganhou significado diferente daquele pensado na França. Aqui se baseava nos princípios de neutralidade ativa, discricionariedade decisionista e centralização político-administrativa.

redução das fraudes e à ampliação do eleitorado. Já no Brasil, o processo seguiu direção contrária. Era o imperador que indicava o partido que chefiaria o Gabinete e este organizava a eleição. Sendo assim, há uma clara correlação entre o partido convocado ao poder e a vitória nas urnas. “As eleições não geravam governo, mas serviam para dar sustentação parlamentar ao Gabinete escolhido pelo imperador” (Idem). O princípio continua a ser o da seleção dos “melhores” e inspirados para o bem comum, porém, não por meio da escolha do povo e sim pela inspiração do Imperador – homem colocado acima de qualquer partido, clãs e facções (VIANNA, 1987). Neste contexto, não eram os eleitores, os representados, que elegiam os representantes, antes eram os “representantes” que produziam os “representados” (KINZO, 1980, p. 75, grifos da autora).

A institucionalização da fraude, por meio de brechas nas leis; a presença de critérios excludentes de cidadania no país e a existência de um poder sem controles do Imperador têm consequências desastrosas para o sistema representativo, tendo em vista a ausência de condições estruturais para desenvolvimento de maior competição do poder e democratização do sistema. Como ressalta Kinzo (1980, p. 93), o controle do governo e de grupos dominantes locais sobre o processo eleitoral estava relacionado a problemas estruturais do país e não apenas a defeitos de nosso sistema representativo. Entre os aspectos da estrutura econômica e social que influenciaram na participação destacam-se a concentração da população na zona rural, isolada pelo controle do coronel; a predominância do setor primário fundado na estrutura agrária desigual e o lento processo de transformação dessa estrutura, que permitiu a sobrevivência de velhas formas políticas de participação por um longo período.

Essas características foram propícias ao desenvolvimento do coronelismo, fenômeno que chega ao auge no período dos presidentes civis, ajudado pelo federalismo de 1891. De acordo com trabalho clássico de Vitor Leal Nunes, de 1949, o coronelismo resultou da superposição de formas desenvolvidas do regime da democracia representativa a uma estrutura econômica em que imperava uma grande concentração da propriedade rural e uma massa humana que tirava sua subsistência das terras dos latifundiários, vivendo no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono. Tendo em vista que a maioria do eleitorado residia e votava nos municípios do interior, onde predominava o elemento rural, os proprietários de terras acabavam por controlar os votos dos que dependiam delas para sobreviver. Assim, a submissão econômica reverte-se em submissão política. Munidos desse recurso de poder, que é o controle de um “curral eleitoral”, esses latifundiários estabeleciam um compromisso com os governos estaduais, que necessitavam de tais votos para manterem-

se no poder. O governo estadual, em troca de apoio político, fornecia apoio ao coronel, por meio da cessão de direitos do preenchimento de cargos públicos, empregos, controle da força policial, auxílio ao município para as obras mais necessárias e outras formas de favores. Desse modo, a situação do quadro 2 sobre a composição do eleitorado brasileiro era mais grave, pois a cidadania era fictícia para a maioria e a sociedade civil, com real influência na política, era composta por uma pequena elite. O interesse nacional a ser decantado não vislumbrava todas as partes para a deliberação, além de dar peso diferenciado a algumas oligarquias, como se pode ver na política dos governadores (IGLÉSIAS, 1985, p. 162)¹⁶.

A breve história do governo representativo no Brasil espelha a diversidade da relação Estado e sociedade e a precedência do primeiro, numa rota diversa da hipotetizada pelo contratualismo. A construção da nação como obra exclusiva de suas elites a cavaleiro do Estado torna a questão da participação política marginal, sem que as classes subalternas conseguissem tomar assento à mesa, ainda que lateral, como ocorrido em outros países (BRANDÃO, 2005, p. 255). Desse modo, o problema da representação política não é pensar a legitimidade do poder político e os limites do soberano. O voto ou consentimento dos cidadãos não são percebidos como direito natural ou como mecanismo de mediação entre duas ordens soberanas. O voto é a saída para estabilidade política e autonomia do interesse nacional face à diversidade de interesses particulares. A autonomia se dava pelo controle do Imperador e do governo central sobre os resultados das eleições e a produção dos “representados” era a prova de legitimidade de uma facção sobre outras. Na Primeira República, esta dinâmica de legitimidade permanece na disputa entre os Estados para se manter no poder.

O processo de participação eleitoral no Brasil reflete algumas ideias sobre a representação política que, embora nem sempre articuladas sob o ponto de vista teórico ou diretamente relacionadas com a discussão sobre governo representativo desenvolvida em outros lugares, ajudaram a moldar o exercício da representação. Nesse sentido, importa investigar quais são as respostas subjacentes ao debate realizado no Império e Primeira República às questões “*quem representa, o que e como*”.

¹⁶ Iglésias (1985, p. 162) destaca que existiam Estados de “primeira classe”, os quais davam presidentes; de “segunda classe”, que davam vice-presidentes ou ministros de pastas importantes, e de “terceira classe”, de onde saíam os funcionários graduados, eventual presidência da Câmara, liderança no Senado ou usados, sobretudo como legenda para eleição de senadores ou deputados amigos dos donos da República.

3.1.3 Liberais x Conservadores: Aproximações e Divergências na Concepção de Representação Política

Apesar da centralidade do governo na organização da vida política e do discurso dominante do Imperador como depositário do interesse público contra as facções, posição garantida pelo Poder Moderador, o Império foi marcado pela diversidade dos discursos de modernização democrática expressa nos debates interpartidários, principalmente entre liberais e conservadores, e intrapartidários, tendo em vista a característica híbrida dos partidos políticos. As disputas centrais entre liberais e conservadores se davam na busca por maior autonomia das províncias, justiça eleitoral, separação da polícia e da justiça e redução do Poder Moderador, nos primeiros, e defesa do fortalecimento do poder central, controle centralizado da magistratura e da polícia e fortalecimento do poder imperial, nos últimos¹⁷. Essas diferenças ideológicas foram explicadas por importantes intérpretes da realidade brasileira como Faoro, Azevedo Amaral e Afonso Arinos, a partir da origem social dos partidos (principalmente presença ou ausência dos proprietários de terras), que refletia no comportamento político de seus membros (CARVALHO, 1974). Contudo, Carvalho argumenta que o quadro partidário no Império era muito mais complexo e não pode ser explicado a partir de uma origem social específica, tampouco pela oposição simples a alguns temas.

Em relação à origem social dos partidários, a elite política não era composta apenas por proprietários rurais e mercantis, mas incluía funcionários públicos e profissionais liberais. Os elementos vinculados à posse de terra não se filiavam predominantemente a um ou outro partido, mas se distribuíam quase que igualmente entre os dois partidos. Carvalho (1974) destaca que o grosso do Partido Conservador se compunha da coalizão de burocratas e donos de terra, ao passo que o grosso do Partido Liberal se compunha de uma coalizão de profissionais e igualmente donos de terra. Esse aspecto explicaria a duplicidade do liberalismo, no que diz respeito à convivência de posições clássicas liberais – defesa de liberdades civis, participação política e reforma social, principalmente a partir da década de 1860 com a ampliação da presença de profissionais liberais, intelectuais e de alguns

¹⁷ De acordo com Carvalho (1974, p. 2), alguns autores negaram qualquer diferença entre os partidos, tendo em vista seu aspecto elitista e a convergência de interesses escravistas e agrários. Entre eles estão: Caio Prado Júnior, Nelson Werneck Sodré, Nestor Duarte, Maria Isaura Pereira de Queiroz e Vicente Licínio Cardoso.

industriais – juntamente com a defesa da descentralização em benefício de grupos locais ou provinciais, isto é, em benefício deles mesmos (Ibid., p. 14). Do lado dos conservadores, os burocratas mantinham a defesa do poder central que poderia ou não coincidir com os interesses dos proprietários rurais. A menor ênfase na centralização por parte dos liberais estava mais relacionada com o fato de que os donos de terra filiados ao Partido Liberal provinham de áreas como Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, com menos interesse na centralização. Enquanto, os conservadores provinham de estados de colonização mais antiga e com produção agrícola voltada para exportação, a qual os tornavam dependentes do poder central do governo – Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco.

A mesma ambiguidade que permeia a defesa de temas está presente na ação política desses partidos. Todas as principais leis de reforma social, tais como a abolição do tráfico de escravos, a Lei do Ventre Livre, a Lei de Abolição e a Lei de Terras, foram aprovadas por Ministérios e Câmaras conservadoras. Frequentemente, os liberais reformistas propunham as reformas e os conservadores as implementavam¹⁸. Resultava daí uma fragilidade básica no sistema político imperial: os liberais não conseguiam implementar as medidas que sua ala reformista propunha, devido à profunda divisão interna e à diversidade de grupos de origem provincial e social¹⁹; ao passo que os conservadores as implementavam, mas à custa da unidade partidária (Ibid., p. 28). Entre os conservadores, as reformas sociais ligadas à abolição eram favorecidas pela presença de magistrados e da burocracia, os quais tendiam a votar com o governo, e de proprietários nordestinos, que dependiam menos da mão de obra escrava.

As tensões entre os principais partidos do período, liberais e conservadores, e internamente a eles constituem um rico material para o estudo da concepção de representação política da época. Diante da ausência de teorias consagradas sobre o assunto no país, capazes de responder às questões propostas para a tese, o olhar para as formas de pensar subjacentes ao discurso destes atores, em relação ao que consideravam ser importante para o bom funcionamento da representação política, pode ajudar nesta empreitada. Uma hipótese lançada por Kinzo (1980, p. 116-117), a partir da análise dos diferentes sistemas eleitorais, é que a discussão sobre representação no Brasil, em alguma medida, reproduzia três premissas

¹⁸ É bom lembrar que no Império, liberais e conservadores se revezaram continuamente na formação dos gabinetes do Imperador, com ligeiro predomínio dos últimos (IGLÉSIAS, 1985, p. 148).

¹⁹ Não obstante a coincidência de interesses entre liberais, principalmente de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, em relação ao combate à centralização do poder e a necessidade de fortalecer o poder estadual para melhor proteção dos interesses econômicos, a existência de um grupo que apoiava reformas sociais que afrontavam diretamente os interesses dos proprietários, como as relativas à escravidão, instaurou uma profunda divisão no partido.

centrais no pensamento político liberal: a defesa do mandato livre, próximo à visão burkeana (como); a ideia de interesse nacional, como sendo o conjunto de interesses legítimos a serem representados (o que), e o governo da maioria (quem). Neste trabalho, essas premissas serão consideradas na análise, a partir do debate sobre sistemas eleitorais e reformas políticas, por condensarem um rico material sobre o tipo de representação defendida no país. Diferentemente de Kinzo, o debate aqui empreendido terá o objetivo de avaliar até que ponto há aproximações entre liberais e conservadores em termos das questões *quem, o que e como*, não obstante a especificidade dos argumentos e os distintos caminhos propostos.

Em primeiro lugar, com relação aos sistemas eleitorais, no período de 1824 a 1930, foram experimentados um total de 10 sistemas para eleição da Câmara dos Deputados (KINZO, 1980; NICOLAU, 2002). O quadro 3 a seguir apresenta um resumo destas leis e decretos e sua possível vinculação política.

Quadro 3 – Sistemas eleitorais utilizados no Império e na Primeira República

Ano de vigência	Circunscrição eleitoral	Sistema eleitoral	Principal(is) defensores políticos
1824	Província	Maioria simples (mais votados e suplentes candidatos imediatos em votos)	Constituição de 1824 (artigo 90)
1855 (Decreto N. 842 – Lei dos Círculos)	Distrito de um representante	Maioria absoluta e suplentes com candidatura específica	Honório Hermeto Carneiro Leão – Marquês do Paraná (conservador)
1860 (Decreto N. 1.082 – Segunda Lei dos Círculos)	Distrito de três representantes	Maioria simples ²⁰ e em caso de necessidade de suplência, nova eleição	Sérgio de Macedo (conservador)
1875 (Decreto N. 2.675 – Lei do Terço)	Província	Maioria simples (eleitor votava em 2/3, o restante caberia à minoria)	Francisco Belisário (conservador)
1881 (Lei N. 3.029 – Lei Saraiva)	Distrito de um representante	Maioria absoluta (nenhum candidato obtendo mais de 50% dos votos, era realizada nova eleição com dois mais votados)	Casansão Sinimbu, Antônio Saraiva, Rui Barbosa (liberais);
1890 (Decreto N. 511 – Regulamento Alvim)	Estado	Maioria simples (mais votados até o número de cadeiras)	José Cesário de Faria Alvim (assinou o decreto – político liberal até as vésperas da República)
1892 (Lei N. 35)	Distritos de três representantes	Maioria simples (três mais votados – eleitor votava em 2 nomes)	Sancionada pelo Vice-presidente José Hygino Duarte Pereira
1904 (Lei n° 1.269 – Rosa e Silva)	Distritos de cinco representantes	Maioria simples (cinco mais votados – eleitor votava em 4 nomes, sendo possível voto cumulativo em um mesmo candidato)	Francisco de Assis Rosa e Silva (conservador)

Fonte: Quadro adaptado a partir de dados de Kinzo (1980), Nicolau (2002) e Porto (2008).

²⁰ O livro de Kinzo (1980, p. 96) contraria a opinião de Nicolau e apresenta que a eleição era feita por maioria relativa.

Não é intenção deste trabalho discorrer sobre os diferentes tipos de sistemas eleitorais e seus impactos na representação política. Sua apresentação cumpre o papel de apontar a concepção dos legisladores e pensadores liberais e conservadores sobre o que seria a “boa ou verdadeira” representação, tal qual expressa em seus discursos. É importante destacar que a vinculação das propostas a conservadores ou liberais foi feita exclusivamente com base em dados secundários e omite, portanto, o debate que possa ter ocorrido entre os diferentes partidos. O objetivo foi identificar os principais apoiadores ou pessoas ligadas diretamente a sua aprovação. Ademais, a interpretação sobre as intenções subjacentes à adoção dos sistemas eleitorais também se vale de pesquisa realizada por outros autores, sem se deter na análise dos discursos propriamente ditos.

Um dos pontos marcantes nestes estudos é a constatação de que os argumentos que sustentavam o sistema distrital giravam em torno das garantias de representação de todas as opiniões no Parlamento e da possibilidade de maior contato entre eleitor e eleito (KINZO, 1980; COMPARATO, 2000; PORTO, 2008). Para os defensores do distrito ou da Lei dos Círculos, a necessidade de dar voz às minorias estava associada a uma visão da legislatura como arena onde os interesses deveriam ser ouvidos e debatidos para se chegar a um espírito de união e disciplina. Kinzo (Ibid., p. 109) declara que essa era uma proposta que tinha ainda o objetivo de diminuir a pressão que as lideranças locais exerciam sobre o governo, sendo assim, havia a preocupação com os conflitos constantes e com a importância de se assegurar equilíbrio na representação. Já os opositores do sistema consideravam que o caráter pessoal da disputa e a influência das lideranças locais poderiam agravar os problemas da representação. Kinzo mostra que essas pessoas endossavam a ideia dos interesses nacionais e do mandato independente – nos moldes burkeanos – que não poderiam florescer a partir de um sistema eleitoral que privilegiasse o local sobre o nacional. Esse é um argumento utilizado por Francisco Belisário, na Câmara, para mudança do sistema e volta da província como circunscrição eleitoral, em 1875. Os representantes formavam a elite dos mais capazes e, portanto, deveriam ter liberdade e autonomia para descobrir, articular e deliberar sobre os interesses nacionais – únicos e legítimos de serem representados. Por fim, o governo democrático deveria se basear no governo da maioria, princípio que não se resume ao resultado das deliberações, mas deve ser utilizado para escolha daqueles que irão representar e deliberar (Ibid., p. 117).

A luta política travada no interior da elite dominante revela uma noção de representação como alguma coisa a ser controlada. Apesar dos argumentos favoráveis à

relevância da inclusão de minorias, a adoção de remédios completamente contraditórios para os seus males revela uma suspeita em relação a elas. Entre as medidas relativas ao sistema eleitoral percebe-se a combinação entre lei distrital e variações do voto majoritário e as constantes mudanças sofridas pela legislação a fim de diminuir a influência local, – vide quadro 3 – por exemplo, a ampliação do número de representantes e a alteração na circunscrição eleitoral (COMPARATO, 2000; PORTO, 2008; NICOLAU, 2002). A suspeita era igualmente direcionada ao eleitor. Dizia o Marquês do Paraná que o estreitamento da base eleitoral impelia o eleitor a uma escolha mais cuidadosa. E acentuava: votando-se “em chusma” havia o risco de escapar peixe nas malhas, “quando se votar sobre um só, hei de escolher com cautela, hei de votar com escrúpulo, procurando aquele a quem tenho de dar o meu voto reúna as qualidades precisas para ser votado” (PORTO, 2008, p. 50).

Na prática, as mudanças para os distritos não conseguiram introduzir a representação de minorias e mantiveram o privilégio da maioria, razão pela qual o sistema foi praticado por longo tempo (KINZO, 1980, p. 115). A segunda explicação é que se havia experimentado quase todos os sistemas eleitorais existentes à época. Apenas o sistema proporcional não tinha sido usado, apesar de ser defendido por José de Alencar e Tavares Bastos. Não obstante o constante debate sobre os sistemas, nenhuma das partes lançou a questão da fraude, da corrupção e da dependência política e econômica para dismantelar as propostas de mudança formal no sistema de eleições. Para Kinzo isso ocorreu porque governo e oposição se beneficiavam do modo como procediam as eleições.

No que diz respeito ao debate entre conservadores e liberais, o quadro 3 mostra que as propostas, em geral, receberam apoio dos conservadores, que eram maioria na Câmara, em grande parte das legislaturas. No círculo liberal, a discussão sobre representação política se deu de forma intensa em relação ao sistema proporcional e à adoção do voto direto e de algumas reformas políticas. A única alteração no sistema eleitoral proposta claramente pelos liberais – a Lei Saraiva – não tem foco na circunscrição eleitoral e sim no voto direto e na descentralização da política. Sendo assim, é importante investigar em que medida essas propostas expressavam os mesmos princípios da representação política apontados por Kinzo.

O debate sobre proporcionalidade realizado em trabalhos de José de Alencar, publicados em 1868 e 1874²¹, são exemplos de discussões avançadas no Brasil imperial que colocam o problema do resgate da política para a sociedade civil. Interessante notar que, ao contrário da desconfiança em relação ao eleitor, Alencar associa, tal qual a teoria liberal

²¹ Reunidos em livro organizado por Wanderley Guilherme dos Santos (1991).

clássica, o governo representativo à soberania e ao voto. Empenhado em dar voz e voto às minorias, no campo do sistema representativo, em 1859, Alencar publicou pela primeira vez o problema da necessidade de proporcionalidade nas eleições nas colunas do *Jornal do Comércio do Rio de Janeiro* com esta proposição: “O número dos votados devia ser inferior ao número dos eleitos na proporção conveniente para garantir uma representação à minoria sem risco da maioria” (MONTELLO, 1967, p. 9). Essa é uma tese política que viria a ser defendida por Stuart Mill apenas em 1861, o que denota a inovação da ideia presente no romancista, jurista e político brasileiro.

Tal equação, exposta novamente por José de Alencar em 1868, fazia alusão ao dispositivo proporcional de distribuição de cadeiras por partidos. Essa seria uma solução para conciliar a representação da minoria e não cair na tirania da maioria. O autor defende ainda a eleição como princípio essencial para a democracia “com ella só não entraríamos no verdadeiro systema da democracia; mas sem dúvida entraríamos no imperio da moralidade” (ALENCAR, 1868, p. 8, conforme original). Todavia, o voto sozinho não é critério da liberdade política ou democracia. Para Alencar, mesmo um conservador pode defendê-lo. “O voto é o elemento da soberania; a representação o meio de concentrar a vontade nacional para organização do poder publico. Os princípios que regulam essa personalidade política são immutaveis com os da personalidade civil; pertencem aos conservadores como aos liberaes dos paizes representativos?” (Ibid., p. 9, conforme original). O que classifica um governo como democrático é a extensão do poder e sua divisão. Como bem resume Santos (1991, p. 48-9), o sistema representativo de Alencar concilia liberdade e igualdade a partir de cinco premissas:

- a) O voto é o elemento da soberania; a representação o meio de concentrar a vontade nacional para organização do poder político (p. 1);
- b) A essência da liberdade política consiste na legítima delegação da soberania nacional, no governo de todos por todos (p. 12);
- c) A ciência do governo se resume no princípio da representação; quando se atinge perfeita e justa delegação da soberania, obtém-se plenitude democrática (p. 11-12);
- d) Para tanto é necessário que o deputado seja realmente o escolhido dos cidadãos votantes (p. 8) e que o número dos votados seja inferior ao número dos eleitos, na proporção conveniente para garantir uma representação à minoria sem risco para a maioria (p. 3);
- e) O que gradua a democracia é a extensão do poder e sua duração: quanto maior a delegação de soberania e por maior prazo, menor a democracia (p. 10).

A premissa “d” é a essência do governo representativo de Alencar. A teoria da democracia proporcional do autor exige que todos os segmentos de opinião estejam representados no parlamento, de maneira que seja impossível a tirania da maioria. Essa

fórmula está relacionada às eleições por graus e ao modo de transformação de votos em cadeiras²². Como solução para o problema democrático de conciliação entre liberdade e igualdade, Alencar propunha ampliação da densidade do mandato, da proporcionalidade e da participação eleitoral e diminuição da tirania da maioria, do poder de veto da minoria e do prazo e escopo do governo. Essa era a formulação mais radicalmente liberal da época, conforme opinião de Santos (1991).

A ideia de representação democrática defendida por Alencar, diferentemente da discussão sobre sistemas eleitorais, propõe uma visão de governo representativo muito próxima da defendida por liberais clássicos, como a extensão da participação eleitoral, a proporcionalidade e a associação entre voto e soberania, sem qualquer tipo de critério de exclusão. Diferentemente da discussão sobre sistemas eleitorais que mantinha o sistema majoritário, a preocupação era representar no governo todas as opiniões que dividem a sociedade de tal forma que “se reprimam sem destruir-se e se respeitem sem anular-se” (Ibid., p. 27). Essa é uma visão deliberativa da política, como em Mill, que percebe do embate entre vozes discordantes, ideias novas e persuasões, a expressão da vontade universal, para a qual a minoria também terá concorrido. Nesse sentido, encontra-se uma proposta no país que abraça o sentido da universalidade da representação e também a soberania una e indivisível, mas sem focar na maioria. A defesa do sufrágio universal vem acompanhada da importância dos partidos nacionais para que tanto o cidadão se livre da influência local, quanto esses líderes locais deixem de se submeter ao governo para manutenção dos benefícios e favores.

Assis Brasil²³ foi outra figura importante do pensamento liberal que apresentou proposta para introdução do sistema proporcional, em 1893²⁴, a qual, de acordo com Kinzo, era menos radical em termos de incorporação da minoria. Analisando detidamente as ideias de proporcionalidade de Assis Brasil e os mecanismos de aproveitamento dos votos, a autora conclui que o seu sistema, na verdade, acabava por beneficiar a corrente majoritária no legislativo, garantindo uma proporcionalidade relativa. Na visão do liberal, o direito das

²² De acordo com Santos (1991, p. 55, nota 72), este método obrigava os partidos à mobilização eleitoral, pois só podiam votar os eleitores registrados em partidos. Também incluía uma regra de exclusão, 5% do eleitorado como patamar mínimo para permanência do partido. Em que medida esta regra também desfavorecia partidos pequenos e, portanto, algumas minorias é um caso a ser investigado.

²³ Livro “Democracia representativa: do voto e do modo de votar”, de 1893. Esse projeto, com algumas alterações, resultou na Lei Eleitoral de 1932.

²⁴ Votava-se em lista em vários candidatos, indicando um primeiro nome na lista e depois quantos nomes o eleitor quisesse. No primeiro turno, seriam utilizados os primeiros nomes da cédula, eleitos aqueles que obtivessem número de votos pelo “menos igual ao quociente resultante da divisão do número total de eleitores que votaram em algum candidato pelo número de deputados a eleger em uma circunscrição. No segundo turno, eram eleitos os mais votados até o preenchimento das cadeiras restantes. No segundo projeto, apresentado em 1931, a fórmula acabou introduzindo outras alterações que privilegiaram partidos majoritários. Para mais detalhes ver Kinzo (1980).

minorias serem representadas devia ser respeitado, mas não era condição indispensável para a boa representação. As eleições devem garantir um governo forte, sólido e capaz de cumprir livremente e integralmente seu destino, para isso era necessário assegurar a maioria no corpo representativo. Desse modo, o liberal reproduzia a visão corrente sobre representação fundada no livre poder de decisão, para guardar os interesses da nação. O representante é o porta-voz do Estado e deve estar acima dos interesses privados. Além disso, a proporcionalidade deve ser combinada com a representação por estado, de modo que o eleito não sofra pressões dos seus constituintes e possa exercer seu mandato livremente. A identificação de interesses como necessariamente fundados em interesses pessoais e facciosos alimentava a ideia do representante como simultaneamente porta-voz do aparelho do Estado e como representante do povo, no interior dos aparelhos estatais (LEOPOLDI, 1977 *apud* KINZO, 1980, p. 128). A reformulação do projeto na década de 1930 redundou no Código Eleitoral, de 1932, responsável por introduzir o sistema híbrido a partir de uma combinação do sistema proporcional com a lista por simples maioria (NICOLAU, 2002).

Para Brandão (2005), o pensamento liberal brasileiro foi coerente com uma forma clássica de ver a política, relacionada à concepção de Burke de independência e interesses gerais. A semelhança com os pressupostos que orientam a representação defendidos pelos conservadores, porém, não se verifica em relação aos caminhos adotados e aos remédios ministrados. Assim como os conservadores, os liberais reconhecem a centralidade do papel do Estado na formação social brasileira. A diferença radical entre eles é que os conservadores veem no caráter inorgânico da sociedade – isto estará claro a partir do pensamento autoritário da década de 1930 – a necessidade de um Estado forte que a tutele e a agregue, enquanto os liberais propõem restringir o Estado para que a autonomia da sociedade seja construída.

Essas diferenças são em parte “borradas” pelas contradições internas ao liberalismo, que em alguns momentos apela para argumentos ou soluções contrários aos seus pressupostos, o que não anula o fato de que a questão da representação era decisiva nesse pensamento (Ibid., p. 249). Entre as propostas de reforma política consideradas centrais para o liberalismo destacam-se a defesa do federalismo, da descentralização, da organização da vida política a partir do Parlamento – que deveria funcionar como um tribunal no qual a verdade ou o melhor resultado (bem público) emerge da exposição de argumentos – e do voto direto. A construção de uma sociedade mais autônoma não dispensa o Estado e os liberais reconhecem a necessidade de um Executivo forte.

De acordo com Ferraro (2010), os debates que antecederam a aprovação da Lei eleitoral de 1881 – Lei Saraiva –, que introduziu o voto direto, reproduzem o dissídio interno no partido no que diz respeito à exclusão do analfabeto e à necessidade de certo discernimento intelectual para compreender e conhecer os interesses coletivos do Estado e para julgar a aptidão dos candidatos. Analisando os Anais do Congresso de 1878 a 1881, o autor apresenta as críticas de José Bonifácio e Joaquim Nabuco e a perplexidade com a iniciativa liberal de restringir o direito de voto ao analfabeto. Apesar das vozes dissidentes dentro do partido, a aprovação no Senado tornou explícita essa exclusão, além de manter o critério censitário. Para Ferraro (2010), o voto direto só se tornou tragável para as elites brasileiras ao alto preço da ampliação e do simultâneo endurecimento dos mecanismos de exclusão do direito de voto a alguns indivíduos, revelando também a suspeita por parte de alguns liberais em relação ao povo.

A aprovação de Rui Barbosa quanto à reforma eleitoral é um bom exemplo dessa visão controladora da representação e temerosa da pluralidade. O cardápio liberal do autor incluía o voto proporcional, a extinção da publicidade do voto e a eliminação do arbítrio na definição do direito do eleitor por meio da instituição de magistrados (BARBOSA, 1910). Todavia, assim como seus opositores, entendia que diante dos problemas do sistema representativo e eleitoral era melhor excluir as massas para que não ficassem à mercê dos cabalistas²⁵. A redução do eleitorado seria compensada pela melhoria na qualidade do voto (LYNCH, 2008). A impossibilidade das massas de exercer o direito do voto era resultado da espoliação moral e material do povo, não um traço natural ou de sua índole. Desse modo, Rui Barbosa justifica a exclusão do analfabeto preocupado com a estrutura socioeconômica do país que não permitia o exercício do voto desses indivíduos de maneira livre e autônoma.

Esse não parece um discurso muito diferente dos conservadores, que se opunham ao voto universal pela incapacidade da massa praticar corretamente o exercício do voto. Além disso, o voto direto, na prática, acabou indo ao encontro de seus anseios, pois eliminava a autonomia do Estado em benefício da propriedade rural. Ao atrelar o voto direto à renda e à escolaridade, deixando de fora os pobres e os analfabetos, os fazendeiros poderiam forçá-los ao trabalho, sob pena de expulsá-los da terra, já que não possuíam sua principal moeda de troca – o voto (LYNCH, 2008, p. 116). A constatação de que o voto direto favorecia as oligarquias rurais fez com que Joaquim Nabuco se tornasse ferrenho adversário das propostas de reforma do sistema representativo de seu partido. Para o autor, as reformas políticas teriam

²⁵ Os cabalistas participavam das mesas eleitorais e eram responsáveis por incluir e excluir nomes de pessoas das listas de qualificação de eleitores, a serviço dos chefes políticos locais.

pouco impacto enquanto a população continuasse dependente de patrões e senhores. O diagnóstico é que as condições sociais do país impunham a opção pela questão social, em detrimento da política. Nessa perspectiva, Nabuco era contrário à república, defendendo que apenas a monarquia poderia levar a cabo os interesses nacionais e se descolar dos interesses particularistas. Era preciso reorganizar as formas republicanas à luz da experiência do Império (LYNCH, 2008). Esse caminho, em certa medida, foi seguido pelos pensadores autoritários no século seguinte.

Outras ideias apresentadas por Rui Barbosa em relação à representação dão sustentação à vocação inventiva do governo e à potência criativa do representante. Apesar da importância do voto, a boa representação não emanará do julgamento difuso das partes que compõem a coletividade. A representação política em Rui Barbosa guarda relação com aquilo que Pitkin chamou de interesses desvinculados, presentes em Burke. O representante é a personificação coletiva e uma vez constituído seria responsável por revelar o “verdadeiro interesse” da nação. A política está fora da órbita dos interesses particulares e as partes estão submetidas ao todo (HOLLANDA, 2009, p. 122). Além disso, a legitimidade da imparcialidade do representante e a transfiguração do interesse privado em público dependem da construção do consenso e da cautela com o conflito, que emergem da discussão no Parlamento.

A carta de 1824 não reconhece mais que uma soberania: a do povo; e todos os poderes são delegações mais ou menos imediatas dessa soberania sem concorrentes. Logo, se a forma da nossa organização política é a monarquia constitucional, a sua alma, o princípio sentiente, pensante, volitivo nela é a democracia. [...] O governo parlamentar é, sim, um governo de transação, mas entre todas as crenças, entre todos os sentimentos, entre todos os interesses que dividem a nacionalidade; porque todos esses interesses, todos esses sentimentos, todas essas crenças têm direito a uma representação proporcional ao valor de cada uma dessas forças no meio social que elas animam. (Apoiados.) Mas, uma vez constituída essa personificação coletiva, essa delegação complexa, essa resultante harmônica de todos os fatores nacionais; uma vez representados ali equitativamente, em sua variedade, todos esses elementos da vida popular, transações podê-las-emos supor ainda, no seio do grande corpo representativo, entre os princípios opostos que nele se combinam; mas entre ele e outra autoridade, e outra legitimidade, e outra soberania nunca! (Apoiados.) Porque, fora dessa instituição suma, que é a própria nação deliberante, não há, no mesmo país, nem soberania, nem legitimidade, nem autoridade nenhuma (BARBOSA, 1879, grifos da autora)²⁶.

A discussão sobre a função do debate no Parlamento, como visto no capítulo primeiro, baseia-se em algumas premissas problemáticas, do ponto de vista de se considerar a

²⁶ Discurso: “A SITUAÇÃO LIBERAL”, Sessão em 17 de março de 1879. Disponível em: <http://home.comcast.net/~pensadoresbrasileros/RuiBarbosa/a_situacao_liberal.html>. Acesso em: 24 maio 2011.

opinião do eleitor no momento do voto. No caso do Brasil, onde a lei eleitoral defendida pelos liberais deixa de fora a maior parte da população, é ainda mais problemática a ideia de que os representados estariam presentes em sua variedade, por meio dos representantes delegados. Se contarmos que a previsão de descentralização da Lei Saraiva acabou por ser falseada em seus propósitos, uma vez que essa se deu mais no campo político do que administrativo, mantendo a concentração de recursos e funções no poder central, o problema da representatividade é ainda maior. A instituição do sistema federativo não compromete o velho sentido unitário formador do Império, uma vez que no país são as unidades já regidas pelo centro que conquistam relativa liberdade. Nos termos de Iglésias (1985, p. 157), não há abdicação de direitos, como no caso das colônias inglesas que renunciaram a suas prerrogativas para estabelecimento de uma força aglutinadora, mas, conquista de novos direitos. Diante da desigualdade de poder entre os estados, a conquista de direitos e de maior controle político dos municípios e províncias deu um significativo passo no reforço dessas diferenças, como se viu na política dos governadores durante a Primeira República.

A tensão entre liberais e conservadores e internamente aos partidos mostra que, embora com orientações distintas em relação à forma de incorporação das unidades regionais e do povo no processo político, essas correntes convergiam no objetivo geral de defesa da ordem, identificada com os interesses dos elementos mais representativos do corpo social. Esses interesses deveriam ser “descobertos” de maneira independente aos interesses particularistas e expressos pela maioria. Com a instauração da Primeira República e a promulgação da Constituição de 1891, a concepção da representação política em relação a *quem, o que e como* se representa mantém esses princípios. Apesar de abrir a possibilidade para uma refundação da vida nacional, com potencialidade democrática, ao anunciar o sistema federativo e a adoção do princípio do sufrágio universal – excluindo o critério censitário –, a República acaba por restaurar o processo político das elites pelo alto. O Estado mantém sua vitalidade como esfera capaz de equilibrar o espírito faccioso das partes, agora não mais pelas mãos do Imperador, mas do presidente da República, sob a máquina montada da política dos governadores.

Quando se compara o que pensavam liberais e conservadores no Brasil e a prática política das elites, os problemas de se reduzir a discussão da representação ao governo representativo tornam-se mais aguçados. Para além dos limites internos aos princípios da regra da maioria, dos interesses nacionais e da independência do mandato, discutidos no capítulo primeiro, a análise das condições estruturais do país, em que o caráter intenso da

dominação reduzia a um mínimo a atuação política dos grupos dominados, revela as contradições de se pensar a representação com base nesses princípios (CARVALHO, 1974). O dinamismo das transformações provinha antes de conflitos entre grupos dominantes, que eram grandemente heterogêneos, do que da ampliação de grupos e indivíduos na esfera política. Na prática o *laissez-faire* da República Velha não tinha validade na política, já que a competição era limitada àqueles que ocupavam focos do poder (SANTOS, 1994, p. 20). O liberalismo serviu apenas como um quadro para organização das relações entre Estado e as oligarquias e não encontrou na história brasileira quem assumisse com radicalidade a sua representação (VIANNA, 1996).

Numa breve tentativa de sumariar a construção da legitimidade da representação política nestes dois períodos da história brasileira – Império e Primeira República – pode-se argumentar que a separação Estado e sociedade operada na modernidade tem em princípio uma lógica invertida à rota hobbesiana, onde esta institui o Leviatã para conservação da paz e segurança. O representante é soberano no Brasil porque funda a sociedade por meio da sua vontade e dentro da sua esfera de decisão. A anterioridade da esfera política em relação à sociedade civil libera os personagens particulares para o exercício de suas singularidades, ao mesmo tempo em que a concepção do representante como autoridade central capaz de universalizar o conteúdo a ser representado enfrenta menos problemas para se firmar em terras brasileiras. A defesa do interesse coletivo sobre o privado é um dado preexistente, dispensando a ficção eleitoral que opera a transição do indivíduo para a sociedade.

Nesse contexto, liberais e conservadores endossam um conceito de representação vinculado ao governo da maioria, da representação dos interesses nacionais e da independência do representante. Face à baixa pressão da sociedade civil, incapaz de demandar a universalização de seus interesses via sufrágio, e a noção pejorativa dos interesses, identificados com a oligarquia ou com o privatismo dos interesses locais, a defesa da unidade encontrou terreno fértil no país. Como destaca Schwartzman (1988), a própria noção de que os grupos políticos devem representar interesses tende a ser vista como imprópria pela elite brasileira. Ao contrário, sempre prevaleceu a ideia de que partidos e políticos devem se colocar “acima dos interesses” e ter sempre em mira os objetivos da nação como um todo. Embora a dinâmica corrente mostrasse que as bancadas mobilizavam-se para defender os interesses de suas províncias, de modo que a Câmara dos Deputados se tornava a instância no interior da qual as elites regionais podiam intervir na política nacional (DOLHNIKOFF, 2008).

A unidade, do ponto de vista conservador, deveria ser buscada pelo fortalecimento do Estado e pelas virtudes do representante livre de pressões, a fim de “compensar” a fraqueza da sociedade. As incoerências inerentes à teoria do Estado como árbitro universal – tema clássico do pensamento marxista – vêm à tona quando se aceita que o mesmo é composto por um conjunto de instituições e atores e, portanto, se torna real a partir das políticas moldadas pelos grupos que têm acesso ao poder. Diante da desigualdade de expressões dos interesses, preferências ou opiniões no voto ou de acesso em outras esferas políticas e econômicas, a obrigação do representante como agente do nacional estava seriamente comprometida. A pluralidade de opiniões além de ser abafada era vista como um risco à estabilidade nacional e precisava ser adequadamente educada e domesticada. É nesse contexto precário do ponto de vista das garantias institucionais do governo representativo que a autonomia do representante é defendida em nome da unidade e do interesse geral.

A opção liberal pela representação e pelas reformas políticas como caminho legítimo para relação entre Estado e sociedade se mostrou insuficiente para o casamento entre representação e democracia. Acusado, frequentemente, de manter uma relação dúbia com a democracia, o pensamento liberal reflete as contradições de sua composição, como bem colocou Carvalho (1974), e da estrutura socioeconômica do país. Isso não significa que o liberalismo ficou preso aos condicionantes empíricos sem conseguir avançar em ideias e programas que visassem a superá-los. Mas parece que, ao não assumir uma postura radical de mudança dos principais problemas sociais e econômicos, a reforma política apresentava resultados tímidos e contraditórios, os quais eram de alguma forma capitaneados pelos políticos conservadores, mantendo o frágil equilíbrio visto no período. Desse modo, tanto liberais, quanto conservadores ficaram presos ao jogo de forças privatista e estatal, o qual modelou a representação nos primeiros anos do Brasil independente.

As aproximações e divergências entre pensamento liberal e conservador no Brasil, responsáveis pelo diagnóstico equivocado de que não havia diferença entre eles, revelam a importância de se estudar conceitos e noções políticas consagradas a partir de seus contextos e do lugar de onde falam. Especialmente nesta subseção, na qual se deu atenção a algumas ideias de pensadores políticos e da “política”, foi possível perceber como esses atores estavam envolvidos nas disputas de sua época e como suas ideias e práticas políticas se interpenetravam e se influenciavam reciprocamente. O debate seguinte sobre o Estado autoritário, apesar de mostrar uma ruptura em relação ao tipo de legitimidade requerida do

Estado na sua interação com a sociedade, precisa ter o cuidado de perceber as continuidades, visto que o pensamento autoritário é parte constitutiva dessa forma de interpretar o país.

Ciente das grandes ausências no tratamento das diferentes linhas teóricas que informam o pensamento político da época, optou-se por dar relevo a algumas propostas de alteração da dinâmica do “governo representativo” a fim de visualizar até que ponto se aproximavam da concepção de representação defendida além mares. Em relação ao segundo momento de resgate da sociedade civil pela política, descrito por Werneck Vianna (1999), o país chega na década de 1930 sem a convicção de que a delegação de todos é a fonte legítima de poder. Do mesmo modo, não discute com profundidade a relação entre representação e soberania. Quando não foi mais possível sustentar o jogo de acomodação de interesses burgueses e agrários, o país lança mão de sua herança estatal e centralista passando diretamente para a terceira fase, a transfiguração do privado no público, pela intervenção estatal direta no mundo do privado, onde a generalização extrapola o político e alcança de forma mais intensa o econômico e o social. Essa guinada terá respaldo do pensamento autoritário, que começa a se formar em oposição aos postulados liberais da República Velha e ganha maturidade com o Estado Novo.

3.2 A PLURALIDADE NA POLÍTICA BRASILEIRA: A REPRESENTAÇÃO CORPORATIVA

3.2.1 Pensamento Autoritário e a Consolidação da Ideologia Estatal

A crítica aos liberais na sua tentativa de transplantar as instituições de além-mar levará o pensamento autoritário a sugerir que a democracia política constitui-se numa grande ilusão. A receita para o privatismo da Primeira República é o aumento da dose do autoritarismo no país. O Estado Novo representará uma grande mudança na relação Estado e

sociedade, com aprofundamento da unidade do Estado. Contribuíram para essa ideologia²⁷ representantes típicos do “pensamento autoritário brasileiro”, como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Francisco Campos, dentre outros autores que deixaram sua marca no debate ideológico das décadas de 1920 e 1930. De acordo com Silva (2000), tais pensadores emprestaram seus talentos à elaboração e implementação do projeto estadonovista, tanto a partir das afinidades eletivas entre suas ideias políticas e a forma institucional assumida pela ditadura Vargas, quanto pela atuação desses intelectuais em funções de Estado entre 1937 e 1945²⁸. A obra de cada um desses pensadores é volumosa e multifacetada, mas são as principais formulações no que diz respeito ao problema da organização do Estado no Brasil e sua relação com a sociedade que aqui merecem destaque.

Antes de apresentar alguns destes ensaios²⁹, cumpre destacar que o pensamento autoritário deita raízes na oposição aos princípios liberais enunciados na Constituição republicana de 1891. Alberto Torres é um dos autores que influenciou a geração de escritores pós-30, com sua exaltação ao poder coordenador do Imperador e condenação ao liberalismo presente na Carta. A justificativa para o autoritarismo está posta no diagnóstico de incapacidade política do povo e na falta de solidariedade e espírito nacional. No livro “A organização nacional”, o autor declara: “este Estado não é uma nacionalidade; este país não é uma sociedade; esta gente não é um povo. Nossos homens não são cidadãos” (TORRES, 1982, S.I.). Essa frase célebre de Alberto Torres revela o drama que perpassa a história da representação política no país na Primeira República, a saber, a necessidade de se construir a figura de um povo, ou seja, do representado. Diante da ausência de cidadãos autônomos e imbuídos de espírito público, as teses liberais de descentralização e sufrágio universal soavam completamente sem sentido e irrealistas para o Brasil. O homem público passa a ser um homem de intuição, já que o povo não lhe diz nada. Ele tem que ter o poder de adivinhar. Desse modo, a lógica de generalização social e imparcialidade, que Rosanvallon (2009) aponta como possível na modernidade via sufrágio, não se aplicaria no caso brasileiro. Sem

²⁷ Ricardo Silva (2000, p. 3) utiliza a expressão “ideologia do Estado autoritário” no sentido de que ela serve para sustentar relações hegemônicas, de dominação e, com isso, serve para reproduzir a ordem social que favorece indivíduos e grupos dominantes. Designa um sistema simbólico que é funcional à legitimação de uma estrutura de dominação estatista, tecnocrática e desmobilizadora.

²⁸ Oliveira Vianna ocupou funções como as de membro da Comissão Revisora das Leis da União, em 1939, e Ministro do Tribunal de Contas da União, em 1942. Azevedo Amaral colaborou intensamente com o Estado Novo, apresentando destacada atuação como colaborador da revista *Cultura Política*, órgão do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), no qual se reuniam contribuições da elite intelectual de então. Já Francisco Campos exerceu, dentre outras, as funções de Ministro da Justiça e autor da Constituição de 1937 (SILVA, 2000, p. 4).

²⁹ Especialmente, “Instituições políticas brasileiras” (Oliveira Vianna); “O Estado autoritário e a realidade nacional” (Azevedo de Amaral) e “O Estado nacional” (Francisco Campos).

vontade política e interesse esclarecido, o homem não oferece conteúdo à representação, o qual deve vir por dádiva do representante. Para Alberto Torres, o exercício das funções públicas exige condições não disponíveis a muitos. Nos moldes ocidentais, o autor também defende o exercício livre do mandato. Só o Estado pode transformar a sociedade – condição necessária para modernização institucional. E essa, “não é uma criação arbitrária: é o complemento do regime democrático e federativo, sugerido pela observação da nossa vida e pela experiência das nossas instituições” (TORRES, 1914, seção III, cap. II).

A preocupação com a realidade nacional e com as peculiaridades da terra e do povo brasileiros contaminam os três autores e colaboradores do Estado Novo. O argumento central de Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Francisco Campos consiste na tese de que há oposição entre o “país legal” e o “país real”. A tentativa vã de se implantar no Brasil um modelo constitucional que só se mostrava adequado aos países anglo-saxônicos, considerado um “centrifugismo da autoridade”, resultava na impossibilidade de se levar a bom termo o processo de “organização nacional” (SILVA, 2000). As dicotomias no pensamento de Oliveira Vianna não param por aí. Em “Instituições Políticas Brasileiras”, apresenta a enorme distância entre o Brasil das elites vs. o Brasil do povo-massa; os princípios liberais vs. tradicionalistas; as instituições formais vs. informais e o direito público formal vs. consuetudinário. Em suma, o pensamento autoritário é denúncia corrente da incoerência entre uma história de três séculos de colonização que resultou numa sociedade dispersa, rural, pouco coesa, hierárquica, privatista, particularista, personalista, localista e paternalista e as pretensões liberais expressas na Constituição de 1891. Diante dessa sociedade, obrigar o povo-massa a praticar um direito elaborado pelas elites seria um esforço infértil (VIANNA, 1987).

A análise do pensamento autoritário e, especificamente, desses três autores acima citados, permite uma série de desdobramentos. Do ponto de vista da representação política, três temáticas estão no centro dos debates que dão sustentação ao Estado autoritário: federalismo, sufrágio universal e papel das assembleias e elites regionais. É interessante notar que, embora pareça contraditório para um analista do século XXI, o autoritarismo era visto como projeto de modernização do Brasil, o qual tinha como horizonte os interesses maiores da nação e da coletividade social. O Estado moderno, pensava Campos, era nacional e autoritário (MEDEIROS, 1978).

Em primeiro lugar, o federalismo e a descentralização apregoados na Carta de 1891 impediriam uma política orgânica nacional e acentuariam os interesses regionalistas tão

perniciosos à coletividade. Medeiros observa que Vianna era admirador do modelo democrático anglo-saxão, mas afirmava que a realidade brasileira não permitia tal arranjo federativo. Para ele, ainda não existia no país uma elite sábia que pudesse levar a bom termo o projeto democrático. Como percebe Silva (2008, p. 245), a justificativa de Oliveira Vianna para a rejeição da receita liberal estava no fato de que essa sempre colocava o problema político acima do problema administrativo. A extensão territorial, a disseminação e a dispersão demográfica, a colonização por ‘saltos’ e a estruturação clânica dos partidos apontavam para uma descentralização política que resultaria fatalmente em mandonismo, em coronelismo, em regulismo, em satrapismo, em dissociacionismo e em separatismo (VIANNA, 1987). Era preciso que o Estado se tornasse central tanto na economia, quanto no nível social, constringendo o privatismo no nível local.

Em segundo lugar, o sufrágio universal traria a irracionalidade política do comportamento popular para as decisões estatais (SILVA, 2000, p. 6). Uma das razões para a apoliticidade do povo era cultural³⁰. O “povo-massa”, expressão de Vianna, era incapaz de autogoverno devido à ausência de escolas práticas de democracia (VIANNA, 1987, cap. VI, v. 1). “No período colonial, o nosso povo – com exceção de alguns senhores de engenho (os ‘lavradores aparatosos’, de Vilhena) – formava uma ‘congregação de pobres’ – e não tinha organização alguma, como ainda não tem hoje. [...] em síntese: *é faltar à verdade histórica falar-se em democracia no período colonial*” (VIANNA, 1987, v. 1, p. 135, grifos no original). Entre nós não se pode formar “*o espírito público municipal*, isto é, a consciência, por parte de cada um dos moradores e munícipes, de constituírem *um agrupamento possuindo interesses comuns e solidários*, em cuja satisfação todos teriam empenho e para a qual todos estariam prontos a cooperar” (VIANNA, 1987, v. 1, p. 131, grifos no original). Os conselhos municipais ou senados de câmaras não passavam de exotismos criados pelo Rei ou seus delegados. Oliveira Vianna considerava o insolidarismo como o traço mais característico dos indivíduos e dos grupos na sociedade brasileira, razão pela qual defendia o papel coativo e educador do Estado na formação do que ele chamava de um comportamento culturoológico, capaz de se sobrepor ao espírito insolidarista³¹.

³⁰ Embora a questão racial seja forte em Oliveira Vianna e também apareça no pensamento de Azevedo Amaral, SILVA (2008) considera que em Vianna a explicação para o apoliticismo do povo brasileiro é essencialmente sociológica, e pouco tem de determinismo racial, embora apareçam várias menções à inferioridade da raça em seus diferentes escritos.

³¹ Na direção oposta aos pensadores autoritários em relação à visão do “povo-massa”, Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda reinterpretam a tradição colonial brasileira enfatizando as potencialidades democráticas dessa sociedade mestiça e desigual. Casa grande e senzala (1933) é uma tentativa de interpretação da nossa cultura, sem o preconceito racial arraigado nos escritos autoritários. Costa (1992, p. 236) aponta para o caráter da

Para Francisco Campos, o voto popular não era expressão de soberania, mas sim a licenciosidade de clãs e de oligarquias rurais que enfeudavam, na realidade, a vontade popular e a opinião pública (MEDEIROS, 1978, p. 16). Em “Estado autoritário”, Azevedo Amaral declara que no Brasil existia um simulacro de sistema representativo, tão alheio às nossas realidades nacionais, que não sabíamos sequer executar fielmente a imitação das suas exterioridades. A prática do sufrágio universal e da eleição direta no Brasil fornecia realmente assunto mais adequado a servir de matéria-prima ao humorista, que ao estudo sério do historiador. Declaração mais contundente sobre a inoperância do sufrágio e do consentimento como princípio de legitimidade da representação é apresentada pelo autor em outro texto: “Todas as calamidades que se vieram preparando durante os últimos cento e cinquenta anos e que hoje se desencadeiam tragicamente pelo mundo decorreram dessa ilusão macabra de que o Governo podia reduzir-se à mera delegação dos governados” (AMARAL, 1941³² *apud* MEDEIROS, 1978, p. 60). Para Azevedo Amaral, a representação não poderia adquirir densidade enquanto tivesse o sufrágio universal e a eleição direta como peças básicas (LAMOUNIER, 1981). Essa opinião estava fundada na ideia que a ilusória e formal igualização promovida pelo sufrágio impedia que a representação espelhasse a sociedade necessariamente diferenciada e hierárquica. A representação autêntica é tarefa para as minorias criadoras e úteis.

Em terceiro lugar, o papel das assembleias no processo decisório estatal deveria ser deslocado para conselhos técnicos instalados no poder central, prevalecendo a razão técnica sobre a política. Os partidos políticos, que no Brasil possuíam uma “solidariedade clânica”³³, também deviam ser substituídos pela razão técnica. Diante da complexidade das sociedades modernas, marcadas pela industrialização e multiplicação dos interesses econômicos – que

democracia social de Freyre, onde estaria na sociedade patriarcal brasileira os germens do seu dinamismo e da sua potencialidade como Nação, e não no conflito político e social – o que também o aproxima de um pensamento conservador. A diferença é que não aposta no Estado como agente demiúrgico, mas na própria sociedade. A plasticidade, flexibilidade e democraticidade da dinâmica social brasileira nas suas relações entre a casa grande e a senzala, permitiram para o autor a mobilidade social e a participação. Já Sérgio Buarque, ao invés de focar no caráter adaptativo do processo de colonização, investe na tensão e nos contrastes de nossa realidade multifacetada. Identificação entre senhor e escravo, assim como em Freyre, pode ajudar na construção de uma sociedade integrada e capaz de se mobilizar em torno de um projeto nacional. Defesa da democracia também tímida devido às condições estruturais da sociedade brasileira (COSTA, 1992, p. 244), mas voltada para democracia como modelo de sociedade. O autor reconhece que a mera ausência de obstáculos culturais e sociais não é suficiente para se criar e consolidar instituições democráticas. O autor rejeita a opção autoritária e a mera engenharia constitucional dos liberais, mas não responde à questão, tornando candente a insuperabilidade do impasse entre Estado e sociedade, nos anos 1930.

³² Getúlio Vargas: estadista (1941).

³³ De acordo com Vianna, simultaneamente à criação dos partidos liberal e conservador, instituiu-se o sufrágio universal e, com isso, reuniram-se as condições para a metamorfose do clã feudal em clã eleitoral, já nos primórdios do Brasil independente (SILVA, 2008, p. 249).

são os interesses vitais da sociedade – os partidos políticos mostravam-se incapazes de lidar com essas questões, por operarem na lógica puramente política. Tanto Câmara quanto partidos abrigavam um faccionismo e um “espírito de clã” dos políticos tradicionais, sendo impossível o florescimento de uma política objetiva (SILVA, 2008, p. 260). Para compensar a ausência de partidos e do sistema parlamentar, Oliveira Vianna defende a institucionalização de um sistema jurídico garantidor dos “direitos civis”.

A substituição da representação parlamentar pela representação técnica, das elites políticas pelas elites técnicas, parece se coadunar com o movimento operado em outros países como França e Estados Unidos, também no início do século XX, de valorização da burocracia e da administração pública como locus de imparcialidade (ROSANVALLON, 2009a). O Estado seguia sendo o “instituidor do social”, mas de maneira diferente do passado. Não representava mais um poder de ordenamento de uma massa de indivíduos, mas uma força de coordenação de uma multiplicidade de serviços públicos funcionais e autônomos dedicados a dar um rosto sensível ao interesse geral nos seus campos de intervenção (Ibid., p. 75). Porém, no Brasil, esse poder de ordenamento parece se manter no Estado, já que a legitimidade do consentimento e da unanimidade expressa via regra da maioria não pautava os projetos dos pensadores autoritários. A solução “à brasileira” não apresenta uma burocracia independente responsável por encarnar o interesse geral. Rosanvallon (2009a, p. 89) lembra que na América Latina e na Ásia ocorreu um uso abertamente antidemocrático do poder administrativo, por golpes militares “modernizadores”, que se justificavam pelo objetivo de implantar um poder a serviço do interesse geral. O Estado Novo também usou e abusou desse artifício para legitimar o que chamava, incoerentemente, um projeto nacional, democrático e autoritário. Além disso, é importante ressaltar que cada departamento ou setor da administração deveria organizar-se em torno do chefe, assim como o governo se organizava em torno do chefe do Estado, mostrando a prioridade estatal na definição do interesse geral.

Duas observações para o conceito de representação autoritária referem-se à sua concepção de legitimidade e ao casamento problemático com a democracia. A definição de Azevedo Amaral de representação política é peculiar e parece reunir os pressupostos centrais dessa literatura:

A idéia [sic] de que a vontade, as aspirações e as tendências da coletividade são invariavelmente expressas pela maioria de indivíduos que formam a população, envolve uma ilusão aliás fácil de dissipar. Em uma coletividade nacional o que constitui as forças ativas de cujo dinamismo resultam as manifestações características da vida social, econômica, cultural e política não é a totalidade das massas formadoras da população. Nestas, cumpre discriminar os elementos que intervêm direta e ativamente no jogo do dinamismo coletivo e que, na realidade têm

concentradas na sua órbita de atividades as responsabilidades e as iniciativas vinculadas à propulsão e à orientação da nacionalidade. Ao lado dessas forças sociais reúnem-se outras que, embora tenham também incontestavelmente um papel a representar, não atuam senão como instrumentos de realização dos objetivos dos grupos dirigentes cujas tendências, ajustando-se em um sistema coordenado sob o ritmo da idéia nacional, imprimem o verdadeiro sentido da vida coletiva (AMARAL, 1938, s.p.).

A legitimidade do representante é claramente dissociada da presença de consentimento para dar lugar às elites sábias e capazes de interpretar o verdadeiro interesse nacional. Medeiros (1978, p. 67) destaca que além do Estado autoritário ser moderno, nacional e democrático, seria também um Estado elitista. Considerando que os significados atribuídos à representação por estes autores estão, em alguma medida, intimamente relacionados com as suas crenças e preferências, não é desprezível a informação de que os três pertenciam a famílias com altos padrões econômicos e sociais³⁴. Em relação ao contexto sociopolítico, a crise econômica internacional, a reavaliação das teses liberais e a ascensão de um discurso de maior intervenção estatal na economia facilitavam a defesa da centralização no Brasil. O contexto desfavorável, o diagnóstico de incapacidade do “povo-massa” e de inadequação da realidade brasileira aos argumentos liberais convergiam para a defesa de um governo forte e autoritário, *que sufocasse a pluralidade desarticuladora em prol da unidade nacional e do interesse da coletividade*. O movimento da representação política em direção à unidade da representação, embora tenha sido aspecto comum nas teorias de governo representativo, ganha um sentido mais extremo no país devido a ausência do povo e de controles institucionais que pudessem orientar a formação do interesse geral. Desse modo, não se vislumbrava nem a igualdade de participar do poder, nem a igualdade matemática moderna de consentir sobre o poder.

No que tange ao casamento complicado com a democracia, a “verdadeira democracia” era tão refratária à tradição da democracia participativa, quanto à tradição da democracia representativa. Para Azevedo Amaral, onde o Estado não é a expressão orgânica da representação autêntica da sociedade não há democracia. Tal representação autêntica é possível nos três autores via representação corporativa.

O princípio sobre o qual se baseia a idéia [sic] do Estado corporativo é o da representação da sociedade por meio dos órgãos que constituem os núcleos dos grupos econômicos e profissionais. De acordo com esta teoria, é dos sindicatos que

³⁴ Oliveira Vianna era filho de fazendeiro e coronel da Guarda Nacional e bacharelou-se em Direito. Azevedo Amaral, filho de engenheiro ferroviário, formou-se em medicina e teve experiência com jornalismo político. Francisco Campos era filho de magistrado e pertencia à linhagem de Joaquina Pompéu, matriarca famosa de Minas Gerais e cuja linhagem incluía famílias dominantes na vida econômica, social e política do Estado. O autor também foi bacharel em direito (Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, pós-1930).

devem partir, para convergirem no Estado, as expressões múltiplas das correntes que formam, no seu conjunto, a vontade nacional e podem ser consideradas como autênticas forças representativas da nação (AMARAL, 1938, s.p).

Para Silva (2008, p. 258), esse tipo de democracia com ampla corroboração dos textos de Oliveira Vianna, nada tem em comum com o conteúdo presente nas diferentes elaborações do modelo democrático liberal. Mesmo a definição schumpeteriana, minimalista e conservadora das características da democracia liberal, apresenta maior permeabilidade à participação popular, comparada ao que Oliveira Vianna qualifica como a “verdadeira democracia”. Na variante da democracia liberal caracterizada pelo “elitismo competitivo” ao menos fica resguardado o direito de sufrágio às grandes massas da população. Isso se daria, de acordo com José Murilo de Carvalho (1993), porque a utopia de Oliveira Vianna radicava-se no iberismo, ou seja, na recusa do utilitarismo e do individualismo, característicos de uma sociedade fundada no contrato e no mercado, como ordenadores da vida econômica. “A sociedade concebida pelo autor seria, pelo contrário, uma idealização ibérica de origem católica ‘fundada na cooperação, na incorporação, no predomínio do interesse coletivo sobre o individual, na regulação das forças sociais em função de um objetivo comunitário’” (*apud* SANTOS, 2010, p. 281).

No pensamento de Francisco Campos, o Estado corporativo representava a evolução natural de um país em direção à modernidade. “O moderno Estado corporativo não é uma criação artificial, feita de acordo com postulados apriorísticos. O seu desenvolvimento prossegue segundo as diretrizes de um processo evolutivo determinado pelas realidades econômicas e sociais. Assim acontecerá no caso brasileiro” (CAMPOS, 1940, s.p.). O fortalecimento da opinião das corporações não significava autonomia diante do Estado. Tais demandas das corporações devem ser processadas por agentes das “elites meritocrático-tecnocráticas”, destinadas à realização de um “programa intelectual de reforma científica da sociedade brasileira” (MORAES, 1993 *apud* SILVA, 2008, p. 265).

Silva (2000, p. 8-9) caracteriza a ideologia do Estado autoritário como uma estrutura argumentativa organizada em torno de três dimensões principais, as quais representam tendências vitoriosas no conflito ideológico dos anos 1930: o estatismo, o “objetivismo tecnocrático” e o “desmobilizacionismo”. A dimensão estatista revela-se no papel do Estado como tutelador da sociedade. Ao deslocar a função democrática da representação política que se pretende universal, para uma representação de classe, o Estado mantém-se como o único sujeito histórico capaz de moldar a sociedade, organizar a nação e disciplinar o povo. A objetividade da tecnocracia se legitima no saber técnico-científico, à moda positivista,

permitindo maior eficácia do que qualquer método de deliberação pública. Por fim, o desmobilizacionismo se expressa na rejeição a qualquer projeto de organização e mobilização das massas. A educação cívica seria para obediência e passividade. Essas três dimensões ideológicas do Estado autoritário estarão fortemente presentes na prática da representação corporativa inaugurada na década de 1930.

Lamounier (1981) sustenta que a conservação do discurso antirrepresentativo estava aprisionada no rígido contraste entre o Brasil legal e o Brasil real, sem perceber que as pechas do sistema representativo que tanto criticavam, como a heterogeneidade dos cidadãos e o sistema de agregação de preferências diversas, também estavam presentes nos modelos eleitorais ingleses e franceses. Ademais, os críticos realistas das instituições liberais do Império e da República buscavam uma ideia que não podia se efetivar naquele momento, uma vez que a centralização seria inviável diante de uma estrutura social escassamente urbanizada e com um coeficiente baixo de integração em termos de mercado, de comunicações e de transportes. No fundo o que se censurava era o caráter anêmico e rarefeito da representação e o que sempre se quis foi uma representação mais densa.

A solução para adensar os vínculos entre representantes e representados; entre o Estado e a sociedade acabou por abraçar a mitologia da integração política, cuja pretensão era resolver o problema da representação combinando maior densidade na vida interna das corporações e identificação simbólica com o Chefe. A partir de uma teoria do processo eleitoral, Lamounier argumenta que a opção por uma representação formal teria sido a melhor saída para o país naquele momento. Esse diagnóstico, contudo, é realizado com um olhar *ex post facto* de quem não está imerso nas lutas políticas da época e possui conhecimento privilegiado sobre os paradoxos dos sistemas eleitorais. Outrossim, é um olhar com uma mira no futuro, uma vez que o texto é escrito num momento crucial de abertura democrática e de defesa das instituições representativas no país.

A forma dualista de interpretação do Brasil nos pensadores autoritários leva ao diagnóstico que seria necessário fazer opções entre reformas políticas e reformas socioeconômicas, idealismo constitucional e idealismo orgânico – expressão formulada originariamente por Oliveira Vianna – desenhando um programa conservador para a representação. Tratar-se-ia de educar as elites, evitar a luta de classes, dar prioridade à construção da ordem sobre a liberdade, dar independência ao Judiciário, limitar as autonomias estaduais, organizar a população por meio de corporações e construir uma sociedade civil (civilizada) por meio da ação racional de um novo Estado centralizado (BRANDÃO, 2005, p.

247). Desse modo, a resposta às questões *quem, o que e como se representa* tem origem em um dos polos da modernidade, o Estado autoritário, imune à política dos partidos e capaz de controlar os efeitos destrutivos do individualismo possessivo. A predominância da autoridade sobre a liberdade era resultado da presença de oligarquias “brincas” – cujo aparato institucional era pesado, lento, ineficiente e corrupto – e da inorganicidade e atomização da sociedade.

É interessante notar que a crescente diferenciação da sociedade e o aumento de demandas por parte dos industriais e da classe trabalhadora aguçarão o diagnóstico da organicidade da sociedade e a defesa da ordem e da unidade por meio de reformas sociais e econômicas. O que os conservadores não perceberam, ou não queriam perceber, é que ao deslocar do projeto político a presença do outro polo desta dualidade – a sociedade civil – estavam perpetuando a inorganicidade denunciada. Ademais, a noção idealizada do Estado como capaz de superar o privatismo das elites esconde os conflitos e as contradições inerentes ao próprio aparelho estatal. As distintas lógicas de legitimidade política empregadas com base nesta ideologia autoritária mostrarão a complexidade desse projeto.

3.2.2 O Corporativismo e as Distintas Lógicas de Legitimidade Política

Parto do suposto que o período histórico é bem conhecido do leitor, uma vez que existe material em abundância sobre os acontecimentos decisivos para a “Revolução de 30”³⁵, não sendo necessário detalhá-lo com precisão nesse espaço. A título de ilustração, Iglésias (1985, p. 170-175) destaca três antecedentes à década de 1930 que contribuíram para tal ruptura: a Semana de Arte Moderna em 1922 e o estímulo do modernismo ao surgimento de trabalhos no campo das artes e das ciências e ao desenvolvimento de instituições de ensino; a ampliação do debate ideológico, no campo político entre direita e esquerda, que ocorre internacionalmente e reflete-se no Brasil, e o esforço de derrubada das oligarquias, com a

³⁵ Iglésias (1985, p. 167-170) mostra que sempre se chamou revolução o movimento que depôs o presidente Washington Luís e entregou o governo a Getúlio Vargas, não eleito para o cargo. Palavra de uso exagerado, o autor concorda que de fato houve uma revolução, pois havia mudança de qualidade no processo nacional. Nenhum dos movimentos iniciados em 1922 até 1964 constitui uma revolução, mas seu conjunto o é, pois se tem neste período avanços e recuos, uma verdadeira mudança qualitativa, a ascensão ao poder de novos elementos sociais, até mesmo um novo processo produtivo.

pregação do tenentismo³⁶. Vianna (1999) acrescenta a esses fatores a dimensão econômica que influenciou na crise política, marcada pela lenta e gradual decadência dos negócios da agroexportação do café. Esse contexto apontava para duas dimensões principais que deveriam ser alvo do governo Vargas. Primeiramente, a questão econômica, para a qual visualizava um projeto de industrialização e desenvolvimento do mercado interno em curto período de tempo. Segundo, a dimensão política, cujo objetivo era concentrar poderes para combater o privatismo das elites, as mobilizações sociais e a ameaça comunista.

Esse cenário revela que, não obstante a centralidade do Estado e das elites nos períodos precedentes, existiam forças centrífugas que indicam relativo avanço da influência da sociedade civil e proposição de uma esfera pública, ainda que incipiente. Seguindo a orientação clássica do liberalismo, a República viu a livre organização do trabalho, após a lei de sindicalização, de 1907, se desenvolver e ampliar sua forma associativa e organizada na vida política e social (SANTOS, 1979). Schmitter (1971, p. 137-150) mostra que as associações representativas no Brasil, antes de 1930, floresciam em diferentes lugares e áreas. Durante o século XIX e a primeira parte do século XX surgiram associações de trabalhadores no Recife, associações comerciais na Bahia e no Rio de Janeiro, associações industriais, rurais e de setores da classe média. Essas associações que se haviam formado autonomamente tentaram resistir à investida do Estado de limitar e regular a ação social e conseguiram garantir na Constituição de 1934 a autonomia do momento. Porém, esse direito seria constantemente violado por meio de decretos até que a Constituição autoritária de 1937 consolidaria a interferência estatal (AVRITZER, 1993).

Do ponto de vista econômico, também não há ingerência estatal sobre as condições de acumulação urbana no país. Vianna (1999) defende que os pressupostos do homem competitivo liberal estão presentes nos anos pré-30, na polêmica entre industriais e o Estado. Havia, sim, uma luta entre industriais e governo, uma vez que aqueles hostilizavam as tentativas de formulação e ou aplicação das leis sociais no mundo do trabalho. O autor considera que a burguesia brasileira tinha uma visão particular de mundo, todavia, era incapaz de pensar fora do universo da fábrica e do liberalismo clássico. No embate com o Estado mostrou-se impotente, tendo que aceitar a imposição de um Estado benfeitor. A alternativa de conquistar posições de força a partir da sociedade civil também se revelou inviável, já que estava longe da cena política, articulada com os agrários e amparada pelas instituições

³⁶ O grupo é a principal projeção da classe média na sociedade. O primeiro instante do tenentismo é a Revolta dos Dezoito do Forte de Copacabana, em 5 de julho de 1922.

burguesas. Desse modo, a formação de uma esfera pública e a incipiente tradição liberal foram insuficientes para permitir o liberalismo se tornar uma demanda social.

Num período de instabilidade e confusão, que vai de 1930 a 1934, Getúlio Vargas governa com apoio dos tenentes e cria o Ministério do Trabalho, o qual seria a pedra angular de sua estrutura corporativa. Subsidiado pelo pensamento autoritário forjado nesta época, Getúlio conseguiu construir a ideia de que o autoritarismo era recurso eficaz para garantir direitos e até mesmo crescimento econômico. A regulação e o controle estatal nas relações entre capital e trabalho que se consolidam com o Estado Novo abriam caminho para a entrada da sociedade, antes marginalizada. De acordo com Oliveira Vianna, esta nova política social teria os seguintes objetivos: a) modificar a mentalidade da classe patronal; b) modificar a mentalidade do operariado, pela eliminação do seu espírito antipatronal e de seu sentimento de inferioridade; e c) criar um ambiente material e social propício a fazer ressurgir e desenvolver, na consciência do trabalhador, o sentimento de sua dignidade humana e de sua elevação social (MEDEIROS, 1978, p. 184-185). A proposta é uma mudança do *locus* do direito que deixa de ser espaço de luta dos movimentos sociais, para ser tarefa do Estado.

Do ponto de vista da representação política e da relação Estado e sociedade, o recorte corporativista do Estado edificado em torno dos sindicatos, da política sindical e da legislação social é central para compreensão dessa dinâmica. Como observa Werneck Vianna (1999), é justamente o corporativismo que dá a peculiaridade da formação do Estado pós-30. O corporativismo surge no início do século XX como alternativa ao capitalismo e socialismo, ganhando conotação diferenciada em vários países. De forma resumida, os sindicatos eram, para o corporativismo, as modernas corporações que cumpriam o papel organizador dos interesses entre capital e trabalho. O corporativismo é definido por O'Donnell (1976, p. 4) como:

As estruturas com base nas quais se exerce oficialmente a representação de interesses "privados" frente ao Estado, por parte de organizações funcionais (não territoriais) sujeitas pelo menos formalmente, em sua existência e em seu direito de representação, à autorização ou aceitação por parte do Estado, e em que este direito fica reservado à cúpula das organizações, com exclusão de outros canais legitimados de acesso ao Estado por parte do conjunto de seus membros.

Para O'Donnell, essa definição serve tanto para corporativismo estatal quanto privatista, além de ajudar a distingui-lo de outros modos de vinculação entre Estado e sociedade. O corporativismo estatizante consiste na conquista por parte do Estado, e consequente subordinação a este, de organizações da sociedade civil. Ao contrário, o corporativismo privatista consiste na abertura de áreas institucionais do próprio Estado à

representação de interesses organizados da sociedade civil. Nesse sentido, ocorre a “privatização” de algumas áreas estatais, em contraponto à “estatização” de organizações da sociedade civil (Ibid., p. 3). No Brasil, o corporativismo estatal teve maior incidência do que o privatista, ao contrário dos países centrais.

A representação de interesses frente ao Estado, que de acordo com teóricos pluralistas e corporativistas serviria para incluir a pluralidade de interesses não expressos pela via eleitoral e mudar a concepção da política como espaço unitário e local dos mais virtuosos ou da elite, quando fortemente orientada pelo Estado compromete ainda mais o papel deste como árbitro imparcial dos interesses de classes. Todavia, diante de um contexto de aumento do conflito e sensação de insegurança, competição predatória entre oligarquias regionais e ausência de organizações autônomas da sociedade civil, o Estado autoritário desponta como meio legítimo de substituir o “círculo vicioso” da representação de interesses oligárquicos pelo “círculo virtuoso” da representação dos interesses nacionais (COSTA, 1992, p. 221). Vale destacar que o Estado autoritário não é o mesmo que um estado totalitário. O que está em jogo é a rejeição clara da ideia de controles mútuos (*checks and balances*), divisão de poderes e neutralização ética dos espaços pela lei. Para Avritzer (1993, p. 52), no lugar dessas ideias, os atores estatais defendiam a introdução de um centro político forte e a instrumentalização da lei.

A mudança no ideário liberal no sentido de maior interferência estatal não é um movimento exclusivo do Brasil, no período pós-crise de 1929. Na linha evolutiva de Vianna, (1999), esse seria um terceiro momento em que o privado se transfigura no público, tendo este supremacia sobre aquele. Santos (1981, p. 158) exprime de forma interessante essa mudança ao salientar que enquanto o liberalismo do século XVIII preocupava-se em conciliar a defesa das liberdades fundamentais dos súditos (a maioria) com o poder soberano (a minoria), o liberalismo do século XIX se depara com a questão de como traçar os limites à intervenção legítima das maiorias, ou seus representantes, via Estado, no império privado dos indivíduos (a minoria). Esse é um período central na história da democracia moderna, pois evidencia a tensão permanente entre um princípio de igualdade implícito no conceito de cidadania e a desigualdade inerente ao sistema capitalista e à sociedade de classes (MARSHALL, 1965). A partir daí, as aspirações de liberdade, fundadas na tradição dos direitos civis e políticos, demandavam a combinação com a igualdade social. A defesa de intervenção estatal na economia e de transfiguração do privado no público, do ponto de vista de uma visão

gramsciniana de hegemonia³⁷ da representação do Estado, não se daria por total emancipação entre as partes. Nas sociedades pluralísticas de organização do mercado, a hegemonia pública não se pode construir arbitrariamente, dependendo de uma sincronia quanto à orientação das dimensões da sociedade civil e sociedade política (VIANNA, p. 53). Isso requeria que a publicização do privado atenuasse os conflitos e não suprimisse sua manifestação.

Em sociedades periféricas e organicistas, como o Brasil, a intervenção pública visava a cortar a emergência do conflito pela raiz. A chegada ao terceiro momento de intervenção estatal, sem a passagem pelo segundo (sufrágio universal) que garantiria, de acordo com teoria do governo representativo, a conexão entre esfera social e política (PITKIN, 1967), imprime um sentido diferente à representação. Como lembra Wanderley Guilherme dos Santos na análise da Era Vargas, contrariamente a outros países que já tinham enfrentado as crises de integração, participação e redistribuição, de maneira individual, o Brasil na década de 30 precisa enfrentá-las “em coligação” (SANTOS, 2006. p. 19). “O recurso à política social para resolver a crise de participação, em contexto de escassa institucionalização política deixou como saldo duradouro somente um estilo de produzir política, o modelo burocrático, subtraído à agenda visível de competição legítima” (SANTOS, 1994, p. 23). Para garantir a estabilidade, o Estado, na figura do Poder Executivo, elimina atores políticos que poderiam dificultar seu projeto – fechamento do Congresso –, tornando-se um ator político unificado. Outra característica da inclusão dos cidadãos por meio dos direitos sociais é o seu aspecto excludente, de “cidadania regulada”, que terá consequências para o futuro da cidadania no país (SANTOS, 1979). Quando a universalização dos direitos políticos se fizer presente na redemocratização, em 1985, o não atendimento universal dos direitos civis e sociais não oferecerá condições à grande parte das pessoas de exercê-los (O’DONNELL, 1993; CARVALHO, J.M., 2002).

A “cidadania regulada” se erigiu no Estado corporativo a partir de três parâmetros: a carteira de trabalho (certificado de nascimento cívico), a regulamentação das profissões e os sindicatos controlados pelo Estado (SANTOS, 1979)³⁸. Esse recorte vertical promovido pelo Estado na sociedade muda o suposto *o que* deve ser representado. O novo Estado com sua

³⁷ Em seu conceito de Estado “ampliado”, Gramsci inclui os aparatos de poder e as agências da sociedade civil, que operam com valores sociais em circulação na sociedade. Sem seu concurso, o Estado pode dominar, mas não dirigir uma formação social (VIANNA, L.W., 1999, p. 49).

³⁸ A cidadania era regulada porque o governo regulamentava as profissões e reconhecia direitos trabalhistas apenas para os trabalhadores que pertencessem às categorias profissionais reconhecidas pelo Ministério do Trabalho. A carteira de trabalho era considerada o passaporte para a cidadania, a qual além de regulada era restrita, já que a regulamentação atingia apenas parte da massa urbana – ficavam de fora todos os autônomos, domésticos e trabalhadores rurais, que na época ainda eram maioria (CARVALHO, 2002, p. 114).

face social reconhece o trabalhador por meio do sindicato, mas, sem liberdade política, a pregação doutrinária de outorga generosa dos dirigentes políticos de direitos, não conquistados pelas massas trabalhadoras, ganha espaço no país (VIANNA, 1999). Tal doutrina ajudou a disfarçar o aspecto controlador e opressivo da legislação varguista e a abafar uma tradição organizativa e reivindicativa já em formação no país, especialmente pela influência do trabalhador estrangeiro que trazia tendências socialistas, anarquistas e comunistas, que o governo e o empresariado tentavam barrar³⁹ (D'ARAÚJO, 2003, p. 223).

Além do operariado, a representação política no Brasil precisava conciliar interesses diversos, como aqueles conquistados pelas oligarquias regionais e defendidos pela burguesia nacional. Ao regular o trabalho, centralizando nos sindicatos as reivindicações do operariado, Vargas consegue abafar o conflito, agradando em parte o empregador. Via clientelismo, os setores oligárquicos locais e estaduais se beneficiavam do Estado, no qual as máquinas políticas desempenharam um papel fundamental (NUNES, 2003). Desse modo, o sucesso centralista do governo e a imposição da unidade devem-se não só à sua força política, mas à sua capacidade de conciliação de interesses diversos, mesmo que de forma excludente, e à influência do contexto socioeconômico e político da época⁴⁰. Como destaca Vianna (1999, p. 133), para generalizar o Estado era preciso deslocar do seu controle as elites políticas que representavam um sistema produtivo que, para subsistir, dependia de uma ação particularista ‘dessa agência de poder. Ademais, o liberalismo fordista dos empresários não transcenderia o projeto e a ideologia. Sob essas condições, há uma reedição do centralismo estatal, passando o Estado a agir arbitrariamente, encarnando a nação e expressando sua vontade soberana. Situava-se num plano superior diante das partes negociadoras e chamava-as ao cumprimento do bem-comum.

Ao se situar num plano superior, alguns analistas vêm mostrando que, contudo, não se deve imputar ao Estado um poder político dotado de tanta autonomia frente ao conjunto da sociedade – a qual aparece correlativamente desarticulada e desprovida de capacidade de iniciativa –, arriscando-se a perder de vista a dinâmica própria da sociedade civil

³⁹ Uma das formas de controlar esta influência estrangeira sobre os trabalhadores nacionais foi a Lei dos 2/3, de dezembro de 1930, a qual impedia que cada empresa tivesse mais de um terço de trabalhadores estrangeiros.

⁴⁰ Ainda na década de 30 houve “ensaios de participação popular”, mais amplos e organizados do que no período anterior, como salienta José Murilo de Carvalho (2002, p. 97-102). Os dois blocos principais vieram das dissidências oligárquicas e dos militares, aliados a revolucionários civis. Destacam-se na época a Revolução Constitucionalista dos paulistas e a Coluna Prestes. Após a constitucionalização do país, a luta política recrudesciu dando origem a dois movimentos políticos, um à esquerda – Ação Nacional Libertadora (ANL), liderada por Carlos Prestes – e outro à direita – Ação Integralista Brasileira (AIB), de orientação fascista, dirigido por Plínio Salgado. O governo, no entanto, soube fazer bom uso das revoltas para o projeto de modernização conservadora do país.

(O'DONNELL, 1976). Em análise sobre o corporativismo na América Latina, O'Donnell ressalta que o corporativismo estatista cumpriu o papel de incluir econômica e politicamente os setores populares como fiel da balança contra interesses oligárquicos, ao mesmo tempo que controlava o conflito e debilitava tais grupos frente ao Estado e capitalistas em geral. Ademais, no corporativismo privatizante existia uma gama de vinculações mais simétricas que no estatizante, verdadeiras interpenetrações entre o Estado e os setores dominantes externos e internos da sociedade civil, nas quais um e outro se encontravam renegociando e calculando constantemente as margens de sua aliança (Ibid., p. 36). Isso porque a burguesia nacional, diferentemente dos setores populares, não havia perdido poder, recursos organizativos e acessos informais eficazes no Estado. Desse modo, a perda do voto, a proibição de greves e protestos e a dependência dos sindicatos em relação ao Estado pesavam muito mais para a ação política dos setores populares.

O autor também alerta para o fato de que o Estado conserva esferas institucionais não corporativizadas, nas quais subsiste a possibilidade de decisões que se apoiam no componente intrinsecamente público que aquele retém na pretensão de validade universal de seu poder sobre o território e de controle dos meios incomparavelmente superiores de violência física. Esse ponto nos leva a uma temática interessante para a representação política, apontada em autores como Phillip Schmitter e Edson Nunes na análise do corporativismo brasileiro, a saber, as distintas lógicas de legitimidade política utilizadas pelo representante político. Entre algumas características do autoritarismo brasileiro, Schmitter (1971, p. 380) destaca a ausência de uma doutrina rígida que defina as normas do relacionamento Estado e sociedade, fazendo coexistir diferentes princípios de legitimidade política⁴¹. No país, ideais democráticos e autoritários, igualitários e elitistas, cosmopolitanos e nacionalistas, liberais e corporativistas e seculares e religiosos não pareciam termos antitéticos e conviviam emprestando legitimidade ao poder político e à representação.

Nunes (2003) aproxima-se também de uma análise mais multifacetada de legitimidade política, visando escapar de uma lógica dualista de análise do Brasil, tal qual apresentada no pensamento autoritário que divide o país em dois Brasis, moderno *versus*

⁴¹ Baseado no modelo de caracterização dos regimes autoritários de Juan Linz, Schmitter (1971, p. 378-383) mostra que o Brasil se aproxima de algumas definições e se distancia de outras. Assim, teríamos no país a heterogeneidade da elite; a relativa autonomia do aparato do Estado; a falta de uma ideologia militante e a coexistência de vários princípios de legitimidade e o limitado pluralismo. Todavia, a falta de extensiva e intensiva mobilização política da população precisa ser contextualizada, já que percebeu mobilização no país desde o Império. O modelo autoritário de sistema único de partido também deve ser descartado da análise sobre o Brasil, pois Getúlio escolheu governar no período autoritário sem partido, confiando mais na burocracia de estado e na complexa rede de lealdades pessoais e interesses recíprocos. Posteriormente, patrocinou a criação de dois partidos políticos.

atrasado e público *versus* privado. O autor destaca o hibridismo do sistema político brasileiro, onde se combinaram de forma diferente, a cada período, quatro gramáticas de relação Estado e sociedade: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. A noção de gramática, como bem salienta Renato Lessa, no prefácio à terceira edição do livro, remete aos princípios que estruturam o modo pelo qual instituições e sistema social se articulam e a maneira pela qual ações e expectativas humanas são produzidas. Com ênfase nos períodos de 1930 a 1960, Nunes apresenta uma experiência sincrética, na qual “tudo se deglute e se incorpora e nada se cancela” (LESSA, 2003, p. 4). De forma resumida, no governo Vargas, o corporativismo é utilizado largamente, assim como o clientelismo, remanescente da República Velha. O insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos estão presentes em seu primeiro governo, na tentativa de montagem de um aparato estatal e de afirmação de um corpo técnico insulado, por meio do DASP⁴², o qual ao mesmo tempo traz uma lógica universalizante e impersonalista. No regime democrático, o corporativismo e o clientelismo se mantêm – este utilizado largamente pelos partidos políticos criados – mas o insulamento burocrático dá a tônica no segundo governo de Getúlio e no governo Kubitschek. Já Goulart ativa fortemente o clientelismo. Por fim, no período militar o insulamento volta a ser dominante, acompanhado pelo corporativismo, enquanto o clientelismo é colocado em segundo plano.

Das quatro gramáticas apresentadas por Nunes, a do universalismo de procedimentos é a que menos teve centralidade na história política do país. O universalismo da técnica e da ciência, responsável por “garantir” a imparcialidade e a generalidade social, foi relegado a um segundo plano se comparado ao papel do insulamento burocrático na condução dos negócios públicos. A legitimidade política do representante tampouco se constrói pela lógica da imparcialidade eleitoral. É bom lembrar que embora algumas medidas importantes do ponto de vista do sufrágio tenham sido tomadas na década de 1930, como a inclusão do voto às mulheres (1932), a redução para 18 anos da idade do eleitor e o alistamento e voto obrigatórios (1934), os direitos políticos são suspensos com o Estado Novo e os partidos políticos extintos. Isso não quer dizer que a defesa do interesse geral saiu do repertório da representação política no país. Assim como o imperador evocava para si a representação da totalidade da nação, Getúlio Vargas e os presidentes que se seguiram no regime democrático

⁴² O DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) foi criado em 1938 e era um organismo paradoxal, porque combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos. Preocupava-se com o universalismo em assuntos relacionados com a contratação e a promoção de funcionários públicos. Mas possuía uma outra face: o papel de conceber e analisar criticamente o regime autoritário, sustentando um processo de centralização sem precedentes no país (NUNES, 2003, p. 53-54).

posterior mantiveram a defesa do público como parte da legitimidade política de suas ações. Santos (1994, p. 23) captou bem esse espírito ao argumentar que a Revolução de 1930 “foi um bem coletivo produzido via setor público”.

O público, entretanto, não é aquele constituído pelo contrato tácito entre indivíduos, por um Estado racional-legal e um sistema de representação política que tem a função de transubstanciar a opinião privada em pública. O interesse privado é legítimo, mas deve se afirmar de modo subordinado às razões do interesse nacional. O público é um espaço objetivo dentro do qual existiriam o todo e suas partes. Como espaço anterior e fundante da sociedade, as partes, ou seja, os interesses privados, ganharam novos espaços de representação, principalmente com o corporativismo estatista e privatista. Ao reservar à autoridade central os cuidados com o todo, Barboza Filho (2000, p. 442) declara que o país conseguiu no período imperial conciliá-lo com os interesses privados “associando de modo particular o todo sob a guarda do rei e o privatismo de suas partes”. Essa é uma característica que parece se manter no período pós-30.

A representação corporativa indubitavelmente inaugura uma nova fase na relação entre Estado e sociedade e na forma de harmonizar unidade e pluralidade. Em relação ao suposto *quem* representa, ao lado dos representantes “autorizados” pelo Estado, já que as eleições foram extintas e o governo controlava o sistema de indicações de cargos políticos, foi criada uma rede de sindicatos que supostamente canalizaria as demandas da sociedade civil. Porém, como se mostrou ao longo da seção, os sindicatos brasileiros, ao contrário da trajetória percebida por Marshall na Inglaterra, não representavam um sistema secundário de cidadania industrial paralelo e complementar ao sistema de cidadania política, capacitando seus trabalhadores a usar seus direitos coletivamente. No Brasil, “a passagem da representação de indivíduos à representação de comunidades já nos anos 30 foi cortada e, em ampla medida, desnaturada pelo autoritarismo e corporativismo” (WEFFORT, 1981, p. 142). Na prática, a fonte de autorização da representação permaneceu nas mãos dos representantes estatais que tentavam controlar as instâncias de representação de interesses. Era um governo de maioria fabricada, no qual a ficção da unidade excluía não apenas a minoria vencida, mas a maioria não incluída no processo de competição.

No que se refere à questão “*o que se representa*”, a natureza das demandas e interesses revelou-se muito mais diversificada do que no período anterior. Vale ressaltar a validação pública dos interesses privados no que diz respeito à regulação entre capital e trabalho e à capacidade de acomodação dos interesses da classe média, empresários e

oligarquias regionais. Apesar dessa mudança, Santos (1981, p. 181) defende que a tentativa de alterar a distribuição das contingências sociais não se deu via justiça procedural – imparcialidade e universalidade. Presos à concepção de que o mercado econômico é o mecanismo fundamental de promoção de justiça – e nesse sentido, em parte mantinham os princípios do liberalismo clássico –, os novos líderes dirigiram a iniciativa estatal para modificações nas regras que ordenavam a constituição deste mercado exclusivo. A cidadania regulada consistiu em fazer derivar a agenda de direitos via posição ocupacional estratificada dos indivíduos no mercado e, principalmente, a partir de uma estratificação que estava no poder do Estado.

Mostrou-se no capítulo primeiro que as tentativas de ampliar os espaços e as formas de participação da sociedade na política, por meio do pluralismo e do corporativismo, não apresentaram soluções que visassem a ampliação da soberania do povo, diante dos problemas de desigualdade dos grupos e de acesso às estruturas de poder e ao processo decisório (HELD, 2006; OFFE, 1985). O corporativismo brasileiro, com suas regras excludentes de cidadania e praticado num contexto de ausência de representação territorial, amplia não apenas a polarização entre Estado e sociedade, como também estratifica a própria sociedade. Apesar de se revestir da ideologia autoritária em nome da nação e do desenvolvimento, o Estado na prática aprofundou o fosso que separava os cidadãos dos não-cidadãos, ao conceder favores a partir de sua rede clientelista, restringir a cidadania à formalidade do mercado de trabalho e isolar a população do trato da coisa pública. Tudo isso se dava baseado na ideologia autoritária que se consolidou ao longo dos anos e sob o discurso do interesse nacional e coletivo promovido pelo Estado.

A existência de distintas lógicas de legitimidade política, como a clientelista, corporativa e o insulamento burocrático, contribui para manter por algum tempo essa estrutura “inclusiva”, ao mesmo tempo que limitadora da representação política. *Como se representa*, mais uma vez, se distancia da generalização e da presença de incerteza via sufrágio, para dar lugar a gramáticas como clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Por outro lado, a busca por interesses “desvinculados” e mais generalizantes também se expressava via universalismo de procedimentos e, em alguma medida, por meio do insulamento burocrático, que apesar de contaminado pela lógica personalista, tinha como principal discurso a eficiência da burocracia. Contudo, não se pode esquecer que a defesa do interesse geral é feita principalmente pelo Estado, entendido como um órgão político que tende a afastar-se dos interesses imediatos e a sobrepor-se como soberano ao conjunto da sociedade. A

representação se faz de maneira descolada dos representados, tendo em vista que não existia espaços sociais autônomos e a esfera pública não era percebida como espaço legítimo de negociação política.

À guisa de conclusão, a interpretação de Wanderley Guilherme dos Santos (1979) sobre o período parece condensar uma importante definição da representação política. Para o autor, a busca de legitimidade do Estado autoritário na necessidade de conter os conflitos sociais nos limites da sobrevivência da comunidade, tal como os entendia e definia a elite dirigente, mostra que esse era um Estado, em sentido estrito, de legitimidade hobbesiana (Ibid., p. 80). Todavia, apesar de ter como função primordial a contenção do conflito, é importante complementar que o Estado não tinha a legitimidade hobbesiana da autorização de todos os indivíduos. Portanto, a representação corporativa, de inclusão tutelada e outorgada, foi o fundamento do período aqui analisado.

3.3 UM PASSO À FRENTE E DOIS ATRÁS: GOVERNO REPRESENTATIVO E DITADURA MILITAR

3.3.1 O Breve Encontro entre Democracia e Representação

O período que vai de 1945 a 1964 é de central importância para a representação política no Brasil, pois pela primeira vez instituía-se um processo de autorização com maior generalidade e competição política. O país, desse modo, passava pelo segundo momento de generalização do privado via sufrágio e ampliação dos direitos políticos, depois de ter passado pelo terceiro – transfiguração do privado no público e conquista dos direitos sociais (VIANNA, 1999; CARVALHO, J.M., 2002). O retorno e a ampliação dos direitos políticos e civis, garantidos pela Constituição de 1946, representaram um passo à frente em direção à legitimidade democrática. É importante destacar que variáveis indispensáveis ao entendimento do jogo social haviam-se modificado ponderavelmente. De acordo com Santos (1979, p. 79), a extensão da divisão social do trabalho se aprofundara de modo significativo,

em termos da distribuição da população economicamente ativa por grandes agregados – agricultura, indústria e serviços – e, sobretudo, na própria composição do produto físico. Houve intensificação da urbanização por meio dos movimentos migratórios e crescimento do número de associações sindicais que, apesar de contidas pelo autoritarismo político, estavam prontas para iniciativas, assim que a atmosfera política permitisse. É nesse contexto social e econômico, marcado também pelo aumento dos protestos e pela luta a favor da liberdade de expressão e das eleições⁴³, que se dá a abertura do regime e a deposição de Vargas.

Apesar dessas transformações e objeções às práticas e instituições do Estado Novo, o regime democrático de 1945 não alterou substancialmente a política econômica e social e, conseqüentemente, a forma de incorporação política da cidadania no Brasil. Diante desse embate entre continuidades e mudanças, é importante perceber se o novo cenário socioeconômico e a maior diversificação da sociedade tiveram impacto nas pré-condições da representação, em relação a quem são os representados e representantes e como eles interagem com o poder político. O que o período de 1945-64 herda dos precedentes e o que constrói de novo em termos de legitimidade da relação entre Estado e sociedade é o ponto de destaque da seção.

O sentido de continuidade está presente no papel que o Estado assume no desenvolvimento do país e na representação dos interesses nacionais, com base na estrutura corporativa montada no Estado Novo e na manutenção da elite política que comandava o regime deposto (SANTOS, 1979; SOUZA, 1976). Seguindo o projeto desenvolvimentista da década de 1930, Getúlio Vargas, de volta à presidência na década de 1950, e os presidentes que o sucedem reforçam o projeto de modernização econômica e administrativa, baseado em um processo de racionalização, insulamento da máquina burocrática e rejeição a uma cultura liberal de livre associação, de diferentes arenas de negociação e de neutralidade da lei (AVRITZER, 1993). Esse projeto de modernização, no qual a introdução de formas modernas de racionalidade substitui o processo de formação da vontade política, consolidou uma visão evolucionista dentro do Estado que opõe soberania e representação. A primeira passa a se relacionar com a capacidade estatal de perseguir um processo de racionalização e

⁴³ A partir de 1943, pronunciamentos de vários setores da vida nacional e com distintas motivações apoiaram a democratização. Entre eles, destacam-se os protestos da Ordem dos Advogados do Brasil, o Manifesto dos Mineiros, o Manifesto dos Jornalistas, a Declaração de Princípio dos Escritores e as manifestações promovidas pela União Nacional dos Estudantes. Existiram também três movimentos conspiratórios, vindos de diferentes forças políticas: o primeiro tinha como centro o próprio Getúlio, com o *slogan* “Constituinte com Getúlio”; o segundo era liderado pela UDN e usava a frase “Constituinte com o STF” e o terceiro era formado pela alta oficialidade das Forças Armadas, liderado pelo general Eurico Gaspar Dutra – que seria o futuro presidente –, e seu fiel escudeiro, Pedro Aurélio de Góis Monteiro.

incorporação econômica e política, já experimentado por outros países. Para isso, é preciso reafirmar a precedência do Estado como um ator e seu papel de representante da vontade do povo. A representação – como processo autônomo de formação da vontade, ou seja, a representação democrática – somente poderia ser possível com a emergência de novos atores sociais (Ibid., p. 78).

A repetição histórica da precedência estatal na representação política é tema marcante no pensamento político brasileiro, voltado para desvendar o tipo de governo representativo que se formou em 1945. O peso da estrutura política pretérita não pode ser visto, porém, como condicionante ao ponto de anular as possibilidades de proposição de mudanças. A fim de evitar avaliações dualísticas, que vão do extremo autoritário ao liberal utópico, é importante dar atenção à dinâmica entre continuidade e inovações na concepção de representação política.

Primeiramente, em relação à questão “*quem representa*”, o princípio da maioria, como método de escolha daqueles que irão representar, foi operacionalizado via sufrágio e ampliou o contingente de pessoas envolvidas no cálculo dessa maioria. A legitimidade advinda do consentimento, finalmente, começava a se desenvolver no país. Durante o período, houve eleições regulares para presidente da República, senadores, deputados federais, governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores. Vários partidos políticos nacionais foram organizados e funcionaram livremente⁴⁴, com exceção do Partido Comunista, que teve seu registro cassado em 1947 (CARVALHO, J.M., 2002, p. 127). O voto era obrigatório, secreto e direto e foi estendido a todos os cidadãos, homens e mulheres, com mais de 18 anos. As eleições de 1945 foram as primeiras da história brasileira que foram ao mesmo tempo limpas e tiveram uma significativa participação eleitoral – o comparecimento passou de 10% da população. Porém, grande parte das pessoas permanecia à margem do processo político, já que eram excluídos os analfabetos, que representavam, em 1950, 48% da população. Ademais, havia espaço para manipulação, uma vez que apenas em 1955 a cédula oficial foi adotada⁴⁵ (NICOLAU, 2002).

⁴⁴ Os dois principais partidos foram criados por Vargas no final da ditadura do Estado Novo, o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Além disso, destaca-se a União Democrática Nacional (UDN), que reuniu a maioria da oposição na época. Nunes (2003) argumenta que PSD e PTB eram partidos mobilizados internamente, já a UDN tinha um potencial para ser um partido “mobilizado externamente”. Entretanto, o discurso universalista da elite nacional udenista não refletia a mentalidade de todo o partido e seus eleitores. A UDN produziu diferentes perfis em diferentes estados. Os três partidos acabaram constituindo uma coalizão *de fato* para a patronagem.

⁴⁵ Anteriormente a legislação permitia que as cédulas confeccionadas pelos partidos e candidatos ficassem na cabine de votação. Esse sistema favorecia os partidos mais estruturados, capazes de distribuir as cédulas por todos os municípios, e facilitava a coação dos eleitores pelos cabos eleitorais (NICOLAU, 2002, p. 52).

Mesmo com essas limitações, a participação do povo na política aumentou consideravelmente, tanto pelo lado das eleições como da ação política organizada em partidos, sindicatos, ligas camponesas e outras associações. O Estado continua se apresentando como definidor do interesse legítimo, mas os dominados aparecem pela primeira vez como parte integrante do pacto de dominação, ou seja, do Estado – por intermédio do voto e da política de massas (CARDOSO, 1975, p. 213). De acordo com Fernando Henrique, os limites da participação – exclusão de analfabetos e das massas rurais – não anulam o fato de que havia um sistema de representação não outorgada dos sindicatos, de alguns partidos e de partes do aparelho de Estado que, na ausência de partidos realmente de massa, funcionava como um *ersatz*⁴⁶ de participação política generalizada. A legitimidade do regime era dada pelo Congresso e partidos. Não obstante a preponderância dos interesses das classes dominantes, no conjunto, as instituições representativas davam cabida à voz de representantes das classes dominadas. Desse modo, formas corporativas de organização, como os sindicatos, e as típicas do governo representativo, como os partidos, ampliaram a dinâmica da representação em termos dos atores que falavam “em nome do” público. Essas organizações tinham maior presença na cena pública do que outros tipos de associações voluntárias que, na primeira experiência com a democracia, floresceram de forma lenta e a partir de uma dimensão mais recreativa e hierárquica, adaptando-se à política populista brasileira. Além disso, o dinamismo da sociedade civil diferia de um lugar para o outro. Avritzer (2009) mostra que Porto Alegre já na década de 1950 tinha desenvolvido uma crítica particular ao clientelismo e um entendimento da relação entre Estado e sociedade civil diferente de outros lugares no país (AVRITZER, 2009).

Em relação ao funcionamento do sistema partidário, a tensão entre as velhas estruturas corporativas e burocráticas e a introdução de novos canais de mediação, a partir da lógica liberal do sufrágio, demonstram a complexidade da relação Estado e sociedade no país. Lembrando que os dois principais partidos (PSD e PTB) foram criados por Getúlio no fim do Estado Novo, expressando o compromisso que deu sustentação à ditadura: setores conservadores vinculados à atividade agrária e massas urbanas. Para Maria do Carmo Campello de Souza (1976), o papel condicionante do Estado na sua caracterização, formação e atuação, utilizando-se da tendência autoritária e centralizadora dos períodos anteriores, é uma das causas da fraqueza do sistema partidário. Enquanto no período de 1930-1945, a criação de uma estrutura corporativa implicou na não incorporação de novos grupos a um

⁴⁶ *Ersatz* é uma palavra alemã cujo significado literal é substituto.

regime aberto de participação, do mesmo modo, no período de 1945-1964, o sistema partidário manteve-se precariamente institucionalizado.

Diante desse quadro de participação, os partidos precisavam controlar efetivamente os prêmios (*stakes*) da política, para ter algo a oferecer ao público (Ibid., p. 32). Nesse sentido, a sua atuação efetiva na vida política dependia de uma estruturação preexistente do Estado e não apenas de uma mudança no seu comportamento. Nessa perspectiva, o clientelismo adotado pelos partidos é visto como uma modalidade de controle sobre recursos políticos e sua utilização, a fim de gerar poder para si próprios e se consolidar como instituições. O grau com que utilizavam dessa estratégia pode ser tomado como indicador dos obstáculos à institucionalização do sistema partidário no período. Sem capacidade efetiva de participação na formulação de decisões de grande alcance nacional e forçados a operar de uma maneira dispersa e deslegitimadora de seu papel político, o sistema de partidos tinha poucas chances de se desenvolver. O clientelismo era ao mesmo tempo sua força e sua fraqueza. Com baixo grau de mobilização social e limitado alcance do sufrágio, o padrão de interação entre organizações partidárias e os setores burocráticos e militares do Estado passou a ser determinante das possibilidades de institucionalização e fortalecimento dos partidos (Ibid., p. 58).

Essa estrutura de reserva de poder nas mãos do Executivo e de manutenção de suas agências centralizadoras, herdada da ditadura do Estado Novo⁴⁷, conduziu à atrofia do poder legislativo dos partidos e a produção legislativa mais importante continuou a ser originada sob a forma de portarias, regulamentos, decretos e instruções (Ibid., p. 107). Outro fator que contribuiu para a atrofia do sistema partidário foi a forma como esse se desenvolveu como sistema externo ao legislativo, no nível, portanto, das demais entidades políticas e da opinião pública. Souza destaca quatro recursos ou instrumentos que influenciaram no desenvolvimento dos partidos: a) a absorção através do PSD das interventorias e bases municipais e através do PTB das clientelas urbanas sindicalizadas; b) a emergência do *getulismo* como formação ou movimento político organizado no nível do simbolismo pessoal; c) a garantia antecipada do controle ou pelo menos de um papel decisivo por parte dos remanescentes estadonovistas sobre a primeira legislatura e d) a inscrição no próprio texto constitucional de vários dispositivos asseguradores dessa mesma continuidade –

⁴⁷ A autora mostra no capítulo IV como a expansão burocrática posterior à revolução de 1930 institucionalizou e legitimou a atuação direta dos interesses econômicos junto à burocracia, a qual foi responsável por absorver ou cooptar os agrupamentos de interesses, quer regionais, quer funcionais. A possibilidade de o Estado ter o comando sobre a economia e a representação de interesses tem raízes na fragilidade objetiva das classes e dos grupos de interesses.

sobrerrepresentação dos estratos altos e das lideranças conservadoras dos estados mais atrasados, por meio do estabelecimento de um número mínimo de deputados por Estado e pela centralização de poderes no Executivo (Ibid., p. 134-135, grifos no original).

Apesar desses problemas, Campello Souza discorda dos diagnósticos de Gláucio Soares e Simon Schwartzman⁴⁸ de erosão do sistema partidário causada pela mudança socioeconômica. Os dados não apontam apenas no sentido de uma erosão caótica dos partidos, mas também para um processo secular de realinhamento (Ibid., p. 140). Coexistiam tendências à desagregação, enraizadas em sua inadequada institucionalização como forma de representar interesses e de organizar o governo, e tendências ao fortalecimento, na medida em que se iam realinhando e organizando suas bases de apoio (SOUZA, 1976, p. 168). Para a autora, os três indícios utilizados para mostrar a desagregação do sistema partidário – declínio dos grandes partidos conservadores e a consequente dispersão eleitoral, aumento das alianças e coligações e aumento dos votos brancos e nulos nas eleições legislativas federais – configuram ao mesmo tempo certas precondições para a vigência de um sistema partidário competitivo. Esses fenômenos mostravam respectivamente, a introdução de uma incerteza eleitoral, de uma disputa mais acirrada e do desinteresse ou protesto do eleitorado contra o sistema eleitoral.

À oposição entre realinhamento ou desestruturação do sistema partidário no período de 45-64, somam-se os estudos que apontam para a sua bipolarização. Percebida nas eleições senatoriais e para governos estaduais, a bipolarização se apresentava na tensão no sistema partidário entre uma postura nacional-progressista, hegemonicamente expressa pelo PTB, e uma postura conservadora-liberal, comandada pela UDN. Outro foco de investigação direciona para os aspectos variados que influenciam o desenvolvimento dos partidos, seja do ponto de vista das condições externas – influência da estrutura socioeconômica – ou das características internas de sua organização – análise do sistema partidário apesar de sua ligação com a estrutura social e seu vínculo com o sistema político (LAVAREDA, 1991)⁴⁹. O

⁴⁸ Faz referência aos trabalhos: SOARES, G. A. D. *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo: DIFEL, 1974 e SCHWARTZMAN, S. *Veinte años de democracia representativa en Brasil, 1945-1964*. *Revista Latino-americana de Ciencia Política*, v. II, n. 1, abril 1971.

⁴⁹ O autor aposta que nenhuma das três tendências explicaria o sistema partidário brasileiro do período, defendendo que ocorria uma consolidação. “O fenômeno de desenvolvimento, em uma primeira fase, propiciou que se espraiasse por todo o território nacional o desenho pluralista do quadro partidário. Cumprida esta etapa, refluiu enquanto fator de determinação, cedendo espaço à autonomia do sistema, balizada, logicamente, pelas normas que regulavam partidos e pleitos. Na perspectiva da nacionalização da política, a constatação referida confirma a hipótese de consolidação do sistema partidário-eleitoral (LAVAREDA, 1991, p. 117 apud REGO, 1997, s.p.). Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/docs/inpso/cpoli/JRego/TextosCPolitica/Mestrado/Cap_2/capitulo_2_As_Bases_Socioeconomicas.htm>. Acesso em: 6 jun. 2011.

objetivo aqui não é descrever essas teses, até porque não se trata de uma análise do sistema partidário. A intenção principal é destacar o peso condicionante que a expansão acentuadamente burocrática do Estado brasileiro tem sobre o sistema partidário criado em 1945 e os limites dos mecanismos representativos para propor uma mudança na relação Estado e sociedade e na incorporação da pluralidade de interesses.

Tomando o trabalho de Campello de Souza como exemplo, se por um lado, a análise do sistema partidário parece indicar para a unilateralidade da tese sobre o Estado como condicionador das instituições políticas, por outro lado, a tese de realinhamento indica a possibilidade da passagem de um sistema de governo partidário contrariamente à ideologia e ao poder burocrático preexistente. Mas esse não parece ser o problema central da representação política no Brasil e da sua legitimidade. A alteração na composição de *quem representa* parece estar mais relacionada com as transformações sociais e a necessária inclusão de novos atores, do que com uma bandeira específica para introdução da democracia eleitoral. O discurso do representante como aquele que representa em nome da nação é utilizado, mas a conexão entre Estado e formação da vontade política ainda era muito tênue.

Em segundo lugar, no que tange à questão “*o que se representa*”, diferentes analistas indicam que o cerne do problema da representação política não estava na definição de quem representa ou para quem. Fernando Henrique Cardoso (1975, p. 177), ao se questionar sobre a natureza e legitimidade do Estado brasileiro, declara que *por quê* e *para quê* eram as verdadeiras questões a orientarem a investigação do problema. Essa seria uma das razões pelas quais o liberalismo brasileiro e núcleos importantes do pensamento, como a CEPAL e o ISEB, aceitaram dois princípios formais contraditórios: “o Estado deve mediar entre os interesses, em benefício dos despossuídos, embora dentro dos limites da democracia, se possível liberal” (CEPAL, 1970 *apud* CARDOSO, 1975, p. 175). Embora por necessidade lógica, o pensamento liberal tenha aceitado a tese da independência da sociedade civil, na prática, raramente aceitou o ônus do liberalismo. O contorcionismo dos liberais brasileiros pode ser visto em momentos em que eles próprios foram os primeiros a apelar e a confiar na qualidade mediadora das Forças Armadas e do Estado, por exemplo, quando Vargas foi deposto em 1945 e Goulart em 1964. O liberalismo no Brasil foi temeroso quase sempre da liberdade, da organização efetiva da sociedade civil e da participação. Isso mostra que existem fatores no plano da ordem social e econômica que redefinem o Estado e as classes, obrigando o pensamento liberal a propor fins desejáveis, ao mesmo tempo que viáveis.

Os fins, ou como diria Brandão (2005, p. 240), a ideia-força organizadora do campo intelectual é a do desenvolvimento e a questão subjacente é a da democracia. É bom lembrar que a ideia de desenvolvimento e do papel do Estado neste projeto tornou-se forte em todo mundo e foi amplamente desenvolvida pela CEPAL para a América Latina. O Estado estaria acima das classes e na frente delas, criando uma casta de técnicos e burocratas, à frente do aparato estatal, capacitados a iluminar o caminho para as desnorteadas classes sociais latino-americanas. No Brasil, destacou-se no período democrático a ideologia do nacional-desenvolvimentismo⁵⁰, originada por um grupo de intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) em torno do nacionalismo e do desenvolvimento econômico. De forma resumida e sem expressar as distintas convicções filosóficas de seus membros⁵¹, o nacional-desenvolvimentismo tinha como finalidade a promoção do desenvolvimento, no qual o Estado desempenharia um papel de importância vital, surgindo como instância racionalizadora dos esforços industrializantes, e os intelectuais teriam como missão subsidiar tais esforços, criando uma ideologia que promovesse e incentivasse o desenvolvimento, que em última análise representaria os “interesses nacionais”. A superação do atraso em direção ao progresso seria obra da intervenção estatal e a indústria era apresentada como fonte de liberdade e desalienação.

As análises sobre a ideologia do nacional-desenvolvimentismo são diferenciadas, refletindo o aspecto plural das formulações políticas. Contudo, Lamounier (1978) prefere ver nos trabalhos do ISEB um diagnóstico substantivo segundo o qual os setores “antinacionais” (a burguesia agrário-mercantil, a classe média parasitária, etc.) estavam superorganizados controlando o Congresso Nacional, colocando para os setores “progressistas” o problema da organização a partir de uma aliança imperativa com o Poder Executivo e os supostos plebiscitários da velha tradição getulista. Era papel do intelectual organizar o Estado nacional e configurar politicamente o povo brasileiro. Como *intelligentzia*, insubmissos a uma dada classe, os intelectuais teriam a missão de interpretar a realidade brasileira, elucidá-la, organizar e educar o povo e alicerçar o Estado Nacional (BARIANI, 2006). Não obstante a importância desse pensamento na política brasileira, o desenvolvimento econômico é a

⁵⁰ Embora o tema do desenvolvimento econômico fosse central para o projeto de modernização em diferentes países, Avritzer (1993) mostra que no Brasil houve um processo de “modernização diferenciada”, cujo principal elemento foi a fusão entre mercado, Estado e sociedade. A presença no Brasil de uma cultura política antiliberal combinada com a adoção de estruturas de mercado e estatais levou o país a uma compreensão diferenciada da democracia pelas elites políticas: técnica, instrumental e semidemocrática. A soberania do Estado se manifestava no nível econômico, baseado no suposto que a adoção de novas atividades econômicas poderia gerar formas de vida cultural e social modernas.

⁵¹ Alguns nomes de referência do ISEB na década de 50 são: Hélio Jaguaribe, Alberto Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto e Nelson Werneck Sodré.

temática central, deixando de elaborar uma teoria satisfatória da organização e da representação política. Ademais, as ideias desenvolvimentistas davam sustentação a um projeto de modernização em a que a soberania está relacionada com a integração econômica, de forma desconexa no nível societal.

Em terceiro lugar, para dar vida ao projeto desenvolvimentista e nacionalista num contexto social completamente diverso, há uma mudança significativa na forma *como se representa*. O conhecido estudo de Weffort (1980) sobre a política populista brasileira traz pistas interessantes nesta direção. É com base no populismo, que Weffort declara ter raízes no governo de 1930 e na liderança pessoal de Getúlio Vargas, que a elite no poder é capaz de unir setores do Estado e das classes economicamente dominantes com parte da massa urbana – que crescia vertiginosamente nestas décadas e era incorporada politicamente via sufrágio (CARDOSO, 1975; WEFFORT, 1980). A política populista ganha força justamente quando este novo ator político – as massas populares – se oferece como base de legitimidade do poder. Desse modo, o regime de 1945 altera o exercício da representação, ao negociar diretamente com as massas, mantendo a estrutura de segmentação de direitos e controle do Estado sobre sindicatos. Ao sofrer pressões à direita, Vargas procurou no apoio sindical e dos trabalhadores a base de sustentação de que necessitava. Juscelino também teve que negociar diretamente com os trabalhadores para implantar sua política desenvolvimentista, além de enfrentar a ascensão dos movimentos camponeses. Mas, ao contrário de Vargas, conseguiu administrar e superar essas crises. A negociação consistia no principal recurso do governo para enfrentar as frequentes greves no eixo Rio-São Paulo.

Essa negociação com grupos corporativos estava longe de representar uma defesa da política de grupos, da contestação e da contingência na representação, tal qual proposta pluralista. Antes representou uma importante estratégia política para conter os conflitos e implementar o projeto de modernização econômica elaborado pelas elites sábias e competentes, afastando-se novamente de um projeto político voltado para a esfera pública. A política de massas, na qual o Estado se apresenta diretamente aos cidadãos, consolida a independência do representante, principalmente o representante do Executivo, em relação às instituições clássicas de mediação, como os partidos, e ao representado. O contato com as massas não se dá no sentido de prestação de contas ou de iniciativas de captar a vontade dos representados e de estabelecer uma relação de diálogo com a esfera pública.

Os reflexos da falta de institucionalização do governo representativo no Brasil, aliados à prática política populista, são deletérios para o desenvolvimento da representação democrática, conforme previsto pelos cânones liberais. Como postula Weffort:

Nas formas espontâneas do populismo, a massa vê na pessoa do líder o projeto do Estado; abandona-se a ele, entrega-se à sua direção e, em grande medida, ao seu arbítrio; o controle direto que exerce sobre o líder não executa racionalmente através da análise política das suas ações concretas. A massa confia no líder e cabe a ele manter esta confiança. Qualquer ação discrepante pode avariar a imagem que legitima seu poder e se ele pode restabelecê-la, isto se deve menos às explicações racionais que possa oferecer que às novas ações que possam restabelecer a confiança (WEFFORT, 1980, p. 41, grifos da autora).

A legitimidade do poder político permanece fortemente assentada nas características do líder e na sua capacidade de incorporar econômica e socialmente as massas populares e os demais interesses dominantes. Essa situação cria uma *accountability* reversa, definida por Fox (2000, p. 7) como aquela praticada em regimes que utilizam a alocação de recursos públicos sistematicamente para recompensar ou punir cidadãos. A *accountability* reversa requer, para a sobrevivência dos clientes dependentes de tais recursos, que os indivíduos prestem contas aos patronos do Estado. A relação de cliente expõe as fraquezas da primeira experiência de governo representativo brasileiro, onde as formas de pressão eram individuais e o líder falava diretamente com o povo (CARDOSO, 1975; WEFFORT, 1980). Sem o intermédio de associações autônomas e representativas de interesses, como partidos e sindicatos, e sem a convicção de que a legitimidade advém da formação autônoma da vontade política, a representação política estaria ainda sujeita ao apelo autoritário.

As fragilidades da representação política no Brasil indicam que essa era uma ideia desenraizada do pensamento político brasileiro (LAMOUNIER, 1981). O pensamento liberal, responsável por criticar a continuidade da Constituição de 1946 em relação ao centralismo do Executivo, acabou por ser abafado com base em justificativas das imperiosas necessidades de desenvolvimento (SOUZA, 1976, p. 136). Mesmo a UDN, que continha em seu quadro partidário grupos liberais com forte identificação regional e alguns esquerdistas, não conseguiu sustentar seu discurso universalista e o cultivo do individualismo, ao ser confrontada com sua composição heterogênea – atores conservadores e antigos aliados de Vargas e do Estado Novo – e com alianças diversas que formou para o acesso ao poder (NUNES, 2003).

A ausência de reflexões sobre o tema da representação política e sua institucionalização é igualmente marcante na luta do movimento operário de esquerda. Para Weffort (1981, p. 149), o Estado dos anos 30 até meados dos anos 60 era muito mais

prestigiado por sua eficácia real ou imaginária no plano econômico e social, do que pela sua atuação no plano dos direitos e do crescimento de espaços de liberdade na sociedade. Mesmo o movimento operário de esquerda reproduzia os valores do Estado em formação, tendendo a minimizar o autoritarismo inerente ao corporativismo e a ver a lei sindical como irrelevante, já que era pura forma. A derrogada “na prática” de leis, como a que proibia a greve, não o direcionava para uma luta na esfera formal, deixando de perceber que a liberdade do movimento operário era, em boa parte, devida à tolerância interessada dos de cima. A democracia era valorizada como mobilização cujo ponto de chegada só poderia ser o Estado e não como aprimoramento institucional progressivo que recolhesse as formas de participação emergentes na sociedade. A mobilização também se dava em torno das reformas sociais, das campanhas nacionalistas e da defesa do desenvolvimento econômico. A questão democrática aparecia ora subordinada, ora com importância secundária na reflexão teórica e na luta ideológica (TOLEDO, 2004).

Um dos problemas que se constatará no final da experiência de 45-64 é que a integração política e econômica do período não é universal. Conforme destaca Santos (1979), a solução para os problemas da acumulação e da equidade por meio do sistema da cidadania regulada logo mostraria sua ineficiência com a ampliação do conflito social resultante do crescimento econômico, da urbanização e da inflação durante a década de 1950. Aproveitando desse ambiente político semicompetitivo, iniciam movimentos reivindicatórios, independentemente de seu reconhecimento cívico-profissional, como as ligas camponesas, no Nordeste, e as explosões de violência urbana, no Centro-sul, sinalizando os limites da cidadania regulada. A radicalização dos conflitos e a incapacidade dos diversos grupos sociais de contratar novas formas institucionais de administrar o processo de acumulação e os parâmetros de equidade levaram ao rompimento da democracia limitada (Ibid., p. 82). A manutenção do projeto de integração e de desenvolvimento requeria novamente a ideia complementar de ordem social e o retorno do autoritarismo.

Uma das constatações importantes sobre este período no Brasil é que a democracia é uma ideia subjacente à forma de representação praticada e teorizada, sem encontrar quem apresentasse sua defesa radical. O interesse nacional permanece subsidiando o discurso sobre *o que se representa*, mas a soberania se exerce acima dos desígnios do povo. O projeto de criação é ambicioso, porque parte do pressuposto de que o Estado ou suas elites modernizantes insuladas, ao incorporar a modernização econômica e o desenvolvimento nacional, automaticamente representavam a vontade do povo (AVRITZER, 1993). O poder é

soberano, mas sua soberania não decorre da delegação e investidura vindas “de baixo”, apesar da introdução formal da escolha de *quem representa*. Como declarou Cardoso (1975, p. 175, grifos no original), o dever de obediência ao Estado decorre da necessidade de sobrevivência de *todos*, da Nação, e não de cada indivíduo. Esse discurso não opõe dualisticamente Estado e sociedade. Apesar da relativa independência do Executivo e do corpo técnico estatal, a necessária articulação com outras instituições políticas formais, como sindicatos e partidos, é realizada adotando gramáticas do clientelismo e corporativismo. Nesse caminho, pouco se avançou em direção a uma concepção democrática do exercício da representação, em termos do controle público.

3.3.2 Dois passos atrás: a perda dos direitos civis e políticos e o corporativismo excludente

Enquanto o regime e a economia são capazes de reproduzir as condições que asseguram a exclusão política das massas e a redistribuição (material e simbólica) das classes dominantes, a questão da participação e da legitimidade não cobra importância no jogo político. Mas quando este equilíbrio é alterado, a inexistência de mecanismos institucionais e de ideologias capazes de fazer a ligação entre massa e Estado conduz o “Estado das Elites” a reforçar as funções repressivas. Esse é o diagnóstico de Cardoso (1975, p. 213) para a crise que levou ao regime de 1964, o qual excluiu a representatividade de instituições mediadoras, como partidos e sindicatos, e do povo como fontes legitimadoras do Estado. Os antecedentes da crise política que levou ao golpe militar em 1964 estão descritos com minúcia na literatura, a partir de distintas visões (SKIDMORE, 1967; SANTOS, 1986; SOARES, 2001; D’ARAUJO, SOARES e CASTRO, 2004). Para Soares (2001), o sistema eleitoral contribuiu para a desigualdade política do país, ao dar mais poder político nas mãos de elites locais e sub-representar os estados desenvolvidos. A avaliação do período democrático é que houve uma extraordinária taxa de crescimento econômico, particularmente industrial, claro e seguro progresso político e desenvolvimento social muito lento, dando origem a contradições que ainda afetam negativamente o país. Entre os diversos fatores explicativos para o golpe, Soares (2001, p. 357) divide em cinco grupos: caos, desordem e instabilidade política; perigo comunista e esquerdismo; razões militares; razões econômicas e influências externas

(influência militar americana)⁵². Do ponto de vista dos militares, D’Araujo, Soares e Castro (2004, p. 12) mostram que os mesmos consideram os aspectos econômicos – inflação – e políticos – greves e corrupção – como fatores acessórios. O anticomunismo ganha centralidade na opinião dos militares, juntamente com a subversão que atingiu as Forças Armadas⁵³ em seus dois fundamentos básicos: a hierarquia e a disciplina. Esse teria sido o “pecado capital da esquerda”, atingir os princípios “sagrados” da instituição militar. Importante lembrar que o golpe não foi uma empreitada desejada apenas pelos militares, mas teve apoio da sociedade civil, especialmente de setores “assustados” com a esquerda, como a Igreja Católica, empresários e classe média.

Outras análises importantes sobre a derrocada do regime democrático situam suas explicações no sistema partidário de 45-64. Para Wanderley Guilherme dos Santos, a crise de 1964 foi “uma crise de paralisia decisória, ou seja, um colapso do sistema político, resultante de sua incapacidade de funcionar (isto é, de tomar decisões sobre questões conflitantes) e não a consequência de algum programa governamental específico, consistentemente implementado” (SANTOS, 1986, p. 10). Esse colapso não é resultado das transformações socioeconômicas, tal qual suposto por Gláucio Ary Dillon Soares (1973)⁵⁴, para quem a crise de 64 deve ser compreendida em função da progressiva erosão das bases da aliança PSD-PTB devido à crescente urbanização, e principalmente em função da emergência de um conflito entre um executivo reformista (cuja base de apoio seria fundamentalmente urbana, “as massas”) e um congresso conservador (cuja base de apoio seria fundamentalmente rural, “os coronéis”). Nos dois casos, o sistema político é apresentado como incapaz de se ajustar às modificações impostas pela modernização.

De acordo com Santos, foi “a fragmentação e a radicalização que dilaceraram o sistema partidário e subverteram as coligações parlamentares” (Ibid., p. 134). Essa situação de polarização e radicalização política dos atores não teria ocorrido em momento anterior por dois motivos. Em primeiro lugar, o chefe do Executivo foi habilidoso na sua relação com o Congresso. Juscelino procurou comprometer seu governo, desde o início, com o Plano de

⁵² De acordo com Ferreira (2003, p. 346) existe uma série de análises que destacam a influência das estruturas econômicas, independentemente da própria sociedade que as produziram, como fator explicativo do golpe, entre as quais destaca-se o trabalho de Octávio Ianni de 1975, para o qual março de 1964 significou o “colapso do populismo no Brasil”. O golpe seria resultado da contradição entre a crise estrutural do padrão agrário-exportador e os modelos de desenvolvimento nacionalista e associativo com empresas estrangeiras.

⁵³ Referindo-se à revolta dos sargentos em 1963, dos marinheiros e fuzileiros navais em março de 1964 e a presença de Jango no comício da Central do Brasil e no jantar oferecido pelos sargentos no Automóvel Club.

⁵⁴ SOARES, G.A.D. *Sociedade e política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República*. São Paulo: DIFEL, 1973.

Metas, que orientaria suas decisões políticas durante todo o mandato, e atrelar o Congresso a sua programação de governo (Ibid., p. 88). Para isso, negociou não apenas com a aliança PSD-PTB, mas incluiu também uma facção da UDN. Em segundo lugar, a capacidade operacional do sistema parlamentar no governo Kubitschek dependia da habilidade em negociar das elites dos principais partidos brasileiros e do grau de liberdade de que dispunha o partido de centro – o PSD – para substituir pelo menos um membro de uma coalizão tripartidária (PTB, UDN e PSP⁵⁵) e ainda assim permanecer operacional. O governo Goulart, por outro lado, não foi capaz de ganhar a confiança dos partidos principais e sem o apoio de uma coligação majoritária tinha que mobilizar apoio fora de sua esfera partidária, a qual caminhava para um padrão mais conflituoso (Ibid., p. 92).

Recentemente, uma polêmica entre Jairo Nicolau (2004; 2005) e o autor supracitado (SANTOS, 2004) retomou a questão se havia ou não fragmentação do sistema partidário de 45-64. De posse de novos dados eleitorais e a partir de análises estatísticas sofisticadas, os autores acabam por concordar que estava havendo aumento da fragmentação partidária⁵⁶. As teses sobre as razões do golpe e as questões políticas, econômicas e sociais envolvidas sem dúvida constituem trabalho importante na Ciência Política. Aqui cumprem o papel de delinear as principais tensões presentes no momento e a fragilidade dos sistemas de representação. Ademais, é importante destacar que nesse clima de polarização, a questão democrática não estava na agenda da direita e da esquerda. Ferreira (2003, p. 400), citando Argelina Figueiredo⁵⁷, destaca que a direita sempre esteve disposta a romper com as regras democráticas, utilizando-as para defender os seus interesses. A esquerda, por sua vez, lutava pelas reformas a qualquer preço, inclusive com o sacrifício da democracia. Assim, não havia aceitação da incerteza inerente às regras democráticas.

Embora o golpe tenha surgido como uma grande incógnita, em que só tinha um projeto *contra* e não *a favor* de algo, cujo objetivo principal era promover a “limpeza política” (FERREIRA, 2003), rapidamente ele mostraria o encrudecimento de sua face autoritária e repressiva, de forma inédita no país. Entre os passos atrás dados pelo regime destacam-se aqueles relacionados com os direitos civis e políticos. No campo dos direitos civis, o governo demitiu funcionários civis e militares, aposentou forçadamente outros, estabeleceu comissões

⁵⁵ Partido Social Progressista, fundado em São Paulo, em 1946, por Ademar de Barros.

⁵⁶ Todavia, Nicolau (2005, p. 602) faz questão de frisar que os dois erraram na leitura dos dados, uma vez que ele disse não haver fragmentação parlamentar (em texto de 2004) e Santos defendia a fragmentação, apesar dos seus dados indicarem estabilidade.

⁵⁷ FIGUEIREDO, A. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

de inquérito para apurar supostos crimes de corrupção e subversão, suspendeu o *habeas corpus*, estabeleceu a censura à imprensa, eliminando a liberdade de opinião, cerceou o direito de liberdade de reunião, suprimiu o direito de inviolabilidade do lar e correspondência, incluiu a pena de morte por fuzilamento e desrespeitou o próprio direito à vida, para citar algumas das medidas. Na esfera política, cassou direitos políticos de grande número de líderes políticos, sindicais e intelectuais e de militares; interveio nos sindicatos, órgãos de cúpula do movimento operário e organizações da sociedade civil, como a UNE, fechou em alguns momentos o Congresso, aumentou muito os poderes do presidente, cancelou as eleições para cargos executivos, impôs o bipartidarismo – ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro – oposição consentida) – e aboliu o princípio da publicidade dos atos normativos realizados pelo governo (CARVALHO, J.M., 2002; VELASCO E CRUZ e MARTINS, 1984). Essas práticas foram implementadas por meio de Atos Institucionais, cujas medidas tomadas e efeitos gerados por elas estavam isentos de apreciação judicial.

É interessante que Velasco e Cruz e Martins (1984, p. 13) mostram que, apesar de haver uma certa continuidade em termos da permanência no poder da coalizão que assumiu o controle do Estado em 1964, a forma assumida pelo Estado, o regime político propriamente dito, foi marcado pelo fenômeno da mutabilidade. Assim, as mudanças do regime viabilizaram a conservação do poder, dessa coalizão vencedora no golpe. Em outras palavras, *quem representa e como*, longe de se antagonizarem, se complementavam. Os autores destacam as diferenças entre algumas fases do governo autoritário⁵⁸ e argumentam que mesmo nas fases de extrema-direita, o Brasil não chegou a instaurar uma ordem política acabadamente autoritária, dotada de instituições e de um corpo doutrinário coerentes, que dessem suporte à sua ambição de projetar-se indefinidamente no tempo (Ibid., p. 43). A falta de um conjunto plenamente estruturado de instituições autoritárias, respaldada por uma ideologia ambígua em relação aos compromissos do credo liberal-democrático, alimentaria a hibridez do sistema político pós-64, que à semelhança de 1930, combinaria elementos

⁵⁸ Os autores destacam que o governo Castelo Branco iniciou-se com a intenção de ter um mandato tampão, a fim de normalizar a situação e ser substituído por um presidente eleito. O presidente fazia parte de uma ala militar, denominada “Sorbonismo” – “Sorbonne” assim como era conhecida a Escola Superior de Guerra por seu alto nível de ensino – que ascende ao poder munido de um amplo programa de reformas destinadas a remover os obstáculos à expansão do capitalismo no país e a viabilizar a plena configuração do modelo de desenvolvimento esboçado na década passada (VELASCO E CRUZ e MARTINS, 1984, p. 28). Com o arrefecimento das lutas populares e crescimento de demandas para o governo, dá-se início à chamada “linha dura” do regime que estabelece, por meio do AI-5, o controle absoluto. Os autores ressaltam que as eclosões autoritárias não decorrem da linha direta do golpe de 64 e que é preciso também ter em mente os processos de natureza estrutural, já que o capitalismo da época demandava crescente participação do Estado na regulação privada e pública.

institucionais diversos e avulsos de autoritarismo, militarismo, corporativismo, liberalismo e democracia (VELASCO E CRUZ e MARTINS, 1984, p. 14). Esse aspecto contraditório pode ser visto, por exemplo, no fato de que o período autoritário suprimiu direitos civis e políticos, ao mesmo tempo em que manteve algumas instituições da democracia liberal, como a representação partidária e a permanência das eleições legislativas – apesar da colonização e instrumentalização desses mecanismos.

Outro passo atrás no que diz respeito à representação política foi dado no campo do corporativismo. Conforme análise instigante de O'Donnell (1976), o corporativismo que se instaura pós-64 não é mais de inserção, mas de exclusão, expurgando os elementos populistas e aspectos semicompetitivos do sistema. De acordo com o autor, enquanto o populismo do período de 1945 incorpora e ativa heteronomamente o cidadão, o estado burocrático autoritário tenta criar despolitização, inércia e atomização. O Estado burocrático-autoritário (BA) – fenômeno presente em diferentes países da América Latina – é abrangente, quanto à gama de atividades que controla ou que toma diretamente a seu cargo; dinâmico, em suas taxas de crescimento relacionadas ao conjunto da sociedade; penetrante, mediante a subordinação a que se submete as diversas áreas privadas; repressivo, na virtualidade e realidade da coerção que aplica; burocratizado, na formalização e diferenciação de suas próprias estruturas; tecnocrático, na emergência e crescente peso relativo de núcleos capacitados na aplicação de técnicas “eficientes” de racionalidade formal e estreitamente vinculado, embora estejam presentes as tensões do capital internacional (Ibid., p. 11). “O Estado BA não é um sistema de incorporação controlada. É um sistema de *exclusão* do setor popular” (Ibid., p. 27, grifos no original). Nesse sentido, tanto a forma do Estado quanto o corporativismo não são os mesmos, o que altera completamente *como* aquele se expressa na sociedade.

É importante destacar que os setores populares são os mais debilitados nesse novo corporativismo, já que estão enfraquecidos frente ao Estado e frente aos capitalistas em geral. Isso se deve ao aspecto bifronte do corporativismo – estatista e privatista, como definido por O'Donnell. Diferentemente dos setores populares que dependem apenas do corporativismo estatista, a classe burguesa conserva importantes recursos organizacionais, além de numerosos canais informais de vinculação com o Estado, cuja eficácia tende a aumentar como consequência da exclusão popular (Ibid., p. 29-30). A mudança nas relações de força entre Estado e sociedade no governo militar se dá pelo controle de dimensões estritamente privadas dos indivíduos, alijando alguns grupos e garantindo a reconstituição e o funcionamento dos

mecanismos de acumulação. Consegue isso liquidando ou controlando as organizações de classe (sindicatos e partidos) e os meios de expressão de oposição (congresso e imprensa). Nesse novo arranjo, beneficiam-se principalmente a burguesia empresarial que se organizou na grande empresa e os setores de classe média que se escudam do Estado empresarial e da grande empresa, inclusive e principalmente os militares (CARDOSO, 1975). É bom lembrar que os sindicatos passaram por uma dupla coerção – policial e burocrático-legal – no período 64-65, renascendo como oposição à política trabalhista do autoritarismo, logo em seguida. Contudo, a intensificação da oposição por parte de diferentes setores da sociedade desembocou, em 1968, no Ato Institucional n. 5, a partir do qual a atividade sindical praticamente desapareceria. O que não significou o fechamento dos sindicatos, pois continuaram a executar as rotinas previstas na legislação trabalhista e passaram a se ocupar da gestão dos serviços assistenciais (ALMEIDA, 1984)⁵⁹.

A representação de interesses sob forte controle estatal repassou para a burocracia-administrativa do Estado o arbítrio sobre as disputas entre a mão-de-obra mais qualificada profissionalmente e os empregadores (SANTOS, 1981, p. 182). Além disso, a burocracia ganha maior centralidade na formulação dos projetos de desenvolvimento nacional. A diferença central na organização burocrática do Estado de orientação populista e desse Estado regulador autoritário está numa dissolução ainda maior de qualquer tipo de legitimação das políticas públicas a partir da sociedade civil. A ideia de “anéis burocráticos”, defendida por Cardoso (1975), demonstra que não foi a partir do embate na esfera pública entre forças políticas distintas e variadas da sociedade civil que se deu a formação de uma burocracia concebida para regular as esferas da vida social. Anéis são círculos de informação e pressão que se constituem como mecanismos para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das forças armadas) e setores das classes sociais. Não se trata de um instrumento de pressão da sociedade sobre o Estado, mas da forma de articulação que sob a égide da sociedade política assegura ao mesmo tempo um mecanismo de cooptação, para integrar nas cúpulas decisórias membros das classes acima referidas (funcionários, empresários, militares, etc.) que se tornam participantes da arena política, mas a ela se integram *qua personae* e não como “representantes” de suas corporações de classe (CARDOSO, 1975, p 208). A exclusão é

⁵⁹ Santos (1981, p. 182-186) destaca que duas iniciativas do período teriam rompido com a ordem da cidadania regulada. A primeira é o programa PIS/PASEP, cuja intenção explícita é alterar, no sentido de igualdade, a distribuição de desigualdades sociais, pela via da redistribuição de renda – constituído por contribuição do empregador e distribuído aos empregados em proporção direta ao tempo de serviço e inversa ao salário recebido. A segunda iniciativa é o FUNRURAL, que estendeu aos trabalhadores do campo o serviço previdenciário. Nesse caso, os benefícios do programa estão desligados de contribuição pretérita, por parte dos beneficiários, e estritamente vinculados a tempo de trabalho.

ainda maior porque se trata, essencialmente, de um Estado autoritário, no qual somente os grupos de interesse que dão suporte ao grupo político no poder têm acesso aos canais de comunicação com os burocratas formuladores das políticas públicas.

Para Cardoso (1975, p, 195), a legitimidade do Estado autoritário deve ser avaliada não a partir de uma matriz gramscianiana de hegemonia, mas segundo a capacidade que tenha demonstrado e venha a demonstrar para definir e manter regras de exclusão social e política que possam garantir redistribuições (materiais e simbólicas) para as classes dominantes e gerar, pela força normativa da matriz estatal e instituições conexas, um conjunto de valores, crenças e práticas que reproduzam a ordem vigente. O Estado, ao mesmo tempo que consolida interesses e molda políticas específicas que delineiam o perfil dos vencedores, elabora também o retrato transfigurado dos vencidos: desenvolvimento ‘humanizado’, o homem como ‘meta’. Faz projeções da nação. O estado é, para o autor, “objetivamente contraditório, na medida em que ele sintetiza o interesse particular e a aspiração geral e que nele se digladiam interesses não sempre homogêneos” (Ibid., p. 196).

Esse equilíbrio foi conseguido por um certo período, a partir do uso da violência e da coerção, mas também dependeu em grande parte dos resultados econômicos que garantissem a adesão ou a ausência de questionamento de setores da sociedade civil não representados ou pouco representados. Por outro lado, no campo das ideias, a doutrina do Estado de Segurança Nacional contribuiu para se difundir a ideologia de que *o que* se representava era a nação, essa sempre como projeto a ser concluído via desenvolvimento. Maria Helena Moreira Alves (2005) revela que em sua vertente teórica brasileira, a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento constitui um corpo orgânico de pensamento que engloba uma teoria de guerra, de revolução e subversão interna, do papel do Brasil na política mundial e de seu potencial geopolítico como potência mundial e do modelo específico de desenvolvimento econômico associado-dependente que combina elementos da economia keynesiana ao capitalismo de Estado. Essa doutrina foi utilizada para justificar a imposição de um sistema de controle e dominação e sua legitimidade é vinculada aos conceitos de desenvolvimento econômico e segurança interna. Esse é literalmente o novo Leviatã, como descreveu o general Golbery do Couto e Silva, “o Estado Universal (...) o *Leviatã* supremo, senhor absoluto e incontestável da Terra e do espírito humano” (SILVA, 1981 *apud* ALVES, 2005, p. 32, grifos no original).

Alves declara, à semelhança de Velasco e Cruz e Martins, que a natureza do Estado autoritário só pode ser avaliada em relação ao processo dinâmico de sua interação com as

formas e estruturas dos movimentos oposicionistas da sociedade civil. Desse modo, as estruturas do Estado e as formas de oposição “transformam-se permanentemente à mercê das tentativas de cada parte para controlar, conter ou modificar a outra” (Ibid., p. 33). A reação das estruturas do Estado e sua constante necessidade de alterar ou reconstruir as estruturas de coerção geraram contradições na sua própria estrutura e na relação com a oposição: aumentou a burocratização, perdendo o Executivo controle sobre ela; realimentou a oposição, cada vez que atentava contra a mesma; ignorou o problema central do conflito, qual seja, a existência de injustiças reais e, por fim, ampliou seu isolamento, devido a sua natureza intrinsecamente instável.

A história política do país, traçada em linhas gerais neste capítulo, parece seguir uma dinâmica de constante readaptação do regime político para viabilizar a conservação de *quem* exerce o poder e *para quê*. Para Velasco e Cruz e Martins (1984), essa pode ser a razão, talvez, do discurso oposicionista corrente no período militar – e poderíamos estender para os períodos anteriores – atribuir pouca importância às transformações ocorridas no plano “meramente” institucional. Essa constante plasticidade no exercício da representação política admitiu como movimento permanente a anterioridade do Estado em relação à sociedade e o discurso da unidade, em detrimento da pluralidade desestabilizadora. Um dos problemas dessa formulação é que a ideia liberal do século XIX sobre a importância de se traçar limites ao exercício do poder soberano sobre os indivíduos não encontra paralelos no país, tampouco se criou alternativas para pensar a representação como processo de constante (re)negociação entre Estado e sociedade. Isso não significa que o Estado não era permeável a diversos interesses e ao controle de parte de seus representados. *O que* se representa e *como* são questões que foram constantemente renegociadas no país, poucas vezes envolvendo a definição democrática do representante e uma concepção ampliada da ordem privada a ser representada, como soberana e igualmente livre.

A ausência de condições “ideais” para o desenvolvimento da representação democrática levou Schwartzman (1970, 1977) a contrapor a representação à cooptação. Para o autor, a maioria das sociedades não ocidentais tem uma organização política e estatal que é parte importante, se não predominante, do próprio sistema produtivo e que por isto não pode ser vista como atuando em nome de outras classes ou setores, ou apenas como um sistema de “representação de interesses”. O conceito de representação corresponde ao tipo de articulação de interesses e vontades de baixo para cima, buscando influenciar, dirigir ou mesmo

comandar. Nesse sentido, forças sociais marcam sua presença junto ao Estado, fazendo dele um instrumento de canalização e promoção de seus interesses. Esse movimento necessariamente supõe a mobilização política dos setores representados, sendo o fenômeno da representação precisamente a expressão e consequência dessa mobilização. Já a cooptação é bem distinta, pois se dá em situações em que o Estado prepondera, tudo dependendo de seu beneplácito, incentivo e direção. A participação mais eficaz não será aquela que melhor possa articular-se para reivindicações junto ao Estado, e sim aquela que melhor consiga se aninhar no interior da própria máquina governamental (SCHWARTZMAN, 1970).

A tentativa de apresentar um estatuto teórico à representação política a partir de sua oposição com a cooptação vai de encontro a proposta deste trabalho de pensar diferentes formas de representação. Existem alguns limites analíticos dessa divisão dualística operada por Schwartzman que podem ser destacados. Em primeiro lugar, Fábio Wanderley Reis (1977) argumenta que a antinomia entre representação e cooptação é uma camisa de forças, uma vez que traz mais ambiguidades do que esclarecimento. No limite, mesmo o tipo de representação iniciada “de baixo” tentará ser esvaziada e contida nesse Estado superdimensionado⁶⁰. O autor lembra, em outro momento, que é preciso abandonar a divisão estreita entre Estado e sociedade para compreensão da história brasileira, já que não existe um Estado alheio aos interesses formados na esfera da sociedade. Em segundo lugar, o conceito de representação como sinônimo de articulação de interesses de baixo para cima ignora parte da literatura discutida no capítulo primeiro que salienta o caráter ativo do representante na construção e deliberação dos interesses. Em terceiro lugar, pode-se argumentar que a divisão dual de Schwartzman opõe a representação à não-representação, a partir de critérios supostamente universais de avaliação, sem dar atenção às especificidades das experiências políticas. O que se procurou fazer ao longo deste trabalho foi justamente desvincular a representação da legitimidade democrática tal qual formulada no contexto da teoria liberal, de modo a não anular as potencialidades de compreensão do fenômeno. Mesmo nos momentos em que houve contraposição entre o tipo de representação desenvolvida no país e a imaginada pelo ideário liberal – lembrando que mesmo nos países originários ela não se desenvolveu tal qual o tipo ideal – a tese não teve o objetivo de forçar uma “adequação” ou “solução” liberal, tampouco constatar nosso tipo diferente de organização estatal – tendente à cooptação. Foi importante mostrar a complexidade da relação Estado e sociedade no país que, em certa

⁶⁰ Reis (1977) conclui seu artigo de forma provocativa dizendo que, no limite, a verdadeira revolução seria a cooptação de todos, pois nesse caso teríamos a sociedade empolgando o Estado, a “representação” plena e acabada.

medida, realça os dilemas de implementação da democracia liberal, no que diz respeito à engrenagem proposta para seu funcionamento. Além disso, este capítulo ajudou a consolidar a noção de que o conceito de representação não se resume ao ato de falar em nome de interesses expressos no momento eleitoral, como agente autorizado. A representação é uma atividade que envolve interação entre representantes e representados, a qual pode ou não ser construída de maneira democrática.

No que tange à legitimidade democrática, o capítulo mostrou que o Brasil experimentou diferentes transformações no padrão de legitimação política, mas em nenhum momento a representação democrática teve primazia nas relações entre Estado e sociedade. Nos distintos momentos analisados na história política do país é possível elencar, pelo menos, três padrões de representação. Uma primeira baseada principalmente no jogo das forças privatistas e estamentais; outra corporativa/autoritária e, por fim, uma lógica corporativa/semidemocrática, na qual alguns elementos da ordem liberal de representação, como o Poder Legislativo, sindicatos e um sistema partidário, conviviam com uma estrutura autoritária e corporativa construída em períodos anteriores. É importante lembrar que a sobreposição de lógicas de legitimidade política foi uma constante no país, como se pode ver no período autoritário militar, iniciado em 1964. Apesar do agravamento da utilização das lógicas autoritárias e excludentes, os militares mantêm algumas instituições típicas da representação liberal, como o funcionamento do Congresso.

Desse modo, pode-se afirmar que o exercício da autoridade em nome do povo foi constantemente redefinido a partir das relações estabelecidas entre Estado e sociedade. No momento de formação do Estado brasileiro, os cidadãos em geral não entraram neste pacto, apenas a parte da “sociedade” com interesses definidos e com poder de pressionar o Estado. A mudança das condições estruturais, demográficas e socioeconômicas aos poucos foi forçando a necessidade de renegociação constante entre Estado e um contingente maior da sociedade. Diante da clareza em relação à questão *quem* representa, *o que* e *para quê* ganham relevância no projeto político e a forma *como* se representa ficou condicionada por tais perguntas. O país, portanto, apesar de contar ao longo deste período com um sistema de representação, não tomou a representação democrática como princípio de estruturação ou constituição das relações entre Estado e sociedade. Essa posição secundária da representação e centralidade do Estado na organização da vida política, talvez explique a necessidade do pensamento político brasileiro direcionar o olhar para o seu interior e não para os dilemas do governo representativo.

No próximo capítulo será dada ênfase ao recente período democrático brasileiro e seu impacto extraordinário na resposta às questões, *quem, o que e como*. É importante destacar que os sinais dessa transformação começam a ser construídos no período militar. Desse modo, será importante destacar as mobilizações por parte da sociedade e a crescente oposição ao regime, que se intensificou a partir das eleições parlamentares de 1974. O grande destaque é que a classe operária e popular reivindicava falar com sua própria voz e em seu próprio nome, ampliando os temas que devem ser abarcados e as formas de se fazer representar (KECK, 1991). A renovação na forma de pensar a representação será um marco do período democrático, tanto da perspectiva da democracia eleitoral, como da relação entre Estado e sociedade. Nesse processo, a democracia passa a figurar como ideia central da organização da representação, ao mesmo tempo em que ocorre o seu progressivo descentramento em direção aos canais de interação formais e informais entre Estado e sociedade. Essas mudanças colocam o país num lugar de destaque na produção contemporânea sobre o conceito de representação, na medida em que apresentam questões importantes para a análise da legitimidade democrática não apresentadas pela literatura internacional focada nas manifestações informais de representação da sociedade civil.

4 SOCIEDADE CIVIL E SOCIEDADE POLÍTICA NO BRASIL: REPENSANDO A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Constituição Federal do Brasil, 1988).

A representação política no Brasil estruturou-se e modificou-se a partir da relação dialética entre Estado e sociedade. A partir de um jogo complexo de forças integradoras e desintegradoras (REIS, 1974), a própria sociedade se transformava gerando uma necessidade crescente de revisão dos termos do “contrato” e ampliação dos incluídos, ao mesmo tempo em que o Estado alterava o padrão de legitimidade política, a fim de dar conta das demandas de representação e manutenção do poder. Em nenhum momento, a representação democrática, fundada em um sistema de *checks and balances* e delegação universal da soberania dos indivíduos, foi constituinte das relações entre Estado e sociedade no país ou teve primazia sobre as demais formas de se pensar e estruturar a representação. Tampouco surgiram alternativas capazes de contestar o exercício da representação restrito à esfera estatal e de repensar a dualidade Estado e sociedade.

O cenário pós 1988 é completamente diverso. A democracia deixa de ser uma ideia subjacente para se tornar a ideia-força organizadora da representação. Neste processo, o sistema político passou por um movimento intenso de inovação institucional – fundamentado pela promulgação de nova Constituição e mudanças na legislação ordinária – marcado pela pluralização do sistema partidário; democratização do sistema eleitoral; reorganização político-administrativa do país, na inclusão do município como parte integrante e autônoma da Federação; ampliação das responsabilidades do Estado no provimento de direitos sociais e criação de canais variados de interação com a sociedade e expressão da soberania popular. Como se pode perceber, as mudanças não ficaram restritas à dimensão eleitoral e estatal da representação, mas atingiram a esfera de atuação da sociedade civil. Desse modo, ocorre um processo de descentramento da representação política no Brasil que terá impacto tanto na forma centralizada do Estado pensar a organização do país, quanto nos atores que são protagonistas e partícipes da política.

Em contraste com a pluralização da representação que vem sendo experimentada em distintos países, conforme debate no capítulo segundo, a diversificação de atores e espaços

políticos tem um sentido específico no Brasil, uma vez que surge concomitantemente às demandas por fortalecimento da representação eleitoral. Não há uma crise das instituições tradicionais de representação, tal qual vivenciada nas democracias ocidentais, mas um movimento de criação e consolidação das instituições representativas. Isso não significa que os cidadãos brasileiros estejam completamente satisfeitos ou confiantes em relação à democracia representativa. Análises sistemáticas revelam a insatisfação com a performance das instituições representativas, como parlamento e partidos políticos, e a desconfiança do seu papel na democracia (MOISÉS e CARNEIRO, 2008; MOISÉS, 2010). Porém, ao mesmo tempo e de maneira paradoxal, há uma posição de satisfação com o regime democrático, no que diz respeito à apreciação positiva do processo eleitoral e à confiança no voto como elemento da soberania. Uma possível explicação para esta posição é a experiência pretérita com governos autoritários e centralizadores e o avanço que a democracia eleitoral significa nesse contexto. Nessa perspectiva não existe por parte do cidadão brasileiro uma postura de descrédito completo da estrutura liberal de representação, já que o voto é valorizado como mecanismo de intervenção política (MENEGUELLO, 2006).

A experiência desastrosa com a representação autoritária e centralizadora também contribuiu para a construção de um projeto participativo da democracia. A complementaridade entre participação e descentralização estava na agenda política dos países em desenvolvimento com a expectativa de democratizar as relações entre Estado e sociedade, pressupondo que essa teria maior capacidade de controlar as decisões políticas em nível local. O Brasil é um caso interessante de estudo porque o descentramento da representação via inovações da sociedade civil foi canalizado para dentro do sistema político, diferentemente de outros países onde o conflito deu vazão a movimentos de contestação à democracia representativa⁶¹ (MELO, 2006). A generalização do privado no público por meio do sufrágio vem acompanhada de formas descentradas de manifestação da pluralidade, as quais situam as eleições como apenas um dos momentos de julgamento político (URBINATI, 2006a).

Diante desta paisagem inovadora do ponto de vista da legitimidade democrática, o objetivo geral do capítulo será avaliar em que medida a representação da sociedade civil no Brasil transforma o modo de pensar e praticar a representação no que tange aos atores que representam, ao conteúdo apresentado e à relação entre representantes e representados. Em

⁶¹ Na Venezuela, por exemplo, ocorreram pressões da sociedade civil com reivindicações de “mais poder aos cidadãos e menos aos partidos políticos”, que diferentemente do Brasil, assumiram uma lógica dual e conflituosa. A abstenção chegou a 50% e em 1989 ocorreu uma revolta popular contra medidas adotadas pelo presidente Carlos Pérez.

suma, qual é a mudança na maneira de conectar unidade e pluralidade no país e como estas experiências respondem ao desafio de democratizar a representação? Meu argumento neste capítulo será que a introdução de canais de interação entre Estado e sociedade inaugura um quarto momento na história política do país, considerando a rota prevista por Vianna (1999). Para além da separação entre Estado e sociedade, generalização do privado no público via sufrágio e publicização do privado, por meio da intervenção direta na economia e nas políticas sociais⁶², o privado ou social encontra outras maneiras de generalização, seja por meio de mecanismos de pressão da sociedade, seja pelo controle direto de políticas públicas e do representante. Nesse processo há a flexibilização das fronteiras entre Estado e sociedade e a pluralização das formas do social se tornar político. Cidadãos são investidos do papel representativo, alterando as respostas às três questões centrais da tese: i) quem são os representantes e que tipo de “autorização” recebem; ii) o que e/ou quem deve ser representado e iii) como conectam Estado e sociedade e estabelecem formas de exercício de controle público.

Recentemente, diante do acúmulo de pesquisas e evidências empíricas sobre o papel representativo dos atores da sociedade civil e do surgimento de uma literatura atenta a esse fenômeno, é crescente o interesse no Brasil pelo tema da representação política e pelos desafios implícitos a sua interpretação, num contexto completamente distinto do quadro teórico consolidado. Alguns esforços vêm sendo feitos no sentido de avaliar a legitimidade dessa representação e sua contribuição para a qualidade da democracia (AVRITZER, 2007a; LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006a, 2006b; LÜCHMANN, 2008; ABERS e KECK, 2008a). Contudo, esses estudos não apresentam uma reflexão mais integrada da representação política capaz de compreender as manifestações da sociedade civil dentro de um complexo sistema representativo, no qual a interação com as esferas tradicionais de representação e com as distintas esferas deliberativas é condição fundamental de seu funcionamento. Ademais, falta uma análise sistemática sobre como distintos desenhos representativos respondem diferentemente aos desafios da representação e quais são os critérios de avaliação da legitimidade democrática dessas experiências.

O capítulo que se segue parte dessas lacunas para propor uma interpretação da representação política no Brasil exercida por atores da sociedade civil. Parte do pressuposto que a experiência brasileira traz questões inovadoras para a reformulação do conceito, uma vez que alguns mecanismos de interação da sociedade civil extrapolam a influência informal,

⁶² Embora a rota brasileira não tenha seguido essa lógica liberal, em alguma medida é possível vislumbrar esses momentos ao longo da história política da representação no país.

teorizada pela literatura internacional. Desse modo, demandam uma interpretação distinta sobre sua legitimidade. Tal investigação divide-se em cinco seções. A primeira apresenta o contexto de mudança da representação política e as principais transformações institucionais na relação entre Estado e sociedade no período da redemocratização, a justificativa pela delimitação do estudo e uma proposta de compreensão das instituições participativas no contexto da representação política. A segunda parte entra no universo das instituições participativas (IPs), apontando o que mudam em relação ao exercício da representação. A terceira seção aborda algumas variáveis relevantes para a compreensão das possibilidades democratizantes da representação nas IPs. Na quarta parte, o trabalho olha diretamente para duas experiências semelhantes do ponto de vista de alguns propósitos e da dimensão institucional, ao mesmo tempo que distintas em várias dimensões, a saber, conselhos de políticas, especialmente conselhos municipais de saúde, e comitês de bacias hidrográficas. O objetivo é tomar essas experiências como ponto de partida para a sugestão de variáveis e indicadores para se avaliar a representação política nas IPs, baseado nas expectativas de mudança presentes em sua constituição. Utiliza, principalmente, dados qualitativos e quantitativos de pesquisas realizadas no Projeto Democracia Participativa da UFMG sobre conselhos e do Projeto Marca D'Água no Brasil, desenvolvido por uma rede de pesquisadores e profissionais da área de gestão da água. A quinta parte propõe uma sistematização das informações a partir das três questões. Indica limites e potencialidades dessas experiências em relação à pluralização da representação, tendo em vista alguns fatores explicativos já discutidos pela literatura, e aposta também na importância de se avaliar a articulação entre as arenas formais e informais para construção da legitimidade democrática da representação.

4.1 BRASIL DEMOCRÁTICO: MUDANÇAS NA ESFERA POLÍTICA E SOCIAL

As diferentes abordagens sobre representação política no país, discutidas no capítulo terceiro, confirmam como característica básica do Estado brasileiro o fato de tomar para si a tarefa de organizar a sociedade. No final do período militar, o esgotamento desse modelo de

relação assimétrica entre Estado e sociedade pode ser visto a partir de vários ângulos, entre os quais se destacam:

O baixo nível de “accountability”, dada a insuficiente organização da sociedade que não tem como exigir que o Estado preste contas à mesma de sua atuação; a privatização de suas agências possibilitada pela quase ausência de controle democrático num contexto de agudas diferenças sociais, o que acaba gerando um círculo vicioso de reforço de procedimentos não democráticos, uma vez que as ações estatais ficam prisioneiras de tais interesses de cunho particularista; e um grau bastante acentuado de irracionalidade administrativa pelo crescimento desordenado da máquina estatal com a conseqüente (*sic*) perda de controle e supervisão sobre suas ações, gerando duplicação de meios, superposição de funções, etc. (BARRETO: 2000, p. 32).

A contestação ao modelo centralizado e autoritário inicia-se no período militar, quando, a partir da década de 1970, o caminho para abertura começa a se desenhar revelando mudanças nas instituições tradicionais de mediação política e na esfera pública. No campo da competição política eleitoral, as eleições de 1974 colocam em destaque a crescente objeção ao regime, quando a oposição ganha nas eleições majoritárias em 16 estados, elege 16 dos 22 senadores e 160 dos 364 deputados. Não se pode perder de vista também que a abertura era “projeto” do governo militar. Neste embate, não houve a primazia de nenhuma força social, mas um processo dialético em que a estratégia distensionista foi obrigada a ser elaborada e redefinida gradualmente. Assim, o “projeto” de abertura distinguiu-se do “processo” de abertura, uma vez que aquele sofreu um impacto permanente do conjunto de forças sociais e políticas em jogo (DINIZ, 1985).

No que se refere à esfera pública, Avritzer (2009, p. 26) salienta que a redemocratização brasileira, no período entre 1974 e 1988, foi marcada não apenas pelo restabelecimento da competição política, mas também pelo aumento na propensão de criação de formas de associações voluntárias e independentes. A diferença foi expressa também qualitativamente, com o surgimento de um associativismo ligado a demandas materiais e não materiais – organizações de bairro, de proteção ambiental, de direitos humanos e de questões étnicas –, inexpressivas em períodos precedentes. O desenvolvimento do associativismo no país, porém, foi heterogêneo nas diferentes cidades, o que terá impactos na efetividade das instituições participativas, como se verá ao longo deste capítulo.

O conceito de sociedade civil, nesta época, foi definitivamente introduzido no vocabulário político e associado à ideia de mobilização contra o regime militar, para alterar o *status quo* no plano estatal e lutar por um regime democrático que visasse políticas públicas que atendessem a grande maioria da população. De acordo com Tatagiba (2005, p. 17-8), valores como “cidadania ativa”, “soberania popular”, “autogoverno”, “emancipação” e

“autonomia da sociedade em relação ao Estado” qualificavam a participação como ação contestatória dos “sem-voz”, representados em especial pelos movimentos trabalhistas e/ou pelos movimentos populares urbanos. O núcleo central da concepção de prática política está no reconhecimento da existência e legitimidade do conflito.

Esse primeiro momento foi descrito por Ruth Cardoso (2004), como a fase da “emergência heroica dos movimentos”, que se dá basicamente na década de 1970 até o começo da década de 1980. Em seguida, passaríamos para uma segunda fase tendente à institucionalização, quando se cria uma nova relação entre movimentos e partidos políticos, por um lado, e entre movimentos e agências públicas em geral, por outro. Esse processo iniciou-se de forma fragmentada em algumas políticas públicas, especialmente saúde, até se tornar uma política de Estado estabelecida. Vale destacar que o debate brasileiro sobre a necessidade de reformar o papel do Estado e incluir a sociedade civil na sua democratização inseria-se numa discussão mais ampla no cenário internacional que passou a identificar participação com a possibilidade de aperfeiçoamento democrático. 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 era indispensável à governabilidade democrática.

A redemocratização levou a uma série de mudanças na esfera política e societal responsáveis por alterar a forma de vinculação entre Estado e sociedade no Brasil. Entre elas destacam-se três direções do ponto de vista institucional. A primeira está relacionada com a representação eleitoral e com as questões centrais da representação liberal e da cidadania atrelada aos direitos civis, políticos e sociais. A segunda e terceira referem-se a espaços de expressão e representação da sociedade. Uma voltada para os espaços pluralistas de representação de interesses, como sindicatos e organizações de trabalhadores e patrões. Outra organizada fora da órbita da competição de grupos e interesses, a qual introduz a pluralidade nas formas de relação entre Estado e sociedade, a partir de diferentes arranjos formais e informais.

Primeiro, no campo da democracia eleitoral, a organização partidária que tradicionalmente se desenvolveu baseada na competição entre as elites e, frequentemente, atrelada ao Estado, experimentou o processo de pluralização e a emergência do primeiro partido de massas da história brasileira, o Partido dos Trabalhadores (PT). Entre os aspectos que o distinguem da estrutura partidária praticada no país destacam-se a sua origem em movimentos sociais e políticos – novo sindicalismo e movimentos da Igreja Católica –; a

criação de uma liderança política nacional; o estabelecimento de um elo entre movimentos de base e o partido político por meio de encontros nacionais e locais; o apelo a novos movimentos populares, como grupos de mulheres e meio ambiente, e a adoção de uma estrutura interna democrática única e de uma plataforma política que procurou agir de acordo com sua doutrina (KECK, 1992; MENEGUELLO, 1989; AVRITZER, 2009). A história do PT é interessante de ser destacada porque a formação de base do partido, principalmente classe operária e popular, contribuiu para o seu apoio a mudanças institucionais em outras esferas, que não apenas a partidária, ajudando também a ampliar os temas a serem abarcados e as formas de se fazer representar, como se verá no campo das instituições participativas.

Ainda no campo das mudanças no sistema político, vale destacar que ocorreu ao longo dos últimos anos a pluralização do sistema partidário, com surgimento de novos partidos e volta à legalidade dos Partidos Comunistas (PCB e PC do B); a instalação das eleições diretas para todos os cargos eletivos; a concessão, pela primeira vez na história republicana do país, do direito de voto ao analfabeto; a introdução do voto facultativo para jovens de 16 a 17 anos; a aprovação da reeleição para chefe do Executivo e a adoção do voto em urna eletrônica em todo o país (NICOLAU, 2002; MENEGUELLO, 2004).

No campo dos direitos sociais, a Constituição de 1988 alargou tanto a gama de direitos cobertos pelo Estado, quanto os indivíduos incluídos, uma vez que a Carta apregoa a universalidade dos direitos, rompendo com a ordem da cidadania regulada erigida no Estado autoritário. Os direitos civis foram restaurados e fortalecidos e criados mecanismos de defesa dos direitos constitucionais dos cidadãos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Mas a presença dos direitos constitucionalmente garantidos não se reflete na prática no atendimento universal e igualitário. Esse tem sido um campo importante de estudos sobre a qualidade da democracia representativa que aponta a necessidade de se olhar para o atendimento de dimensões substantivas que alteram a relação entre Estado e sociedade, como o respeito por liberdades civis e direitos políticos e a progressiva implementação da igualdade política e de seus correlatos, a igualdade social e econômica (MORLINO, 2010; CARVALHO, J.M., 2002).

Do ponto de vista dos aspectos formais e procedimentais da representação, as instituições democráticas representativas se aproximam da concepção liberal clássica que associa a legitimidade do representante às eleições e suas características de definição dos interesses territorialmente agregados e como momento de veredito dos cidadãos. Conforme presente no capítulo primeiro, os limites intrínsecos à representação eleitoral geram uma

agenda vasta de pesquisa também no Brasil, a fim de lidar com os problemas de democratização do sistema político. É possível encontrar, por exemplo, estudos sobre os sistemas partidários, os sistemas eleitorais – proporcional, distrital, listas abertas e listas fechadas – e as relações entre os distintos poderes, principalmente Legislativo e Executivo, os quais tendem a se preocupar com os limites e potencialidades desses modelos para a *accountability* e responsividade em relação aos desejos do representado. Todas essas dimensões de análise estão diretamente relacionadas com as mudanças na forma de pensar a representação política e sua legitimidade na atualidade brasileira.

O segundo espaço de mudança institucional da representação refere-se aos mecanismos corporativos, sindicatos e organizações patronais, que passaram a apresentar como tendência traços de autenticidade e consistência sem contrapartida na anterior tradição “peleguista” (REIS, 1980). Na medida em que tais associações se desvinculam das estruturas do corporativismo estatista, montadas na década de 30, constituem-se em espaços importantes de representação para além do componente territorial. No primeiro ano da década de 1980, Reis apostava que a representação de associações profissionais de trabalhadores poderia vir a permitir a substituição da mecânica informal dos “anéis burocráticos” por um complexo de “anéis em contrapeso” dos interesses dos trabalhadores e da sociedade.

Análises mais recentes sobre a representação de interesses divergem sobre a possibilidade de “independência” em relação aos aparelhos do Estado e o surgimento de um corporativismo de cunho mais pluralista. Em livro organizado por Evelina Dagnino, na década de 1990⁶³, três autores têm posições diferentes sobre os rumos do corporativismo no país. Para Almeida e Tapia, há um sistema híbrido, em que as características corporativas importantes do passado foram mantidas na Constituição de 1988, por exemplo, a unicidade sindical e a contribuição sindical compulsória, além da criação de uma contribuição confederativa também compulsória, que mantém a inspiração corporativa anterior. Almeida (2004), no entanto, percebe a construção de centrais sindicais como elemento que equilibra essas características, introduzindo um formato absolutamente pluralista. Já Tapia (2004) pensa que substancialmente a estrutura de intermediação de interesses não foi modificada e as formas sociais emergentes não foram capazes de reverter o comportamento dos agentes, uma vez que as diferenças de acesso ao Estado permanecem. Por outro lado, Costa (2004) advoga pela expansão do corporativismo societal e desse para o setorial. Há um deslocamento do corporativismo societal – ampliação da participação das associações que representam

⁶³ DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. 2ª reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004.

interesses de classes nas arenas decisórias relativas a esse interesse – para o corporativismo setorial, o qual tem implicado na participação de setores de classe mais organizados. A sociedade passa a habitar um espaço em arenas decisórias que só eram abertas para classe patronal. Apesar destes avanços, a autora destaca que falta capacidade às organizações de cúpula de articular os diversos setores de modo a expressar o interesse geral da classe, bem como mecanismos de articulação horizontal que consigam conduzir até a cúpula a diversidade de interesses da classe como um todo. Os estudos sobre os mecanismos de representação de interesses têm levantado uma série de questões importantes que podem ajudar a pensar a relação entre Estado, sociedade e mercado e constituem-se, desse modo, em importante campo de pesquisa sobre a representação.

As transformações na estrutura da representação eleitoral e de grupos de interesses no Brasil mostram que as lógicas de legitimidade autoritárias e excludentes do período anterior, como o corporativismo estatista, o insulamento burocrático e o clientelismo perderam força na organização da vida política do país. Embora ainda seja possível encontrar elementos de continuidade, como o clientelismo praticado por partidos políticos, essas lógicas são colocadas em cheque e condenadas em termos de valor (PEREIRA, 2003). A estrutura da administração política do Estado brasileiro passou igualmente por uma reforma, a qual buscou a racionalização e maior eficiência do serviço público. Interessante notar que a representação política não se restringe ao universalismo de procedimentos da racionalidade burocrática e ao pluralismo de grupos com recursos de poder e organizativos. A construção da legitimidade democrática extrapola o momento eleitoral e a interferência de grupos, haja vista a necessidade de um enraizamento social por meio de arenas de negociação com a sociedade civil, a fim de diminuir o déficit democrático e de *accountability*. Desse modo, o período democrático inaugura um momento na história do país de coexistência de lógicas de legitimidade democrática, em que os componentes elitista e autoritário perdem centralidade.

Esse aspecto direciona para a terceira transformação na representação política, com foco nas inovações da sociedade civil. A implementação de novos sistemas de gestão veio acompanhada de uma mudança em relação ao papel da sociedade civil, que deixa de ter como eixo estruturante a ideia de autonomia, muito presente na sua agenda de luta contra o regime autoritário, passando a atuar para o leque de programas sociais institucionalizados. Criou-se uma nova gramática, na qual a mobilização deixou de ser sinônimo de desenvolvimento de uma consciência crítica e de protestos nas ruas e passou a ser vista como meio de organizar a população para participar de programas e projetos sociais (GOHN, 2005; TATAGIBA, 2005).

A participação da sociedade civil no processo decisório de políticas públicas e como princípio de organização da república brasileira consubstanciou-se com a Constituição de 1988, a qual declara em seu artigo primeiro, parágrafo único, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. As práticas participativas/ representativas vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as menos conhecidas, como as conferências de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação de experiências preexistentes, como as audiências públicas, os conselhos e os comitês de bacia hidrográfica, sem prescindir da valorização de práticas menos afamadas, como as ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo, e da criação de espaços completamente distintos, como os orçamentos participativos. A participação, desse modo, cobre repertório amplo de influência direta dos cidadãos, como se dá nos referendos, plebiscitos e iniciativa popular, e formas de participação indireta e via representação, por exemplo, as instituições participativas, doravante IPs, que introduzem novos pontos de interação constante com o Estado. De acordo com definição de Avritzer (2009, p. 8), essas são instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política; interagem com partidos políticos e atores estatais e para as quais o desenho institucional tem grande relevância na sua efetividade.

A composição é variada, incluindo desde cidadãos voluntários até indivíduos membros de organizações civis (ONGs, associações de moradores, sindicatos, organizações trabalhistas, entidades filantrópicas, etc.) e movimentos sociais. A classificação proposta por Avritzer (2009, p. 69-74) distingue entre desenhos mais abertos em termos da inclusão de todos os cidadãos, nos quais o governo tem um papel de facilitador do processo deliberativo, como os orçamentos participativos (*bottom-up design*); passando por desenhos de compartilhamento de poder – conselhos de políticas – (*power-sharing design*), cuja participação se dá em grande maioria por membros de organizações da sociedade civil eleitos ou indicados pelas mesmas e que compartilham poder de decisão com o governo; até desenhos de ratificação – planos diretores participativos – (*ratification design*), nos quais participantes de associações representativas podem aprovar ou rejeitar propostas do Estado, mas não têm poder de proposição.

As três mudanças institucionais mais gerais destacadas oferecem um rico campo de pesquisas na área da representação política. Primeiramente, há o fortalecimento da democracia eleitoral e das instituições tradicionais de representação – partidos políticos e

organização dos três Poderes – e a aceitação da legitimidade que tem origem no consentimento dos cidadãos. Essa legitimidade tem como desafio a universalização da cidadania e a democratização das instituições de maneira a publicizar a representação e torná-la mais responsiva aos interesses da população. Em segundo lugar, a forma de se pensar a pluralidade da representação se renova tanto na política de grupos, quanto no repertório de práticas sociais voltadas para críticas aos limites da democracia liberal. Essas experiências deslocam a representação para o campo da sociedade civil, reconhecendo uma ampla gama de esferas públicas possíveis em que a cidadania pode ser exercida e os interesses da sociedade não somente representados, mas também fundamentalmente re/modelados (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000). É importante lembrar que para além das IPs e grupos de interesse, o Estado mantém formas de legitimação com a sociedade, seja pelo controle direto exercido por meio de protestos e pressão da sociedade na mídia e outros meios de comunicação, seja pelo estabelecimento de parcerias na prestação de serviços com ONGs e organizações civis.

O objetivo geral deste capítulo é analisar as mudanças na avaliação da legitimidade da representação a partir da perspectiva das IPs por três motivos. Em primeiro lugar, são nesses espaços que há uma alteração significativa na concepção de representação, pois o foco não está no número de vezes que o cidadão participa, mas na forma como participa e em nome de que e de quem participa (PINTO, 2004). A inclusão social é diferente do modelo autoritário e corporativo, no qual a sociedade em geral participava apenas por meio de canais abertos e sob regulação do Estado ou dentro de um escopo delimitado de interesses. O Estado continuou como indutor da participação em alguns canais, como orçamentos participativos, conselhos e planos diretores, mas a sociedade tem um papel relevante na formatação desses espaços, ao transferir práticas sociais e culturais para o nível institucional e pluralizar as áreas e temáticas sob sua influência (AVRITZER, 2009). Em segundo lugar, e como decorrência da primeira justificativa, as IPs tentam escapar da lógica competitiva pluralista ou da dinâmica de representação estatal liberal, propondo uma experiência com a pluralidade que leve em conta outras formas de manifestação da sociedade, que não apenas por meio da política agregativa do voto ou da lógica competitiva de interesses de grupos. Em terceiro lugar, colocam de forma inédita Estado e sociedade partilhando o poder decisório em áreas que historicamente estiveram sob a tutela do Estado. Desse modo, impõem à teoria política uma revisão dos critérios de legitimidade pensados para o corpo doutrinário da democracia representativa, bem como um resgate da associação entre representação e exercício contínuo

da soberania popular. É importante destacar que o termo instituição participativa é utilizado apenas como categoria analítica e não a partir da dimensão normativa da participação, já que o que se pretende avaliar é justamente seu papel representativo.

Meu argumento é que a introdução de instituições participativas no Brasil inaugura um quarto momento de relação entre Estado e sociedade, responsável por borrar ou ofuscar a separação moderna entre esfera política e social, 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, os atores governamentais não se tornam sociedade. Além disso, a indefinição destas fronteiras⁶⁴ dá-se no momento em que atores estatais e líderes comunitários ocupam espaço dentro de instituições estatais, assim como dentro de redes da sociedade civil (KECK, 2003; WAMPLER, 2010). Depois do predomínio das lógicas privatista/estamental, corporativa/estatista e autoritária/excludente, o período iniciado em 1985 inaugura um novo ciclo, no qual os polos Estado e sociedade não são vistos como antagônicos, mas complementares.

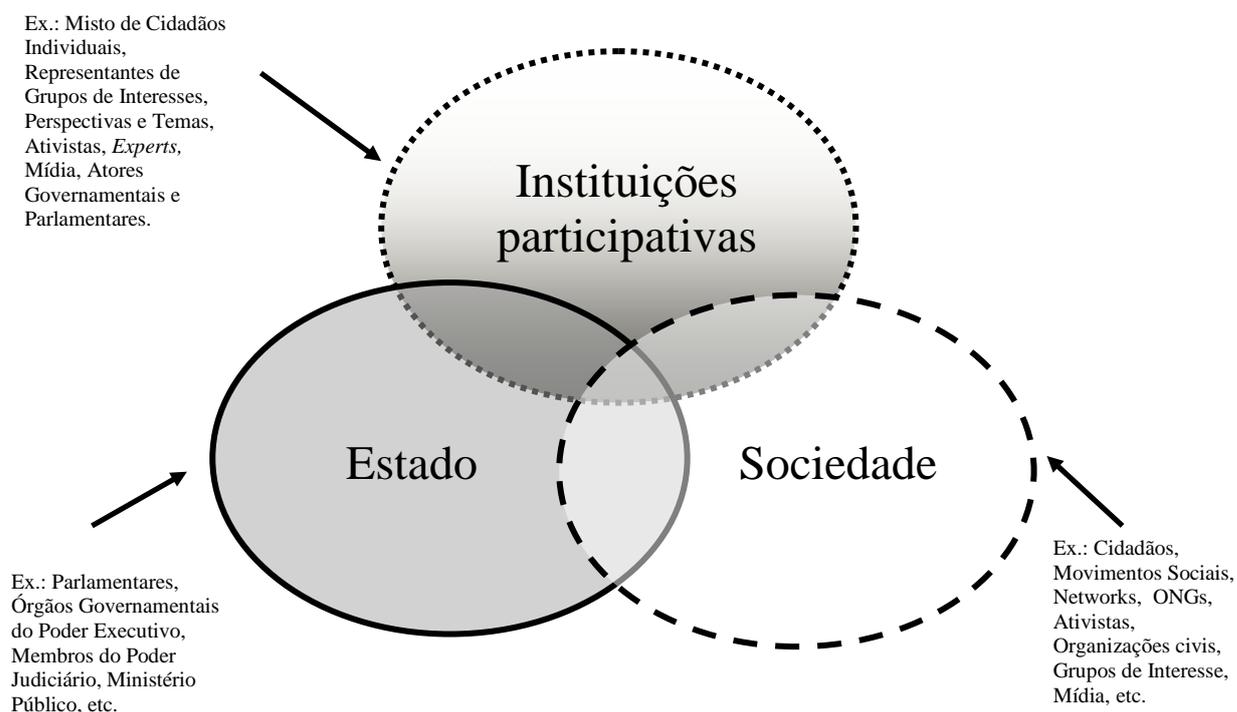
Isso não significa que se deva transformar todas as ações coletivas da sociedade em representação. Não obstante, num mundo em que as atividades de governança requerem cada vez mais que se flexibilize a dicotomia entre Estado e sociedade civil, participação e representação devem ser vistas como atividades que a sociedade civil exerce de forma complementar e, em alguns casos, simultânea. O caso dos conselhos de políticas no Brasil é bom exemplo de como os conselheiros que representam entidades, associações ou grupos são, ao mesmo tempo, participantes desses movimentos. Além disso, frequentemente esses atores se movem de uma fronteira para a outra, participando de diferentes esferas e exercendo diferentes funções. Como observa Fox (2007, p. 177), como determinar onde o Estado termina e a sociedade começa? É preciso olhar para essas interações e perceber até que ponto elas representam o Estado para a sociedade, ou representam a sociedade para o Estado.

A figura 1 a seguir é uma tentativa de ilustrar como as instituições participativas operam o trânsito entre atores sociais e estatais e esferas distintas de deliberação. Inspirada na figura do sistema integrado deliberativo de Hendriks (2006, p. 500), a esfera do Estado e suas instituições (micro esfera deliberativa), especialmente órgãos do poder Executivo, parlamento, burocracia e partidos políticos, é representada por uma linha contínua e um preenchimento mais denso na cor, que indicam uma esfera formal de deliberação menos porosa à participação dos distintos atores da sociedade civil. As linhas tracejadas indicam a

⁶⁴ Análise de Lavallo *et al* (2006b) mostra também como organizações da sociedade civil que desenvolvem um papel representativo estão frequentemente envolvidas com canais políticos tradicionais de representação.

porosidade das esferas da sociedade (macro esfera discursiva) em relação aos interesses alternativos ou marginalizados ou aos interesses mais delimitados da esfera do mercado. Inclui desde grupos mais ou menos organizados – movimentos, ativistas, redes civis ou mídia, mas também grupos de interesse e corporações –, até cidadãos que se engajam com o Estado como indivíduos. As instituições participativas situar-se-iam no que Hendriks denomina de esferas discursivas mistas com relativa porosidade aos distintos interesses e com composição variada em termos de atores, desde cidadãos individuais, até grupos de interesse, ativistas, mídia, técnicos governamentais, parlamentares e organizações da sociedade civil. Alguns exemplos de IPs no Brasil são: Conselhos de Políticas e Direitos, Comitês de Bacia Hidrográfica, Orçamentos Participativos, Conferências, Audiências Públicas, Mesas de Negociação, etc.

Figura 1 – Representação política nas Instituições Participativas no Brasil



A constatação de que representantes da sociedade civil em instituições participativas estão rompendo com o dualismo moderno que separa Estado e sociedade exige uma redefinição do próprio conceito de representação, bem como das questões que o orientam. O desafio é avaliar quais são os fundamentos dessa representação e como podem contribuir para

a qualidade da democracia. Considerando que a qualidade da democracia depende da efetividade das instituições de representação, de acesso à justiça, de formulação e execução de políticas públicas que asseguram tanto a distribuição de poder como o direito dos cidadãos de avaliar o desempenho de seus representantes (MOISÉS, 2010), o estudo da representação nas IPs – espaços de formulação de políticas e de representação – é central para compreensão dos avanços e continuidades da democracia brasileira.

4.2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: QUANDO O REPRESENTADO SE TORNA REPRESENTANTE

A pluralização da representação no Brasil a partir das instituições participativas insere-se na perspectiva da descentralização política e administrativa, a qual foi uma demanda não apenas da sociedade para entrar no aparelho do Estado e direcioná-lo, mas também de pressões internas e externas por reformas institucionais (NOGUEIRA, 2004). Após décadas vivendo sob um regime centralizado, uma das expectativas, que logo se mostraria ingênua, foi a de que a combinação entre descentralização e participação seria um dos caminhos para o aprofundamento da democracia (ARRETCHE, 1996; DAGNINO, 2002). O projeto participativo se fortaleceu com a mobilização de uma ampla variedade de movimentos e organizações sociais e as expectativas de expandir a participação para além dos fóruns representativos ganharam consistência nas propostas da Assembleia Constituinte. A experiência de alguns conselhos e assembleias de participação popular durante a transição democrática, principalmente na área de saúde, inspirou os artigos da Constituição de 1988 que tratam da participação dos cidadãos nos processos de formulação de políticas. Os conselhos gestores, nas áreas de saúde, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente são fruto da regulamentação de artigos da Carta Magna, que tratam da participação dos cidadãos no processo decisório de tais políticas e obrigatórios para recebimento de recursos públicos. Durante a década de 1990 espalharam-se conselhos em diversas áreas, incluindo questões de meio ambiente, educação, política urbana, direitos humanos, habitação, transporte e para proteção de direitos de grupos particulares, tais como mulher e idoso. Ademais, espalharam-se

no país experiências que conjugam participação e representação, tratando de vários temas e com distintas funções e formas de interação com o Estado.

Importante ressaltar que a representação não era uma ideia central no pensamento político brasileiro e no período de democratização a noção de participação aparece com grande força normativa. Tendo em vista sua natureza de oposição à representação liberal, as IPs surgem atreladas ao ideário participativo e deliberativo da teoria democrática contemporânea e foram estudadas sob diferentes prismas, os quais apostam no seu potencial democratizador das políticas a partir da participação da sociedade; seus efeitos inclusivos em termos de acesso da população de baixa renda a bens e serviços, bem como a canais de participação, e sua capacidade de inovar na relação entre Estado e sociedade. Recentemente, a constatação empírica das funções representativas dos atores sociais levou a um redirecionamento dos estudos no sentido de fugir da falsa dicotomia entre democracia representativa, de um lado, e democracia participativa ou deliberativa, de outro. A fim de adaptar-se a contextos fortemente contingentes e explicar sociedades cada vez mais complexas, a teoria democrática vem propondo uma abordagem realista e não-essencialista, que se assuma como falível e não se apoie em dogmatismos, sob pena de ter reduzida a sua capacidade de responder aos dilemas sociais e aos impasses políticos contemporâneos (POGREBINSCHI e SANTOS, 2010b). A ideia de representação política está no centro deste debate, por ser fundamental para a política democrática. A representação, no entanto, é percebida, conforme discussão do capítulo 2, como atividade que permite ao social tornar-se político, ou que conecta o mundo do político à política, nos termos de Rosanvallon (2010).

Estudos no campo da representação eleitoral mostram que as tentativas de lidar com a pluralidade de interesses, perspectivas e opiniões do mundo social pela via da política partidária ou de grupos de pressão não dão conta da complexidade da soberania dos indivíduos. Como observam Pogrebinschi e Santos (2010b), o multipartidarismo não leva à pluralidade, mas à coalizão para governar. Instituições participativas, como conferências de políticas e direitos, têm o papel de trazer a multidimensionalidade para a política, trazendo novos olhares e demandas para o sistema representativo. Permitem ainda, novas formas de intermediação entre o Estado e a sociedade civil num contexto onde os mecanismos tradicionais de representação não são fortes no Brasil – o poder Legislativo fraco diante do Executivo, e o sistema partidário fragmentado. As IPs surgem como principais instituições intermediárias ligando funcionários governamentais e líderes comunitários (WAMPLER, 2011). De acordo com Brian Wampler, um conjunto diverso de IPs – conselhos, conferências,

OPs, etc. – é a base de uma arquitetura institucional que une os líderes de diferentes organizações da sociedade civil, ajudando essas últimas a construir e manter “laços de solidariedade” (ALEXANDER, 2006 *apud* WAMPLER, 2011, p. 157). Os “laços de solidariedade” são cruciais, pois permitem aos líderes, que de outra forma estariam isolados, desenvolver laços com indivíduos que tenham preocupações e demandas semelhantes. Tendo em vista que a sombra das eleições está sempre presente, a sociedade civil usa as IPs para tentar induzir o governo a atender as suas demandas e os governantes e seus funcionários usam as IPs para atender às demandas coletivas e individuais dos participantes, mas, ao mesmo tempo, para recolher informações sobre as habilidades de mobilização dos participantes.

Não obstante as distintas correntes teóricas que apontam as vantagens da pluralização da representação em conciliar a vontade de muitos com a vontade geral, expressa pelo voto, existem riscos e “tentações” que acompanham esses novos experimentos. Entre os problemas já ressaltados pela literatura estão os riscos de cooptação dos atores sociais, de oligarquização dos movimentos e afastamento de suas bases, etc. (BOSCHI, 1987; DAGNINO, 2002). Considerando que esses atores por vezes se apresentam não apenas como participantes e defensores de demandas individuais, mas sim coletivas, é preciso atentar para o processo representativo e analisar as formas de inclusão, deliberação e manutenção do relacionamento entre representantes e representados. Os critérios de avaliação não são os mesmos da teoria clássica de representação, sendo necessário construir novas estratégias metodológicas para o estudo da representação.

4.2.1 Instituições Participativas: *Quem São os Incluídos?*

As teorias democráticas participativa e deliberativa foram responsáveis por denunciar os limites da representação eleitoral para a qualidade da democracia e apostar na participação do cidadão e na discussão na esfera pública como meios de tornar mais legítimas as decisões dos governantes. Para os deliberativos, a legitimidade das decisões está baseada no princípio da participação de todos indivíduos potencialmente afetados por uma decisão coletiva, os

quais devem ter igual oportunidade de influenciar a decisão proporcionalmente a sua participação no resultado. Desde então, a abertura de espaços de interação entre Estado e sociedade tem sido justificada com base neste princípio deliberativo. O problema é que quando se olha para as instituições participativas percebe-se que muitas vezes quem participa desses fóruns é investido do papel de representante, o que impõe à teoria repensar a legitimidade dos incluídos. Ou seja, na ausência da legitimidade da autorização, baseada na igualdade matemática dos votantes e de oportunidades iguais de participação de todos os indivíduos, onde residiria a legitimidade dos representantes da sociedade civil? Em outros termos, por que aqueles que não participam de um processo deliberativo deveriam considerá-lo legítimo? (PARKINSON, 2003). Sendo assim, é importante levantar algumas características desse representante e qual a contribuição dessas experiências para reformulação da questão *quem representa* e para conexão entre unidade e pluralidade.

A expectativa com a criação das IPs é de inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados na política, que possam contrabalançar o controle da elite sobre o Estado e democratizá-lo (WAMPLER e AVRITZER, 2004; COELHO e NOBRE, 2004; COELHO, et al, 2010). Para os teóricos da democracia deliberativa, a multiplicação de espaços de debate entre Estado e sociedade tem o objetivo de proporcionar o encontro entre diferentes visões e perspectivas, fazendo com que os participantes passem a considerar outros interesses, opiniões e valores, para além dos seus próprios. Nesse sentido, há uma forte expectativa de inclusão política de uma pluralidade de atores, a fim de que se possa chegar a um resultado que expresse a força do melhor argumento.

A participação é valorizada por motivos distintos da legitimidade advinda da racionalidade técnica dos agentes ou da delegação. De acordo com Sintomer (2006), a influência da sociedade civil na formulação de políticas públicas parte do reconhecimento de diferentes saberes cidadãos e de uma racionalidade específica face aos *experts* e aos profissionais da política. 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”⁶⁵. 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,

⁶⁵ DEWEY, J. 1954. *The public and its problems*, p. 207. Tradução livre do inglês: “*The man who wears the shoe knows best that it pinches and where it pinches, even if the expert shoemaker is the best judge of how the trouble is to be remedied*”.

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.

O reconhecimento dos saberes cidadãos, no entanto, é insuficiente para responder à questão acima proposta sobre a legitimidade dos cidadãos representativos (WARREN, 2006). Ademais, quando se trata de IPs, é bom lembrar que convivem lado a lado saberes cidadãos e saberes provenientes da *expertise* técnica de alguns grupos. Portanto, é preciso avaliar em que medida a inclusão dos saberes é efetivada e sob quais condições as IPs incorporam a pluralidade. Nessa perspectiva importa olhar para os processos de seleção dos atores ou sua autoapresentação, os atores incluídos no que se refere ao perfil associativo e socioeconômico, as regras que regulamentam o processo de inclusão ou definem quem está “habilitado” a participar e a presença de um campo aberto à competição de diferentes vozes, de modo que as distintas reivindicações da sociedade civil tenham oportunidade de se expressar (ALMEIDA, 2010; COELHO, et al, 2010). Conforme destacam Coelho, et al (2010, p. 370) é preciso se perguntar se os mecanismos participativos estão de fato promovendo mais transparência e inclusão no modo de conduzir as políticas públicas. Tal orientação implica em avaliar as IPs do ponto de vista da abertura democrática da definição do representante, a fim de que não haja monopólio por parte de algumas associações ou indivíduos e que a representação política seja (re)modelada continuamente.

É importante destacar que dependendo da política pública em questão e do tipo de resultado esperado das IPs, os grupos e indivíduos incluídos serão diversos e não se pode esperar, realisticamente, que todos estejam envolvidos. A legitimidade democrática deve ser construída, conforme apresentado por Parkinson e Hendriks no capítulo 2, na interação entre as IPs e as distintas esferas do Estado e da sociedade.

4.2.2 De Qual Pluralidade Estamos Falando?

As instituições participativas apresentam um novo modelo para se repensar a representação em relação ao que se representa. O foco não está na representação de indivíduos territorialmente agregados, mas na possibilidade de incorporar a pluralidade de interesses, perspectivas e valores diretamente relacionados ao processo de definição de determinadas políticas públicas. Ideias pluralistas estão presentes na teoria política desde o século passado, visando incorporar cada vez mais discursos, atributos, perspectivas e práticas sociais ao processo político. Seja do ponto de vista participativo, deliberativo ou pluralista radical existe uma valorização da diversidade e da pluralidade na vida política como meio de democratização da representação. Desse modo, sociedade civil e esfera pública têm sido apresentadas como arenas para a expressão de diferenças e não para a descoberta de substratos universais (ABERS e KECK, 2007).

A diversificação da representação vem ao encontro das críticas das distorções geradas pela agregação territorial de votos e da representação de interesses e de pessoas, conforme lógica liberal. Apesar da importância e veracidade dessas críticas, a representação da sociedade civil não pode ser dada como um fato, sem a preocupação com a construção de novas estratégias conceituais. Lavallo e Isunza (2010, p. 45) mostram que atores coletivos organizados falam implícita ou explicitamente em nome de beneficiários, de públicos difusos, de populações mais ou menos delimitadas, de bases sociais dispersas ou circunscritas, de comunidades específicas ou adscritivas, de membros ou associados, de simpatizantes ou simplesmente de interesses difusos, dependendo do tipo de ator, dos temas trabalhados, da orientação político-ideológica, das redes de entidades inseridas e da escala político-territorial da representação. Ou seja, não possuem uma base representável claramente definida (constituente).

Face a essas incertezas e à necessidade de fugir da noção de legitimidade como o ato de “contar cabeças”, a legitimidade da representação da sociedade civil tem sido buscada no processo e não no seu momento constitutivo. O que não significa que não seja necessário pensar na composição ou no resultado do processo político. O processo de formação das IPs é essencial, bem como os seus resultados, que precisam estar orientados para discussões generalizantes que alcancem distintos grupos. Desse modo, o ideal de unidade continua como

horizonte normativo da representação, mas não como resultado da descoberta de interesses nacionais superiores, da contagem dos votos ou da sabedoria do representante. A busca de generalizações é constante e sempre aberta à contestação, concordância e produção de acordos. Ela precisa também ser orientada por um processo de discussão que leve em conta indivíduos com recursos e saberes diferenciados, fator que vem sendo facilitado pela introdução de algumas regras de participação nas IPs. As regras podem oferecer condições de participação a grupos tradicionalmente excluídos, os quais sem os mesmos incentivos poderiam não ser incluídos. O caso dos OPs é um exemplo interessante de como normas pensadas conjuntamente entre Estado e sociedade podem mudar o conteúdo da representação. A sociedade tem a possibilidade de “relembrar” ao representante suas demandas e necessidades, ao mesmo tempo que partilha o poder de decisão. Neste caso, a impossibilidade da vontade do cidadão ser alvo direto da implementação da política no governo representativo (MANIN, 1997) é superada nesses novos desenhos.

Outro fator que está presente no debate sobre o que se representa diz respeito ao conteúdo do argumento que entra na disputa. Interesses, perspectivas, valores e experiências são algumas das categorias levantadas na vasta literatura sobre deliberação e representação nos últimos anos. Esse é um dilema de difícil resolução e pouco frutífero para se pensar o aprimoramento democrático da representação. Pensando a partir de Dryzek (2001) e Parkinson (2003), que o indivíduo não é uma essência autônoma e calculista, mas atravessado por múltiplos e fluidos papéis, é importante avaliar como eles se percebem na arena deliberativa. Além disso, tendo em vista a composição plural das instituições participativas que incluem desde grupos com interesses bem definidos em relação ao bem em questão – como o caso dos usuários e consumidores de água nos comitês de bacia hidrográfica e entidades prestadoras de serviço nos conselhos de saúde –, e associações voltadas para a defesa de determinados temas, é razoável pensar que o papel representativo é constituído ao longo do processo. É difícil atribuir a determinados segmentos uma atuação apenas voltada para interesses individuais/corporativos ou coletivos, bem como supor quando perspectivas ajudarão a construir interesses comuns ou generalizáveis para determinado grupo.

Para Abers e Keck (2007), representantes da sociedade civil e do Estado tem papel diferenciado nos conselhos em relação à questão “em nome de que falam”. 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. A contribuição da sociedade civil para a democracia reside

em seu papel como arena para expressão da diversidade. Como espaços de diferença e conflito, tais associações, na visão pluralista, não têm legitimidade para falar em nome dos ausentes. Já a presença do Estado nas IPs teria o papel de representar interesses dos não-organizados ou menos organizados. O governo representativo teria a função de equilibrar a representação igualitária dos ausentes.

Essa visão um pouco estanque das categorias da sociedade civil e do Estado, contudo, é logo contrabalançada quando se lembra que o Estado não está imune a pressões e não se pode esperar que ele naturalmente represente os interesses dos excluídos. Para este dilema, as autoras sugerem ver o Estado com sua própria dinâmica e pluralidade. Em outras palavras, grupos dentro do Estado geram seus próprios projetos, procurando parceiros e aliados entre outros tipos de grupos com projetos parecidos, tanto no Estado como na sociedade. Para avaliar a possibilidade de que haja uma relação positiva entre diversidade da sociedade e unidade do Estado, é preciso olhar as IPs como espaços de expressão de diferenças e conflitos. A capacidade de generalização dos conteúdos deliberados poderá emergir desse processo interativo e da expressão dos diferentes argumentos.

É importante lembrar que a dimensão do debate estava na origem das teorias da representação política moderna e foi recuperada pelos teóricos deliberativos com maior ênfase no papel da sociedade na esfera pública. Nesse sentido, a preocupação anterior com a inclusão democrática dos representantes da sociedade civil (quem) nas IPs vem acompanhada de uma análise deliberativa do processo decisório, haja vista a impossibilidade de se determinar com antecedência o que está sendo representado. Representantes da sociedade civil nas IPs não falam em nome apenas de preferências e interesses expressos na autorização que recebem de alguns grupos, mas tomam decisões ao lado do Estado sobre temas e políticas públicas que atingem o conjunto da população. Considerando com Urbinati (2006a) que a representação opera a mediação entre as diversas parcialidades da vida social e a política a partir de uma visão deliberativa da política representativa, a análise da legitimidade democrática das IPs deve atentar para o processo de discussão e de decisão. É necessário avaliar tanto a abertura dos canais representativos aos indivíduos e grupos com interesses definidos ou perspectivas sociais relacionados à política pública, quanto a forma como deliberam e chegam a acordos que terão impacto nas pessoas afetadas pelo processo decisório.

4.2.3 O Controle entre Representantes e Representados: as Múltiplas Dimensões da *Accountability* e Responsividade

As instituições participativas foram vistas por um longo período como espaços de controle social sobre o poder público e suas burocracias. No esquema espacial proposto por O'Donnell (1991), a liberdade de associação e opinião se situa nas práticas de controle vertical dos representantes. Mais recentemente, Peruzzotti e Smulovitz (2002) propuseram separar o controle vertical exercido continuamente pelas organizações da sociedade civil, formulando o conceito de *accountability* social. Esse refere-se a um conjunto de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis e mídias independentes guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e *accountability* da ação governamental. Tal conjunto de atores e iniciativas incluem diferentes ações destinadas a supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades e exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção. Esse conjunto heterogêneo de atores sociais desenvolve novos recursos que se somam ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações de governo. É bom lembrar que nas IPs do Brasil, a sociedade civil é chamada para induzir o controle público dos representantes, por meio da pressão nas demais agências de controle, e para assumir um papel mais ativo na deliberação sobre políticas em conjunto com representantes eleitos. Nesses casos, a legitimidade não é dada por si, mas depende do tipo de relação estabelecida entre representantes e representados (LAVALLE e ISUNZA VERA, 2010, p. 23).

Em contraste ao controle exercido no plano individual, a representação exercida por atores coletivos pressupõe analogamente à representação eleitoral, sanção e responsividade, tendo em vista que não é possível supor a existência de um vínculo genuíno entre sociedade e sociedade civil. Assim, além do desafio da falta de autorização, o protagonismo desses atores coletivos tem que lidar com a inevitável ambiguidade no que diz respeito aos grupos representados (LAVALLE e ISUNZA VERA, 2010). Como os representantes da sociedade civil podem sancionar ou julgar a atuação do Estado, ao mesmo tempo em que são sujeitos ao controle e devem ser responsivos aos interesses da sociedade? De acordo com Lavalle e

Isunza (2010), ao contrário da prestação de contas eleitoral, em que o ato do consentimento concentra tanto o momento de definição do representante, quanto os mecanismos de institucionalização do controle, a *accountability* da sociedade civil é dependente de um processo que se desloca no tempo. Esse ponto leva a uma relação diacrônica do controle, em que a representação não deve ser medida pela quantidade de cidadãos que são capazes de participar nesses fóruns, mas pela natureza e qualidade da representação democrática obtida no processo participativo (WARREN, 2006, p. 4). Implica também um movimento constante de informação, poder e representação entre sociedade organizada e o público mais amplo que será beneficiário de determinada política. No caso das IPs que funcionam com relativa institucionalização dentro do aparelho do Estado e com caráter deliberativo, os atores têm capacidade de, por um lado, impor controle sobre o Estado e, por outro lado, prestar contas ao público temático que representam, revelando a dupla face da *accountability*, como teorizado por Lavallo e Isunza Vera (2010).

As IPs mudam a relação de *accountability*, primeiramente, ao estabelecer canais em que a sociedade exerce poder sobre o Estado no sentido de “mandá-lo” agir. A responsividade em relação aos interesses da sociedade é buscada numa relação direta com o responsável pela implementação das políticas. Além de forçá-lo a cumprir acordos e deliberar em conjunto com atores societais, os representantes da sociedade civil podem constranger o governo a informar e argumentar com a sociedade. Essas interfaces entre Estado, sociedade civil e sociedade em geral são chamadas por Lavallo e Isunza (Ibid., p. 66-68) de “transversal societal”, a qual se desenvolve quando atores coletivos em nome da sociedade ou de uma parcela dela exercem controle em espaços institucionalizados reconhecidos dentro do aparato do Estado, como os conselhos de políticas no Brasil.

Em segundo lugar, embora não prestem contas a um constituinte individual, atores coletivos oferecem um tipo de prestação de contas discursiva ao público, uma forma de *accountability* que pode complementar o controle eleitoral. A complementaridade está baseada no fato de que corpos legislativos possuem alta capacidade de chegar a acordos sobre questões complexas devido às divisões de trabalho entre comitês, normas de barganha e regras para controle da agenda, mas são fracos em oferecer *accountability* pública (WARREN, 2006). A prestação de contas pública pode ser efetivada por meio de acordos que reflitam a opinião pública refinada por meio do processo de debate. Além da prestação de contas discursiva, é possível vislumbrar um tipo de controle direto da sociedade quando essa demanda a um conselho de saúde, por exemplo, uma atuação em determinado problema nos

serviços prestados no município. Essa dimensão revela a dupla face do controle, chamada por Lavallo e Isunza (2010) de “prestação de contas societal cidadã ou o controle dos controladores”. Tais interfaces aparecem quando os atores sociais responsáveis pelo controle de atores estatais têm, por sua vez, de prestar contas e ser responsivos aos beneficiários das políticas.

Essas análises mostram que o problema clássico da representação no que tange à conexão entre representantes e representados precisa ser enfrentado, tendo em vista o propósito de democratização da representação. O dilema apresentado por Pitkin (1967) para conciliação entre, de um lado, diferença e distância entre quem representa e aquele que é representado e, de outro, responsividade, tem respostas próximas à da autora, ao mesmo tempo que diferentes. Primeiramente, a ideia de que a representação é uma atividade que requer relativa independência do representante parece de difícil contestação. Tanto os corpos legislativos e executivos, quanto as instituições participativas precisam decidir sobre questões, as quais a população e/ou entidade/associação não têm informações suficientes e tampouco interesse definido em relação a todos os assuntos deliberados. Representar envolve alguma atividade de defesa e criação. Está ligada tanto à defesa do interesse ou preferência previamente existente, como à criação desse interesse ou realidade, como discutido no capítulo 2. Nessa perspectiva, Urbinati (2006c) defende que o sentido da representação democrática é formado pela representatividade e pela defesa (*advocacy*). Comprometido com a causa dos representados, o representante deve ser capaz de reconstruir seu raciocínio para poder defendê-los de modo eficaz. Ao contrário das críticas que apontam o aspecto não-democrático e de ausência de controle do *advocate* (MIGUEL, 2010), a autora deixa claro que essa criação não se dá de maneira autonomizada do representado. A representação tem uma dimensão temporal que vai além da política do sim ou não e articula os representantes com os cidadãos por meio de um debate contínuo “ao projetá-los numa perspectiva orientada pelo futuro” (Ibid., p. 225).

Em segundo lugar, a questão central que diferencia a representação eleitoral e a não-eleitoral é como se dá esta criação. Enquanto na teoria liberal da representação o foco é na agregação das preferências dos indivíduos no momento eleitoral ou via competição de grupos, as instituições participativas se orientam pela ideia de deliberação e troca de argumentos. Uma das condições da deliberação é que os participantes estejam abertos à persuasão e à mudança de preferências, portanto, os representantes não podem agir como simples delegados (PARKINSON, 2003, p. 188). Isso não quer dizer que a deliberação não tenha sido pensada

dentro do Parlamento. Desde Stuart Mill, até estudos mais recentes da teoria deliberativa, vem sendo destacada a importância da deliberação para tomada de decisões, chegando a propor desenhos institucionais e dimensões contextuais mais propícios ao seu desenvolvimento (BÄCHTIGER, et al, 2005). Mansbridge (2003) também alerta para os distintos momentos de justificação e de construção de legitimidade entre representantes e representados que excedem a avaliação prospectiva e retrospectiva do eleitor. Todavia, é inegável que o espaço de decisão do Parlamento é mais propício para negociação e barganha e a conexão com o representado muito mais difícil de ser operacionalizada (WARREN, 2006; MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 1999).

As instituições participativas apontam para um tipo de prestação de contas relacional. No caso dos conselhos gestores, um modelo ou ideal de representação em que grupos nomeados agem no interesse de públicos predefinidos falha ao não levar em conta as relações que se desenvolvem entre os indivíduos que são escolhidos pelas associações e pelas instituições governamentais para participar neles. Tal modelo deixa escapar sua criatividade, congelando as relações em papéis preordenados, e supõe uma possível homogeneidade de posições entre organizações da sociedade civil que, além de impraticável, é indesejável (ABERS e KECK, 2007, p. 20). Se o que ocorre nos conselhos é um processo de interação inovadora entre atores com diferentes pontos de vista e diferentes recursos, e se o resultado pode ser não só a redefinição de compreensões, mas também de capacidades reais, então quem ou o que está sendo representado nesses espaços está sempre em movimento. Na perspectiva de Saward (2006, p. 229), é preciso olhar para as reivindicações de representação (*representative claims*), abordagem que destaca o lado atuante da representação e gera espaço para um trabalho normativo criativo na radicalização de nossas ideias sobre quem e o que pode valer como politicamente representativo. Nas palavras de Abers e Keck (2008b), “eles são ativistas promovendo causas muito mais do que delegados de constituintes com preferências predefinidas”.

Essa atividade criativa se beneficia de uma característica mais porosa das instituições participativas ao controle e julgamento público. Desse modo, elas podem contribuir para maior aproximação entre representantes e representados, identidade e sentimento de pertencimento e afinidade com a temática a ser deliberada (AVRITZER, 2007a). Essas são possibilidades e nenhuma delas dispensa a necessidade de desenvolvimento de canais permanentes de interação, como meios de divulgação mais amplos das ações das instituições participativas (internet, jornal, rádio e televisão), tampouco maior interlocução com seus

membros. Mais do que dupla face, a *accountability* é um processo que pode se desenvolver de maneira relacional em diferentes níveis. Manifestações de protesto e ativismo dos indivíduos podem, por exemplo, impulsionar tanto diretamente o Estado, como agências de controle e sociedade organizada de modo a exigir explicações e justificações. Ao mesmo tempo, a sociedade civil dentro das instituições participativas pode servir ela própria de agência de controle forçando o Estado a informar ou deliberando sobre o cumprimento de determinada orientação política. Situar as IPs nesta rede ampla pode ajudar a compreender suas possibilidades e limites no processo de prestação de contas e responsividade.

4.3 VARIÁVEIS QUE INTERFEREM NA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

As promessas de democratização do processo decisório e de diversificação dos interesses e perspectivas sociais a serem representados nas IPs dependem para sua efetivação de algumas condições e variáveis que precisam ser consideradas em seu conjunto. Pensar a política como espaço de contestação e produção permanente de acordos, envolvendo uma multiplicidade de atores não é tarefa fácil, especialmente, no contexto brasileiro de centralidade do papel do Estado, desigualdades materiais e simbólicas entre indivíduos, baixa tradição associativa e diferenças de capacidade e poder entre níveis de governo e políticas, para citar alguns dos limites. Essas são condições que foram pouco tematizadas inicialmente pelos teóricos pluralistas e deliberativos, mas que precisam ser avaliadas no funcionamento da representação nas IPs. De acordo com Kapoor (2002, p. 479-480), Mouffe deixa de lado as questões materiais, por centrar sua teoria no campo simbólico do conflito, o que parece não ser central em países com profundas desigualdades. Em Habermas, a ausência de atenção às condições materiais e socioeconômicas faz com que sua teoria de consenso seja muito exigente em locais onde as questões de subsistência sejam prioritárias, haja vista o caráter contencioso e polarizado desta temática. Com relação à significância do Estado nos países em desenvolvimento, Kapoor destaca por um lado, seu papel na proteção de direitos dos mais pobres e o monopólio da violência e de poder, que pode por outro lado, impor obstáculos à democratização.

A preocupação com as variáveis que interferem na qualidade da interação Estado e sociedade ganhou espaço nos estudos deliberativos empíricos e no Brasil esse é um debate que povoa os estudos na área há algum tempo. Ainda que pouco orientados pelo papel representativo da sociedade civil, há relativo consenso sobre alguns fatores considerados essenciais para o sucesso ou fracasso das IPs, entre os quais destacam-se o desenho institucional (FARIA, 2007; AVRITZER, 2003; LAVALLE, HOUTZAGER e ACHARYA, 2004); as diferenças nas áreas de políticas públicas (CÔRTEZ, 2002; FUKS e PERISSINOTTO, 2006); a densidade associativa e relações políticas na sociedade civil (SANTOS JR., RIBEIRO e AZEVEDO, 2004; WAMPLER e AVRITZER, 2004) e a existência ou não de governo ou coalizões com projetos participativos (FARIA, 2005; CUNHA, 2007). Essas são algumas dimensões que ajudam a compreender sob que condições a representação pode ser democrática. O adjetivo democrático neste contexto refere-se à reformulação das questões sobre quem, o que e como se representa e não está circunscrita à democracia das eleições. A possibilidade das IPs consubstanciarem as propostas de inclusão e revisão da construção da legitimidade democrática e de controle dos cidadãos sobre políticas é impactada por estas variáveis. Segue-se uma breve descrição sobre elas.

DESENHO INSTITUCIONAL. Teóricos do novo institucionalismo alertam para o fato de que normas facilitam ou constroem o engajamento e a ação dos indivíduos (HALL e TAYLOR, 2003). As instituições se constituem de normas, procedimentos formais e informais, rotinas e convenções embutidas na estrutura organizacional da política. No caso das instituições participativas não é diferente. Regras são importantes porque ditam para organizações quanto e que tipo de recursos devem estar disponíveis a uma parceria, o nível de apoio ou constrangimento para iniciativas nessa parceria e frequentemente determinam quem deve/pode/ou não deve participar em relacionamentos colaborativos (HARDY e KOONTZ, 2009, p. 395). Além de definir quem pode ou não participar e o tipo de recursos necessários, o desenho institucional tem a função de ajudar na superação das desigualdades dos cidadãos, ao contribuir para desenvolver habilidades e capacidades individuais de modo que processos e resultados mais justos e razoáveis sejam obtidos (ROSENBERG, 2005).

A análise do desenho institucional nas IPs se tornou elemento central para antever as possibilidades inclusivas geradas para os atores sociais e políticos no interior desses espaços (FARIA e RIBEIRO, 2010). Os trabalhos buscam identificar as variáveis que impactam no desempenho democrático e inclusivo dessas novas instituições. Aspectos tais como quem

participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência, podem todos vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior dessas instituições (CUNHA, et al, 2011). Faria e Ribeiro (2011) identificam um conjunto de regras que, a partir de sua presença ou ausência, revelam o nível de institucionalização, de democratização e de representação dos conselhos.

Para Avritzer (2009, p. 64), é preciso considerar que as IPs oferecem condições propícias para a participação/representação, mas que as regras mudam de acordo com o papel que atores da sociedade civil e sociedade política pretendem desempenhar nesses espaços. As diferenças nos contextos social e político são fundamentais para compreensão do tipo de desenho assumido em cada experiência. O autor mostra que o sucesso do desenho participativo não é causado pelo desenho autoconsciente de alguns atores, mas é o resultado não antecipado da interação entre sociedade civil e sociedade política, o qual chama de “desenho institucional interativo”. Desse modo, a análise da dimensão institucional precisa estar atenta não apenas às regras que estruturam a ação dos atores, assumindo que podem ser transportadas para diferentes instituições e contextos. Deve olhar igualmente para a forma como as instituições foram moldadas, a qual impacta na capacidade de introduzir práticas democráticas e influenciar a política. O contexto de interação entre Estado e sociedade importa para o desenho institucional.

GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA PÚBLICA. É importante avaliar o tipo de interesse e política que está em jogo. Nesse sentido, importa investigar se são espaços formados para resolver problemas diretos de políticas públicas ou de bens mais localizados ou para aprimorar e promover o esclarecimento de questões. Essas são perguntas centrais visto que podem iluminar a forma como espaços participativos interagem com o sistema representativo, as expectativas deliberativas para essas esferas e quais grupos serão mais propícios de participar em cada experiência. O impacto que a definição do “bem” em jogo tem na seleção dos atores e no tipo de motivação à participação é fundamental para entender como se estrutura a deliberação e quais são os procedimentos necessários para administrar conflitos e criar um ambiente mais propício ao atendimento das condições mínimas para deliberação. No orçamento participativo, Abers (2003) destaca que o autointeresse em obter infraestrutura para seu bairro e melhorar suas vidas é o que move as pessoas, primeiramente, a participar, não o desejo de deliberar. De acordo com a autora, é muito menos provável que pessoas ordinárias participem de arenas onde os interesses são

difusos e, nesses casos, o autointeresse tem o papel central de dar início à deliberação. Tendo em vista a natureza conflituosa da matéria em questão no OP – o orçamento público e a distribuição de recursos – é impossível pensar num processo puramente deliberativo, sem que ocorra em algum momento a barganha estratégica. Todavia, não se pode esquecer que há espaço para um processo de aprendizado deliberativo, na medida em que as pessoas ganham experiência com o debate público.

Em relação ao formato conselhos, o tipo de política pública vem se mostrando uma variável que altera os resultados da troca deliberativa, haja vista as diferentes tradições de organização, a estrutura de funcionamento da política pública e os recursos que dispõe (CÔRTEZ, 2002, 2009). Pesquisas realizadas em conselhos de saúde, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente revelam como a delimitação do campo da política e do bem em questão também tem uma influência no público que delibera. Desse modo, os diferentes atores que se mobilizam para instituir e participar dessas esferas, a existência de uma estrutura prévia de funcionamento e organização, a presença de financiamento e os variados objetivos e estratégias de enfrentamento da política pública têm impacto sobre o processo deliberativo, tanto do ponto de vista discursivo, quanto decisório (AVRITZER, 2010).

CONFIGURAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL. O surgimento das IPs foi em grande medida uma demanda, de um lado, da sociedade civil com o objetivo de inovação e experimentação democrática e, de outro, uma preocupação da sociedade política com os limites do Estado no atendimento universal de bens e serviços para a população (DAGNINO, 2002). O desenvolvimento heterogêneo da sociedade civil, tanto no que diz respeito à difusão do associativismo pelo território brasileiro, quanto ao tipo de temática ou política pública na qual o associativismo está mais ou menos organizado, é um dado a ser considerado no “sucesso” ou “fracasso” da representação societal nas IPs. Nesse sentido, a representação é dependente de ressonância e sustentação na própria sociedade que deseja efetivamente participar, para que os representantes tenham condições e recursos de pressionar o governo, ao mesmo tempo em que se alimentam das dinâmicas e demandas gestadas socialmente.

Nas pesquisas desenvolvidas no Brasil, duas dimensões vêm sendo analisadas em termos do projeto político da sociedade. Primeiro, considera-se que a presença de uma vida associativa forte, qualitativamente e quantitativamente (AVRITZER, 2009), pode influenciar as estratégias das associações para atuação no processo decisório das IPs, tanto no que se

refere à pressão para sua composição, quanto no que tange aos recursos necessários para participação, sejam eles políticos, informacionais ou materiais. Segundo, a partir do pressuposto de que a sociedade civil não é uma “aldeia global” homogênea, mas um terreno de luta, minado às vezes por relações de poder desiguais e não-democráticas e acesso diferenciado a recursos materiais, culturais e políticos (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000), destaca-se a necessidade de avaliar a posse de recursos de natureza política diversos entre os segmentos e a capacidade dos conselhos incorporarem a pluralidade de atores e associações presentes na esfera pública (FUKE e PERISSINOTTO, 2006; ALMEIDA, 2010).

VARIÁVEL PROJETO POLÍTICO GOVERNAMENTAL. As IPs precisam ser consideradas a partir de sua inserção em contextos mais amplos (político-partidário, associativo, econômico, normativo-legal etc.). No âmbito dos municípios, por exemplo, os processos eleitorais têm conduzido partidos ou coalizões ao poder que se identificam ou não com o projeto participativo, o que significa dizer que há, potencialmente, uma maior ou menor resistência quanto à criação e ao funcionamento desses espaços. Como observa Cornwall (2008, p. 525), a instituição de uma governança participativa precisa ser situada contra o pano de fundo de instituições e práticas políticas preexistentes. Nenhum desenho institucional pode insular as IPs do jogo da política partidária e de práticas associadas com culturas predominantes da política em outros espaços políticos. Em algumas áreas de políticas existe ainda uma cultura centralizadora arraigada no país, que não pode ser desprezada na avaliação destas experiências.

Desse modo, a delegação de autoridade legal formal às IPs é apenas o primeiro passo para a criação de instituições viáveis. Os governos precisam estar significativamente envolvidos a fim de fazer com que as instituições funcionem bem. Isso demanda comprometimento político-ideológico dos atores responsáveis por sua criação, no sentido de apoiar e incentivar a participação, e capacidade de organização e pressão da sociedade (DAGNINO, 2002). Além dos incentivos e recursos políticos, não se pode esquecer da coordenação e capacidade de implementação por parte das agências estatais (ABERS e KECK, 2009). As autoridades governamentais devem prestar o apoio administrativo para assegurar que os membros de conselhos, comitês, orçamentos participativos, por exemplo, tenham informações de boa qualidade. Talvez ainda mais importante, atores governamentais devem modificar o conteúdo e o processo por meio dos quais as políticas são implementadas para responder às demandas políticas dos membros das IPs. Quando tais atores procuram

trabalhar com os membros do conselho e funcionários governamentais estão habituados a trabalhar em estreita colaboração com a sociedade, há uma probabilidade maior de que, em conjunto, contribuam para o programa político (WAMPLER, 2011, p. 155). Desse modo, a noção de projeto político demanda uma compreensão mais sofisticada, visto que não depende apenas da vontade do Executivo, mas da construção de alianças com a burocracia, com lideranças partidárias e com os outros poderes, pois as decisões tomadas nestes espaços muitas vezes requerem o envolvimento de vários atores para se concretizar.

4.4 DIMENSÕES DE ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO NAS IPS: CONSELHOS DE SAÚDE E COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

A variedade de experiências de participação/representação no Brasil é responsável pela disseminação da ideia de que o país é um laboratório para se pensar a relação entre participação e democracia. Entre as iniciativas mais conhecidas destacam-se os conselhos de políticas e direitos, os orçamentos participativos, os comitês de bacia hidrográfica, os fóruns temáticos (exemplo Fórum Nacional de Reforma Urbana), as audiências públicas, os planos diretores participativos e as conferências em diversas áreas de políticas públicas e níveis de governo. Diante de tamanha diversidade, os estudos têm apontado seja para o “sucesso” ou “fracasso” dessas experiências em incluir a pluralidade e mudar a relação entre Estado e sociedade no país. A alta expectativa colocada na criação das IPs em relação à reversão de um modelo de deliberação de políticas públicas é um dos fatores que contribui para o relativo desânimo com relação às instituições participativas, em parte da literatura. Além disso, o foco na participação e na deliberação de todos os cidadãos logo se mostra inviável quando os estudos de caso revelam o aspecto limitado de tal inclusão.

Esta seção propõe uma abordagem diferenciada das IPs buscando situar tais experiências na lente da representação, já que os atores estão de *facto* e de *jure* exercendo representação política (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006b). A fim de visualizar mudanças na forma de pensar a representação, separa algumas dimensões de análise em relação a *quem, o que e como se representa*. Tal empreendimento envolve dois passos

concomitantes: i) apresentação de variáveis e indicadores para se analisar as IPs e ii) indicação de alguns resultados sobre como vem se desenvolvendo a representação nas três questões apresentadas acima. Essas dimensões serão avaliadas com base na discussão teórica prévia das possibilidades representativas das IPs.

Considerando que as experiências diferem no que concerne a como e quais resultados produzem (BORBA, 2011), propõe-se aqui concentrar o estudo em duas instituições, conselhos e comitês, tendo em vista que compartilham algumas semelhanças centrais e diferenças na forma de processar a representação. Estudos comparados pressupõem que os objetos pesquisados compartilhem alguns atributos que os situem numa mesma categoria e, concomitantemente, não compartilhem outros, o que pode ser útil para explicar semelhanças e diferenças (SKOCPOL e SOMERS, 1980). Dentro do leque de conselhos disponíveis no país, será feita a redução da análise aos conselhos de saúde devido à possibilidade de estudar a dinâmica interna de uma instituição em particular, já que a literatura vem mostrando a diferença entre as áreas de políticas públicas em relação a quem participa, o tipo de bem ou serviços sob deliberação e os resultados na formulação de políticas públicas. Em relação aos comitês de bacia hidrográfica é sintomático o fato de que existem vários estudos sobre conselhos de políticas no Brasil e poucas análises na literatura da Ciência Política dedicadas a essa instituição participativa. Uma pesquisa rápida na internet revela a ampla atenção dada aos comitês nas áreas de estudos ambientais e ciências exatas.

No que tange às características afins, em primeiro lugar, é possível afirmar que comitês e conselhos compartilham como característica a dimensão institucionalizada. São espaços permanentes de interação que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, na formulação/planejamento e fiscalização da política pública. Em segundo lugar, são organizados e regulados por regras legais e administrativas que modelam a ação de determinados atores. Em terceiro lugar, funcionam a partir da representação de entidades, não envolvendo no seu aspecto formal a participação direta dos cidadãos⁶⁶. Desse modo, esses colegiados se situam na classificação de Avritzer (2009, p. 71), como desenhos de compartilhamento de poder “*power sharing designs*”. No que tange às diferenças, os colegiados possuem características distintas nas quatro variáveis “explicativas” destacadas anteriormente (AVRITZER, 2007b).

⁶⁶ Na prática as reuniões de conselhos e comitês costumam ser abertas à participação da sociedade, o que pode gerar uma característica de participação direta ou autoapresentação dos indivíduos. Eles possuem direito à voz e não a voto.

A investigação da representação nas IPs coloca-se numa terceira geração de estudos capaz de identificar e analisar de forma sistemática o tipo de relação que são capazes de forjar entre Estado e sociedade, afastando-se das gerações anteriores, centrada na defesa ou na crítica da própria existência das IPs a partir de uma avaliação da adequação dessas a determinados parâmetros normativos (SILVA, 2011, p. 234). Antes de iniciar a análise das IPs é importante deixar claro que não se trata de representação política no sentido de representantes selecionados a partir da autorização da sociedade para governar. Mas ao mesmo tempo não se trata de uma negociação limitada de interesses bem compreendidos em busca de um acordo. Bens públicos são envolvidos, assim como processos de justificação são requeridos; e decisões são tomadas sobre o compromisso e implantação de recursos públicos. Existe ainda um processo de autorização de um público ou constituinte específico e, desse modo, há expectativa de que sejam *accountables* para aqueles que supostamente falam (ABERS e KECK, 2008a; AVRITZER, 2007a; LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006a, 2006b).

4.4.1 Caracterização das IPs

A Política de Saúde. Pode-se afirmar que, entre as políticas públicas modificadas pelo novo arranjo constitucional, a política de saúde foi indubitavelmente uma das estratégias de descentralização de maior sucesso, tanto no que se refere ao seu aspecto gerencial e administrativo, quanto em relação aos impactos políticos da incorporação da participação popular na sua fase de planejamento e fiscalização. É bom lembrar que o acesso aos serviços de saúde não era um direito universal no Brasil e, até 1988, o país possuía um dos piores sistemas de saúde do mundo em desenvolvimento, com serviços altamente centralizados e acesso excludente – apenas as pessoas que estavam inseridas no mercado formal de trabalho (AVRITZER, 2009).

A presença de dois atores sociopolíticos com visões convergentes a respeito do acesso à política de saúde no país – o Movimento Sanitarista, liderado por profissionais da área que questionavam o modelo preventista adotado, e o Movimento Popular de Saúde, organizado pela população de baixa renda para lutar pelo acesso aos serviços – teve um

grande impacto na defesa da participação e democratização do sistema. A influência desses atores pode ser sentida tanto na alteração do modelo de gestão da política de saúde – descentralizado, integralizado e universal – quanto na inserção da sociedade civil na elaboração da política pública. A formação de uma agenda progressiva por parte do movimento de reforma da saúde que foi se consolidando nas conferências nacionais, especialmente na VIII Conferência Nacional de Saúde, impulsionou as mudanças propostas na Constituição de 1988. O artigo 198 descreve a saúde como um sistema integrado, organizado de acordo com os seguintes princípios: descentralização, atendimento integral – com foco na prevenção sem prejuízo dos serviços assistenciais – e participação da comunidade na deliberação da política pública.

A participação da comunidade foi regulamentada pela Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990, a qual incluiu os seguintes mecanismos institucionais: i) as conferências e os conselhos de saúde; ii) o controle pelos conselhos de saúde das despesas na área por meio de um fundo com controle da sociedade civil; iii) a paridade entre Estado e sociedade civil como forma de organização dos conselhos nos três níveis da federação e iv) a sanção em caso de não institucionalização da participação (BRASIL, 1990). Em alguns municípios existem conselhos locais e regionais, uma vez que as cidades brasileiras também reproduziram a lógica descentralizada do Estado. São os únicos compostos, em sua maioria, por membros da sociedade civil. Eles seguem o princípio da paridade entre, por um lado, representantes dos usuários, que ocupam 50% das cadeiras, e, por outro, do governo, trabalhadores da saúde e instituições prestadoras de serviços, que perfazem os outros 50%.

A existência legal dos conselhos municipais de saúde (CMSs) e a obrigatoriedade para repasse de recursos não garante o seu funcionamento efetivo. Suas responsabilidades e composição variam de um lugar para o outro, tendo em vista que são regulamentados por leis municipais. Apesar de resoluções do Conselho Nacional de Saúde, como a Resolução n.º 333, de 2003, disporem sobre sua composição, em termos de paridade e distribuição de vagas, na prática o número de membros e a pluralidade de representantes da sociedade civil e do governo é bem distinta (BRASIL, 2003). O desenho institucional, desse modo, vem se mostrando uma das variáveis importantes para avaliar o impacto dessas instituições participativas (ALMEIDA, 2010; CUNHA, et al, 2011).

Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), de 2009, revelam que apenas 2,7% (148 de um total de 5.565) dos municípios brasileiros não possuem conselho de saúde, a maioria deles tendo sido criada na década de 1990. Nas três gestões municipais

posteriores à proclamação da Carta Magna, mais de 2/3 dos municípios tinham implantado seus conselhos de saúde. Os resultados da MUNIC revelam também que em 195 municípios os conselhos não são paritários, como determina a Lei n.º 8.142, de 1990, e dentre os que têm conselho paritário, 12,1% (634 municípios) não são deliberativos, contrariando a legislação federal. O número maior de municípios que não indica o caráter deliberativo dos conselhos está entre cidades com até 20.000 habitantes (502 municípios).

Um dos dados revelados pela MUNIC/2009 que pode comprometer o funcionamento dos conselhos foi o baixo número de municípios que possuem um Fundo Municipal de Saúde. O Fundo Municipal de Saúde é um instrumento legal, de natureza contábil, orçamentária e financeira, cujo objetivo é gerir centralizadamente, com racionalidade e transparência, a totalidade dos recursos da saúde do município. Conforme as diretrizes do SUS, os recursos que se destinam ao financiamento de ações e serviços de saúde deverão compor esse fundo, a ser gerido de forma democrática e transparente, pelo gestor municipal da saúde, sob fiscalização da sociedade organizada, representada no conselho municipal de saúde. A análise dos resultados da pesquisa, para o conjunto do país, mostrou que, em 2009, 6,5% dos municípios não tinham Fundo Municipal de Saúde. Em 65,0% dos casos que tinham fundo, o órgão responsável pela sua gestão era a Secretaria Municipal de Saúde. Foi relevante também a proporção de municípios cuja administração do fundo estava a cargo do gabinete do prefeito (24,6%). Em 4,2% dos municípios a estrutura responsável por este fundo era outra secretaria. Em 1,2% dos casos a administração municipal não soube informar o órgão responsável pela atividade aqui arrolada. Fica o questionamento se as secretarias municipais estão permitindo a fiscalização da sociedade sobre os fundos.

Apesar das funções deliberativas garantidas por lei, é preciso considerar que os conselhos de saúde estão inseridos numa estrutura hierárquica e descentralizada de formulação de políticas, a qual inclui outros mecanismos de deliberação na área, como as Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites (CIBs e CITs), compostas por atores governamentais. Esses espaços vêm reconfigurando as funções dos conselhos e deslocando temas mais amplos de planejamento e formulação das políticas públicas da sua esfera de atuação (CÔRTEZ, 2009). Para entender a legitimidade da representação nos conselhos de saúde é importante considerá-lo como uma esfera mista que, no entanto, precisa interagir como outras arenas formais. Nesse sentido, o Estado representado na figura 1, é composto por atores e esferas que têm papéis distintos e não deve ser visto como um bloco único. Ademais, a sociedade, no sentido amplo do termo, inclui grupos de interesse e corporações lado a lado

com organizações e movimentos sociais. Nesse sentido, as funções deliberativas precisam se desenvolver num ambiente internamente e externamente plural no que diz respeito a espaços e atores – com distintos objetivos e expectativas.

Política de Recursos Hídricos. Os comitês de bacia hidrográfica (CBHs) são componentes de um modelo integrado de gerenciamento de recursos hídricos que se tornou uma espécie de padrão internacional da governança da água, nos anos de 1980 e 1990. No país existia até então, em termos de unidades gestoras de recursos hídricos, comitês executivos com atribuições consultivas, o que dificultava a implementação das decisões acordadas, pois era preciso que esses organismos fossem mais executivos e para isso a integração dos vários níveis de governo e dos vários setores da sociedade tornava-se condição *sine qua non*. A política de recursos hídricos no Brasil, historicamente era fragmentada e centralizada, onde canais para a participação da sociedade civil, usuários de água e governos locais, eram praticamente inexistentes (ABERS, 2010). A necessidade de uma abordagem integrada foi reconhecida a partir dos anos 1970, quando foram criados os primeiros comitês de bacia hidrográfica no país, os quais reuniam órgãos federais e estaduais. A partir dos anos 1980, o reconhecimento do problema de conflitos entre usos da água foi complementado por demandas mais gerais de democratização, na mesma linha de propostas de descentralização e participação. Assim como na saúde, onde a descentralização e a criação dos conselhos obedecia à orientação legal e às exigências para transferência de recursos, a criação dos comitês também surge da necessidade de adequação às leis federais e estaduais. Da mesma forma, órgãos governamentais, especialmente a Agência Nacional de Águas, têm colocado a existência de comitês como requisito para o recebimento de apoio financeiro, e organismos de cooperação internacional, como o BID e o Banco Mundial, também têm promovido a criação de comitês e financiado alguns de seus projetos.

A Constituição Federal de 1988, no inciso XIX, do art. 21, definiu o papel do Estado como responsável pela instituição de um sistema nacional de recursos hídricos e pela definição de critérios de outorga de direitos de uso, reservando à sociedade civil uma responsabilidade central na condução da política e gestão desses recursos (JACOBI, 2004). Ao longo da década de 1990 a União e a maioria dos estados aprovaram leis que reorganizaram o sistema de gestão de recursos hídricos, modelo que se consolidou com a Lei nº 9.433, de 1997, conhecida como “Lei das Águas”, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) (BRASIL, 1997).

De acordo com Abers e Keck (2008b), a ideia principal dessa reforma é que a água deve ser tratada como um bem econômico, isto é, um bem cujo valor pode ser atribuído, para o qual os usuários devem pagar. A intenção era internalizar os custos de coleta e retorno da água para o sistema e mantê-lo saudável, em seu uso público e privado. Assim como as demais IPs, o objetivo era descentralizar sua gerência a fim de integrar as ações de múltiplas agências estatais que influenciam o uso da água, bem como reunir diferentes grupos que usam a água ou defendem interesses difusos relacionados a ela. Atualmente existem cerca de 140 comitês no país, a maioria no âmbito estadual de gestão (ABERS, 2010, p. 14).

As competências dos comitês são amplas, entre as quais destacam-se a negociação de conflitos de uso da água, a aprovação de planos de bacias hidrográficas e a definição de valores de cobrança pelo uso da água bruta – instrumento de gestão ainda não implementado na maioria dos estados. A composição é tripartite, incluindo representantes governamentais, usuários da água e sociedade civil. Apesar dessas definições e previsão legal, os organismos se diferenciam entre si na sua composição, poderes deliberativos, efetividade, dinâmica interna e motivação de sua criação. Abers e Keck (2008b, 2009) alertam ainda para o aspecto ambíguo e algumas vezes inconsistente da legislação. Na maioria dos estados não existe mecanismos que garantam que as agências públicas dedicarão recursos para implementar suas decisões ou mesmo investir na gestão da água. Desse modo, suas competências são pouco tangíveis, já que a cobrança depende de regulamentação não feita na maioria dos estados; a aprovação do plano de recursos hídricos tem implicações políticas ambíguas, quando se leva em conta que o poder público tem frequentemente ignorado planos deste tipo, e outras competências também não têm garantias de serem cumpridas (ABERS e DINO, 2005).

No que diz respeito à legitimidade da representação da sociedade civil nestas instituições participativas é preciso também levar em consideração a interação entre diferentes esferas e escalas de deliberação. Primeiro, porque os comitês têm o desafio de integrar indivíduos de diferentes municípios e as vezes estados, já que possuem como unidade territorial e administrativa a bacia hidrográfica. Segundo, porque estão situados dentro de uma estrutura hierarquizada de gestão de recursos hídricos composta por Conselho Nacional e Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, e seus braços executivos – as agências de bacia, responsáveis pela implementação das decisões dos comitês. Terceiro, porque são muito dependentes da estrutura organizacional, técnica e financeira dos estados e da União.

Quadro 4 – IPs e características de funcionamento

IP	Previsão legal	Nível de atuação	Quem participa	Tipo de decisão	Garantias de funcionamento
CMSs	Sim – Constituição de 1988 e Lei 8.142/1990	Descentralizado nos 3 níveis	Governo, prestadores, trabalhadores e usuários	Formulação e fiscalização de política pública	Exigência para repasse de recursos
CBHs	Sim – Constituição de 1988 e Lei 9.433/1997	Bacia Hidrográfica estadual ou federal (municipal no caso dos consórcios)	Governo, usuários e sociedade civil	Planejamento do gerenciamento da bacia	Requisito para recebimento de apoio financeiro ⁶⁷

Fonte: Elaboração própria.

A análise aqui empreendida será feita a partir do marco conceitual presente na vasta literatura sobre IPs no Brasil e da utilização de pesquisas empíricas que ajudarão a compor a revisão do conceito e as formas de pensar a representação política no país. Especificamente, serão utilizados dados qualitativos e quantitativos de pesquisas realizadas nos conselhos de saúde, pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP), da UFMG⁶⁸ (AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009), e nos comitês de bacia hidrográfica, pelo Projeto Marca D'Água⁶⁹ (FRANK, 2008; ABERS, 2010). A pesquisa se vale principalmente de resultados de entrevistas (*survey*) realizadas com membros destes colegiados. Existem algumas limitações desta proposta que precisam ser esclarecidas. O objetivo principal não é comparar o funcionamento destes espaços. Isso porque os dados refletem, em grande parte, apenas opiniões, atributos e práticas dos membros, de acordo com suas próprias percepções. Além disso, os instrumentos de coleta não são idênticos ou foram desenhados com objetivos comuns, embora haja grande compatibilidade entre os interesses de pesquisa. Se não é possível comparar o funcionamento do conjunto de instituições pesquisadas, os dados permitem mostrar os desafios da representação da sociedade civil a partir de suas aproximações e diferenças, ajudando a levantar variáveis que impactam na qualidade da representação em distintas IPs. Não obstante as limitações, considera-se que as pesquisas revelam um padrão de atuação da representação da sociedade muito útil para os estudos sobre a legitimidade democrática. Os dados serão sempre que possíveis complementados com

⁶⁷ Abers e Dino (2005) destacam que órgãos governamentais, especialmente a Agência Nacional de Águas, têm colocado a existência de comitês como requisito para o recebimento de recursos, bem como organizações internacionais têm financiado alguns de seus projetos. No entanto, diferentemente da saúde que há dotação orçamentária para a implantação da política pública, na área de gestão dos recursos hídricos, não existe mecanismos que garantam recursos para o investimento.

⁶⁸ Pesquisas “Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste”, 2007; “Participação e efetividade deliberativa nos conselhos municipais de saúde” e “Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil”, 2009.

⁶⁹ Agradeço a professora Rebecca Abers pela disponibilização dos dados e incentivo a sua utilização.

pesquisas realizadas por diferentes autores que possam reforçar ou contradizer a opinião apresentada.

A pesquisa na saúde foi realizada com olhar para os conselhos municipais (CMSs)⁷⁰. Conta com análise documental de atas das reuniões, regimentos internos e leis de criação, e com os resultados de um *survey*, no qual foram realizadas 253 entrevistas, em 15 cidades⁷¹, distribuídas em quatro regiões do país, sem a participação da região Norte. As entrevistas representam 65% do total de membros dos respectivos conselhos (AVRITZER, 2007b, 2010). Os dados de conselhos refletem apenas o perfil de cidades acima de 100 mil habitantes e capitais, não podendo ser generalizados para cidades de pequeno porte, no período de 2003 a 2007. As cidades também foram selecionadas com base nas diferenças em termos de projeto de governo, desenho institucional e associativismo. A análise das atas cobre um universo de oito cidades, nas quais, com exceção de Belém e São Paulo, também foram realizadas entrevistas. A análise dos regimentos internos e leis de criação foi realizada para um conjunto amplo de cidades, incluindo toda a amostra das pesquisas, totalizando 49 cidades – Anexo A (FARIA e RIBEIRO, 2010).

Para a pesquisa nos CBHs utilizam-se os dados de entrevistas em 14 comitês de bacia e 4 consórcios intermunicipais, selecionados num cadastro de todos os comitês que, em 2004, funcionavam há mais de dois anos. Com base em critérios como região, tipo de problema (qualidade de água, escassez, enchentes), urbanização, e tamanho da bacia, os comitês foram selecionados de forma a refletir a distribuição dessas características contextuais (ABERS, et al, 2010). As entrevistas totalizaram 87% de seus participantes, o que representa praticamente um censo dos membros (Anexo B).

4.4.2 Quem São os Atores e Como São Selecionados

Em que medida a inclusão é efetivada e as instituições participativas são capazes de absorver atores com perspectivas e interesses plurais? As análises sobre a representação da

⁷⁰ O banco de dados é composto por três pesquisas com diferentes financiadores, FORD, CNPQ, FINEP e FAPEMIG.

⁷¹ O *survey* foi aplicado a todos os conselheiros municipais de saúde que se dispuseram a responder o questionário.

sociedade civil nas IPs partem da premissa de que existem grupos sociais com interesses definidos ou com perspectivas importantes para definição de determinada política que devem ser representados nesses espaços. Para avaliar a inclusão dos grupos e indivíduos nas IPs sugiro olhar para quatro dimensões: i) quais são os segmentos e categorias que têm assento; ii) quem são estes atores em termos de características socioeconômicas; iii) como são selecionados e iv) quais são as regras que habilitam quem tem direito a participar.

i) De que tipo de organizações estamos falando? Nos conselhos de saúde, a composição é paritária, com discriminação positiva para os usuários, que devem ocupar 50% dos assentos e os demais 50% são divididos entre trabalhadores, governo e prestadores privados. Soraya Côrtes (2009, p. 23) adota a diferença entre atores societais (sociais e de mercado) e estatais. Os primeiros fazem referência àqueles que agem, em geral, representando interesses de coletividades ou particulares e os segundos, representando interesses de órgãos públicos ou de governo. De acordo com a autora, a denominação de usuários é derivada do campo da economia e refere-se àqueles que usam determinados bens e serviços prestados em uma dada área territorial. Não é instrumento analítico adequado para a compreensão de processos políticos que envolvem atores coletivos nos conselhos, além de não favorecer o entendimento das relações entre Estado e sociedade.

A literatura aponta como os atores sociais mais influentes nas arenas políticas da área de saúde: organizações de profissionais e trabalhadores de saúde; entidades de trabalhadores, não especificamente da área da saúde; associações comunitárias; movimentos sociais; entidades de portadores de patologias e deficiências e entidades étnicas e de gênero. Os atores de mercado mais influentes seriam os prestadores de serviços, seguradoras de saúde e também organizações de empresários, com interesses não diretamente vinculados à área de saúde. Desse modo, “o termo sociedade civil abriga e homogeneiza – no mesmo polo – um conjunto bastante diferenciado de organizações e entidades, grupos de interesses” (LÜCHMANN, 2008, p. 90), sendo necessário atentar para a capacidade dos conselhos de incorporarem a pluralidade de atores e perspectivas, diretamente afins com a política pública em questão, e estarem abertos à renovação desses grupos. Isso 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 indivíduos e instituições que compõem tais grupos. Os atores governamentais que mais participam são os técnicos das secretarias relacionadas à política de saúde e os secretários das respectivas áreas. Com essa ressalva, mantém-se a referência ao

termo usuário, apenas para diferenciá-lo dos demais atores societais, como os trabalhadores e prestadores privados, mas com a clareza de que se trata de organizações e movimentos sociais⁷².

A Resolução n.º 333, de 2003, do Conselho Nacional de Saúde, sugere que os conselhos devem buscar nos critérios de representatividade, abrangência e complementaridade do conjunto das forças sociais, de acordo com as especificidades locais, incluir uma pluralidade de entidades⁷³. É possível encontrar desde entidades específicas de defesa de perspectivas tradicionalmente excluídas, como mulheres e pessoas com deficiência, até grupos identificados com a política pluralista de interesses. Em cidades de pequeno porte e baixo associativismo, os conselhos têm grandes dificuldades de se encaixar neste ideal de representação. Embora a Resolução mencione que não cabe a participação do Legislativo e Judiciário nos conselhos de saúde, uma vez que conselhos estão situados na esfera do Executivo, na prática não é isso que vem ocorrendo. Para citar um exemplo, em Belo Horizonte os vereadores têm assento não apenas no conselho de saúde, mas em quase todos os conselhos de políticas e direitos da cidade.

A análise do Regimento Interno do Distrito Federal e de 7 capitais brasileiras – Belém, Belo Horizonte, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo – revelou que a composição tanto em termos numéricos, quanto na pluralidade de entidades da sociedade civil varia enormemente (Anexo C). É possível encontrar desde conselhos de saúde com 36 membros titulares da sociedade civil (usuários), como em Porto Alegre, até conselhos com apenas 5 usuários, por exemplo, o CMS do Distrito Federal. Além disso, em algumas localidades há preocupação em incluir o elemento da territorialidade, inserindo organizações comunitárias ou conselhos distritais de cada região da cidade, juntamente com entidades temáticas. Por se tratar de capitais de estado e da capital federal, a variável contextual e sociodemográfica não parece ser a explicação para esta diferença. É possível cogitar que exista uma relação direta com a centralidade do conselho na política governamental e com a força da sociedade civil ligada à saúde na cidade, como atestam os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte (ALMEIDA, 2010).

⁷² Existem alguns conselhos que incorporam o cidadão individual na categoria usuário, como os conselhos de assistência social.

⁷³ As categorias citadas na Resolução são: associações de patologias, portadores de deficiência, indígenas, movimentos sociais e populares, movimentos de mulheres, aposentados e pensionistas, sindicatos e confederações de trabalhadores, defesa do consumidor, organizações de moradores, ambientalistas, organizações religiosas, associações de trabalhadores e conselhos de classe, comunidade científica, entidades públicas – de hospitais universitários e de campo de estágio, patronais, prestadores de serviço da saúde e governo.

Os comitês de bacia hidrográfica são compostos por grupos de indivíduos, incluindo agências governamentais (municipal, estadual e federal), usuários da água públicos e privados (companhias hidroelétricas, indústrias, companhias de saneamento e de irrigação), definidos legalmente como aqueles necessitados de outorgas de direitos de uso de recursos hídricos – nesse caso se encaixam bem na denominação de usuários, conforme definida por Côrtes –, e associações defendendo os interesses da sociedade civil. Contrariamente aos conselhos de saúde que são diferentes em relação ao tipo de associações, mas mantêm na maioria dos casos a paridade exigida legalmente, nos CBHs a diferença entre a legislação federal e as estaduais é maior. A legislação federal define 40% dos assentos para os usuários de água – aqueles necessitados de outorgas de direitos de uso de recursos hídricos –, pelo menos 20% para a sociedade civil (inclusive pequenos agricultores que não precisam de outorga) e no máximo 40% para todas as esferas do poder público (ABERS, et al, 2010, p. 223).

As entrevistas revelam que 18% dos membros dos comitês estudados são grandes usuários da água e os pequenos perfazem 10% - pequenos produtores e trabalhadores rurais. A sociedade civil ocupa 27% dos assentos e o poder público ocupa 43%. A pesquisa ainda identificou 3% de membros que não se encaixavam nas demais categorias, incluindo conselhos de meio ambiente, agências de bacia e consórcios intermunicipais. A categoria sociedade civil, assim como nos conselhos, é bastante heterogênea – ONGs, associações de moradores, associações profissionais, universidades, entidades religiosas, sindicatos e outros tipos de organizações civis. Considerando a sociedade civil e os pequenos produtores, pode-se perceber que há uma presença significativa de grupos tradicionalmente excluídos do processo decisório de gestão das águas (ABERS, et al, 2010).

Para complementar os dados, realizei uma pesquisa nas Leis Estaduais, Regimentos Internos, Estatutos dos Comitês e Resoluções dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, dos 14 comitês de bacias estudados de modo a perceber a variação na composição (Anexo D). É interessante notar que uma rápida pesquisa na internet indica a diferença no nível de organização destes espaços e disponibilização das informações. A composição é variada e muitas vezes diferente da legislação nacional, que estabelece a política de recursos hídricos, favorecendo em alguns casos a sociedade civil – os comitês de bacia do Estado de Minas Gerais e do Baixo Jaguaribe no Ceará estabelecem 1/3 e 30% dos assentos, respectivamente – ou o governo – comitês do Estado de São Paulo sobrerrepresentam atores governamentais, separando a representação do poder público municipal e estadual e incluindo dentro de uma categoria ampla chamada “população” os usuários. Esses exemplos mostram que a

dificuldade encontrada nos conselhos de políticas de definir as categorias se reproduz nos comitês, o que confirma a impressão de que são espaços de disputa de poder entre Estado e sociedade.

ii) Quem são esses atores e o quanto se aproximam do perfil da sociedade? (Tabelas sobre essas dimensões estão disponíveis no Anexo E). Estudiosos atentos à base socioeconômica da participação geralmente destacam que a adesão a valores democráticos está relacionada com escolaridade e renda. O censo de 2010 realizado pelo IBGE estipula que as mulheres representam 51,04% da população e os homens 48,96%. Em relação à escolaridade e renda, dados da PNAD de 2009 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)⁷⁴ mostram que a distribuição de pessoas de 25 anos ou mais de idade com curso superior completo chegou nesse ano a 10,6%. 23% haviam concluído o nível médio e 36,9% da população nesta faixa etária possuem apenas o Ensino fundamental incompleto. O rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas e com rendimento, foi estimado em R\$ 1.106,00, o que correspondia no ano de 2009 a um pouco mais de 2 salários mínimos. Em relação à faixa salarial das pessoas de 10 anos ou mais em idade ativa, a pesquisa aponta que 47,1% recebiam até 2 salários; 14,4% de 2 a 5 salários; 3,9% de 5 a 10 salários e apenas 2% recebiam acima de 10 salários. 31,1% dos entrevistados não possuíam rendimento. No que se refere à cor/raça, de acordo com a PNAD, de 2009, 48,2% das pessoas declararam-se brancas, 6,9% pretas, 44,2% pardas e 0,7% amarelas ou indígenas.

Comparando o perfil da população com o dos conselheiros de saúde, no que se refere ao gênero dos participantes é possível perceber um equilíbrio entre sexo masculino (51%) e feminino (49%), que espelha a composição da população. Esse é um dado recorrente nas pesquisas dos conselhos de políticas, que apontam um quadro inversamente proporcional, em termos numéricos, ao baixo grau de inclusão política das mulheres nos espaços tradicionais de representação política – Executivos e Legislativos. Uma possível explicação para o baixo número de mulheres nos espaços de representação política, oferecida por Lüchmann e Almeida (2010), é o histórico de exclusão das mulheres nos assuntos públicos, o qual cria barreiras à participação em partidos políticos e diminui a possibilidade de êxito na competição eleitoral. A literatura sobre estudos feministas vem levantando os obstáculos que as mulheres

⁷⁴ Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf>. Acesso em 9 out. 2011.

enfrentam para serem aceitas em cargos com maior poder de decisão e comando, tendo em vista que a sociedade ainda atribui ao gênero feminino a responsabilidade de cuidar do ambiente doméstico e, ao masculino, do mundo público (MIGUEL e BIROLI, 2011). Diferentemente do processo eleitoral tradicional, onde as mulheres são confrontadas com este preconceito social arraigado, na seleção que ocorre nos conselhos o procedimento de escolha ocorre por meio da intermediação de organizações sociais, que funcionam como um filtro que intercede sobre as discriminações de gênero (LÜCHMANN e ALMEIDA, 2010, p. 91). A intermediação da sociedade civil no processo de seleção de representantes é mais exigente quanto às ideias e aos princípios que são compartilhados dentro de um mesmo campo de participação, enquanto a competição eleitoral lança mais exigências aos atributos individuais em jogo, que são mais suscetíveis ao preconceito e à conseqüente exclusão do gênero feminino. Desse modo, a experiência dos conselhos mostra que o vínculo entre “sociedade civil” e “representação” é mais favorável à inclusão política das mulheres. Todavia, é preciso lembrar que a presença nem sempre se traduz em influência. Ribeiro (2010), em análise sobre a participação das mulheres nos conselhos de saúde, argumenta que a questão da desigualdade de gênero não se reduz a aferir a presença/ausência das mulheres nessas instituições, uma vez que a presença de mulheres nesses conselhos não tem produzido políticas de gênero, como o aumento de programas de saúde da mulher.

No que se refere à escolaridade, os dados se diferenciam muito da população. 29,9% possuem ensino médio completo ou incompleto e 60,2% nível superior completo ou incompleto. A renda também é discrepante, mas em proporções menores, pois a maior diferença está em relação ao percentual de pessoas que recebem acima de 5 s.m. 54,6% recebem até 5 salários mínimos; 22,5% de 5 a 10 s.m e 21,3% acima de 10 salários. O perfil de escolaridade e renda se assemelha com o encontrado em outras pesquisas (SANTOS JR., RIBEIRO, AZEVEDO, 2004; LÜCHMANN e BORBA, 2008). É importante ressaltar que a presença de profissionais da área da saúde e de prestadores de serviços públicos e privados eleva a renda dos conselheiros. Comparando os segmentos, os usuários são os que possuem o menor percentual de rendimentos, 66,6% recebem até 5 s.m – percentual próximo à média da população – e têm menor escolaridade quando comparados com o governo – 49,6% de usuários possuem nível superior, contra 82,8% do governo.

Em relação à cor/raça, conselheiros de saúde apresentaram distribuição muito próxima à média da população: 43,7% das pessoas declararam-se brancas, 15,4% pretas,

31,2% pardas e 6,4% amarelas ou indígenas. A diferença foi em relação ao maior percentual de negros e menor da cor parda e um índice superior de indígenas/amarelos.

É importante lembrar que o perfil associativo e o ativismo político dos atores vêm sendo destacados como fatores relevantes para a participação nas IPs, na medida em que oferecem recursos políticos para o processo discursivo e decisório, podendo em alguns casos superar a desigualdade de renda e escolaridade (FUKS, 2004; FUKS e PERISSINOTTO, 2006). Quanto ao perfil político e associativo dos conselheiros de saúde, a representação por entidades já indica que os atores da sociedade civil participam de diversas associações, movimentos sociais, sindicatos e fóruns participativos. Nas entrevistas realizadas, constatou-se que essa participação não se restringe à instituição que representam nos conselhos. Os atores citaram várias organizações e fóruns a que estão ligados e também um percentual elevado de pessoas se declarou filiado a partido político (30,6%), principalmente partidos de esquerda, como o PT e o PC do B. Esses dados estão distribuídos de forma equilibrada entre atores sociais e estatais.

Em relação aos CBHs, a inclusão de segmentos diferenciados da população parece mais problemática. No que se refere ao gênero, escolaridade e renda há uma distância dos representantes de comitês do resto da sociedade e também um perfil mais elitista do que nos conselhos de políticas. De acordo com Projeto Marca D'Água, os membros de comitês são predominantemente homens (80%), têm alta escolaridade (quase a metade com especialização, mestrado e doutorado, sendo que 72% possuem nível superior) e renda acima da média populacional (65% possuem acima de 10 salários mínimos). É interessante notar que na análise feita apenas para os 14 comitês, excluindo os consórcios, percebeu-se que mesmo entre os membros da sociedade civil e dos grandes usuários há um alto índice de pessoas ligadas ao serviço público – mais de 40% (FRANK, 2008). Nos conselhos, os usuários também são empregados em serviço público, mas numa proporção menor (17,7%).

No que diz respeito ao gênero, Empinotti (2010) ressalta que as mulheres que têm acesso aos comitês, apesar de possuírem alta escolaridade e renda, ocupam papéis diferentes dos homens. Frequentemente estão envolvidas nas estruturas internas dos organismos, mas o envolvimento gira em torno de atividades logísticas – organização de eventos e a elaboração de documentos escritos –, em detrimento do envolvimento na tomada de decisão. A pesquisa mostra a dificuldade de inclusão de grupos tradicionalmente excluídos da população nestas IPs, a qual parece difícil de ser superada, haja vista o desenho participativo marcado pela centralidade de organizações civis. No caso do comitê que delibera sobre assuntos altamente

técnicos, a grande presença de *experts* se confirma na indicação das áreas de conhecimento detidas pelos atores, principalmente ciências exatas, e na elevada escolaridade.

Os dados disponíveis nas publicações utilizadas não apresentam informações sobre a cor/raça e o perfil associativo dos membros dos comitês. Com relação ao associativismo, a variedade de entidades que compõe a categoria sociedade civil indica que são atores diretamente relacionados com questões ambientais; perspectivas mais amplas da política, como mulheres e indígenas; sindicatos; entidades religiosas e comunitárias; universidades e organizações não-governamentais.

Quadro 5 – IPs X Grupos Incluídos

IP	Paridade	Associações	Gênero	Escolaridade	Renda
CMSs	50% usuários e 50% divididos entre demais segmentos	Representação de diversos tipos de entidades	Equilíbrio entre homens e mulheres	Alta (menor entre usuários)	Média (pouco superior à população)
CBHs	Lei Federal – 40% governo, 40% usuários e 20% sociedade	Representação de diversos tipos de entidades	Majoria homem	Alta em todos segmentos	Alta

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009; ABERS, et al, 2010.

iii) Como são selecionados os conselheiros? (Tabelas sobre essas dimensões estão disponíveis no Anexo F). Na ausência da legitimidade da autorização de toda sociedade e de critérios aleatórios e estatísticos, baseados na amostra da população ou em sorteio, onde residiria a legitimidade destes atores? De acordo com a literatura, a representatividade dos conselheiros está mais relacionada com a presença de algumas perspectivas e saberes cidadãos considerados relevantes na área de política pública. Para inclusão das distintas perspectivas e interesses importa desvendar qual o processo que define a participação dos atores nas IPs. Em relação aos conselhos e comitês, embora de maneira diferente do processo eleitoral parlamentar, existe a autorização de um grupo específico, por meio de eleições ou por indicação. Não se sabe se a forma de seleção influencia a relação que se estabelece entre representante e representado, já que assim como as eleições não garantem a prestação de contas e um mandato responsivo entre governantes e cidadãos, não podemos imputar às eleições dos conselheiros este efeito. Contudo, práticas democráticas e plurais de autorização nos conselhos podem indicar que existem relações horizontais entre entidades da sociedade e, portanto, um melhor fluxo comunicativo entre os participantes.

As entrevistas apontam uma diferença significativa entre os segmentos, resultante das características desses grupos. Desse modo, prestadores (68,2%) e governo (86,7%) são, em sua maioria, indicados e trabalhadores (64,6%) e usuários (63,9%) são eleitos, seja pela

entidade, seja em Fórum ou Conferência. Tendo em vista que usuários e trabalhadores são selecionados entre entidades da sociedade civil, como conselhos distritais, organizações comunitárias e temáticas e sindicatos, que geralmente adotam internamente a eleição de suas lideranças, é possível visualizar a reprodução dessas práticas para os conselhos. Além disso, não existe uma orientação precisa nos regimentos internos sobre a necessidade de eleição. Em pesquisa qualitativa para 49 conselhos de saúde distribuídos nas cinco regiões do país, pode-se perceber que apenas 26,5% dos regimentos internos orientam que os conselheiros da sociedade civil (usuários) sejam eleitos em fórum próprio da entidade (FARIA e RIBEIRO, 2010).

Em relação ao processo de seleção dos participantes de comitês, com exceção dos atores governamentais cuja presença é mais ou menos obrigatória, o procedimento usual é estabelecido pelas organizações e empresas dentro uma categoria particular, as quais escolhem uma organização para ter assento, e o indivíduo que ocupa este assento pode ser escolhido ao mesmo tempo ou pela própria organização. O resultado é que aqueles que são selecionados para participar dos comitês não possuem qualquer conexão com a comunidade mais ampla. Para Abers e Keck (2008b), esse processo de escolha não reflete uma opção autoritária ou elitista, mas se fundamenta na própria natureza do fórum deliberativo, a qual tende a envolver grupos com preferências em torno de questões que não constituem ponto de interesse para a comunidade como um todo.

A análise dos 14 comitês compreendidos pela pesquisa (Anexo D) mostrou que as Leis de criação e Estatutos, geralmente, não indicam a forma de seleção que deverá ocorrer dentro da entidade, e regulam mais a escolha da própria entidade. Não há sugestões de eleição interna às organizações e, na maioria dos casos, os regulamentos apenas mencionam que essas devem indicar seus representantes e suplentes. Seria necessário maior investigação empírica nos comitês para desvendar o processo de seleção interno nas associações.

iv) *Quem* são os atores e grupos habilitados a concorrer a vagas nos organismos? Tendo em vista que a participação nestes colegiados não é individual, mas coletiva, é imprescindível prestar atenção na forma de incorporação das entidades. Em que medida os conselhos estão abertos à disputa de diferentes organizações pelo assento e são permeáveis aos distintos grupos presentes na esfera pública são questões centrais para a legitimidade da representação. Olhando do ponto de vista dos atores sociais nos conselhos, a categoria usuários responde pela maior possibilidade de inclusão de distintas perspectivas sociais. Uma

das formas de se avaliar a permeabilidade desses espaços é analisar a definição das entidades que têm direito a concorrer a uma vaga. Conforme visto acima, a Resolução nº 333, de 2003, do CNS, apenas pontua as categorias de origem⁷⁵ que devem compor os conselhos de saúde. Caberia aos municípios possibilitar que as entidades ligadas a tais categorias tivessem o direito de participar dos conselhos.

A análise dos regimentos internos de 49 conselhos de saúde, no entanto, revelou uma prática distinta. Em primeiro lugar, se os conselhos não conseguem absorver todas as indicações da resolução em termos de categorias a serem incluídas, seria de bom senso imaginar que as mesmas não estejam definidas, ou que se tenha alguma garantia de mudança no processo de seleção. Em 83,7% dos regimentos não há permeabilidade para que diferentes grupos ou temáticas possam disputar assento, pois já existem categorias de usuários previamente definidas com direito a vaga no conselho. Apenas uma pesquisa qualitativa seria capaz de revelar o quanto esses grupos são representativos nos municípios e cobrem uma ampla gama de interesses e perspectivas diretamente relacionadas à política de saúde.

Buscou-se também aferir se há previsão nos RIs de quais entidades têm direito a assento, com a hipótese de que aqueles que não indicam a entidade são mais abertos à renovação e à diversificação da representação a cada processo eleitoral. 56,3% dos conselhos apresentaram definição nos regimentos de quais são as entidades de usuários que têm direito a uma vaga. É importante destacar que apesar dessa definição, não são todas as vagas que já estão determinadas. Os conselhos, em geral, reservam apenas um percentual desses assentos, que varia de uma cidade para a outra. Não há informações sobre a prática do processo eleitoral de entidades, nos casos em que essas não estão previstas no regimento. Comparando com outras áreas, por exemplo assistência social e direitos da criança e adolescente, os conselhos de saúde parecem mais “fechados” à renovação das vagas. Na assistência há definição de categorias em 55,7% dos casos e na área da criança e do adolescente em apenas 24,5% (FARIA e RIBEIRO, 2010).

Uma possível explicação para a baixa abertura à disputa de vozes na sua composição pode estar no forte associativismo presente na saúde. Responsável pelo desenho institucional mais propício à participação da sociedade civil, o ativismo na saúde parece ter gerado paradoxalmente uma resistência por parte de algumas organizações a “abrir mão” da representação nos conselhos. Essa situação aponta para dois cenários. Por um lado, em

⁷⁵ Categoria de origem refere-se às organizações ligadas a determinado tema. Nesse caso, os regimentos só apontam a categoria que deve ter assento no conselho e não a entidade específica. Exemplo: instituições ligadas aos direitos humanos, à defesa de doenças crônicas, etc.

contextos em que há equilíbrio de forças entre os segmentos no conselho e eles são escolhidos por eleição, a não definição das entidades pode contribuir para a oxigenação do conselho e a diversificação de interesses representados. Por outro lado, tendo em vista o controle que o governo exerce em alguns espaços, a não definição pode servir de massa de manobra, no sentido de punir entidades que não se alinhem ao seu projeto, especialmente se elas são indicadas.

Nos comitês de bacias hidrográficas a situação da definição das entidades é um pouco diferente. Não existe uma norma federal em relação ao tipo de organização e entidade que deva fazer parte dos comitês e as legislações estaduais são muito distintas. Quando se analisa as legislações estaduais e estatutos/regimentos (Anexo D), percebe-se duas características centrais. Em primeiro lugar, o processo de habilitação das entidades, na maioria dos comitês em que se foi possível obter informação, é aberto à inscrição das organizações que se encaixam no perfil solicitado. Em geral, há exigência de várias formalidades jurídicas para concorrer ao processo eleitoral. Se por um lado, a legalidade da entidade é um ponto importante, pois atesta sua capacidade de organização e representatividade, na medida em que se exige, por exemplo, número mínimo de associados, por outro, os critérios podem excluir outras entidades que mesmo sendo mobilizadas, não se encaixam em tais critérios. Para se candidatar ao processo eleitoral em Minas Gerais, por exemplo, a entidade da sociedade civil precisa apresentar, de acordo com regras do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM): estatuto registrado, com no mínimo um ano de existência; cadastro no Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas ou no Cadastro Nacional; documento comprovando atuação na temática da gestão dos recursos naturais com abrangência na bacia e inscrição no CNPJ do Ministério da Fazenda com prazo de validade em vigor. Na impossibilidade de apresentar cadastro no CNEA ou CEEA, devem apresentar cópia da ata de eleição da diretoria em exercício registrada em cartório; relatório sucinto das atividades desenvolvidas no último ano e documento informando o número dos associados e ou filiados. Todos esses procedimentos operam uma espécie de “seleção natural” dos habilitados ao processo eleitoral. O Regimento Interno de Itajaí/SC é diferente, pois menciona as entidades que já são habilitadas a uma vaga no comitê, o que restringe ainda mais a possibilidade de entrada de novos atores. Considerando a amplitude da bacia, é difícil imaginar que não existam outras organizações igualmente interessadas na representação. Apesar dos limites de inclusão das entidades, não se pode deixar de argumentar que a instituição de um processo eleitoral entre as entidades habilitadas da sociedade civil e de

usuários, as quais têm direito de votar e serem votadas, é uma prática interessante de seleção, que abre a possibilidade de associações disputarem assento. Nesse sentido, pode se mostrar mais aberto à competição de vozes do que os CMSs.

Quadro 6 – IPs X Processos de Seleção Conselheiros e Entidades

IP	Seleção conselheiro	Seleção entidade/sociedade
CMSs	Eleição ou indicação entre atores sociedade civil e indicação do governo	Previsão de categorias e entidades no Regimento Interno
CBHs	Sem informação	Processo de habilitação de entidades e posterior eleição

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009; FARIA e RIBEIRO, 2010; ABERS, et al, 2010; pesquisa em leis e estatutos CBHs.

4.4.3 O Processo Deliberativo nas IPs: Igualdade, Pluralidade e Publicidade

Na ausência de constituintes definidos e da igualdade matemática entre os indivíduos, o parâmetro de avaliação da representação eleitoral focado no número de pessoas representadas ou na agregação territorial dos interesses revela-se insuficiente para o caso das IPs. Diante da pluralidade de grupos, com interesses, perspectivas e opiniões diversas sobre a temática, e da expectativa de mudança no padrão decisório de políticas públicas a partir da interação entre Estado e sociedade, a representação passa a ser avaliada não pelo número de interesses que são considerados matematicamente no ato de constituição, mas pelo processo de debate e formulação das políticas, a saber, pelo processo deliberativo. Assim a ênfase se desloca dos interesses e preferências que entram no processo de debate para a forma como o “representado” é construído. Em pesquisa sobre os conselhos de saúde, propus juntamente com outros autores (ALMEIDA, 2010; CUNHA, 2007, 2010; CUNHA, et al, 2011; AVRITZER, 2007b, 2010) avaliar a representação a partir de três dimensões importantes para deliberação: igualdade, pluralidade e publicidade. A igualdade deliberativa pressupõe que todos os que participam da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões, mesmo que haja distribuição desigual de recursos (materiais e informacionais) e de poder (igualdade substantiva), e que as regras que regulam a deliberação valham para todos (igualdade formal): apresentar questões para a agenda, propor soluções, oferecer razões, iniciar o debate, voz efetiva na decisão, dentre outras. A pluralidade remete à diversidade e

pressupõe reconhecer o outro como igual; mais do que a convivência com a diferença e a tolerância (princípios liberais), indica a aposta na manifestação do conflito e na produção de acordos por meio do diálogo, apontando para o potencial autorreflexivo do conflito na construção de interesses comuns. Nessa perspectiva, a pluralidade abarca os princípios da inclusão deliberativa, da reciprocidade e da liberdade. A publicidade, compreendida como a condição aberta e pública dos procedimentos, do debate, das disputas e da definição coletiva do interesse público e da razão que informa esse interesse, é uma qualidade que se expressa na transparência, na visibilidade, no controle público e no conteúdo dos temas deliberados. Esse princípio visa a assegurar o caráter público dos debates e decisões, seja quanto à transparência, seja quanto ao tipo de questões levadas à deliberação (CUNHA e ALMEIDA, 2011, p. 112). Analisar como os conselhos e comitês se posicionam em relação a essas dimensões deliberativas pode contribuir para levantar os principais limites e potencialidades de mudança na representação e na relação entre Estado e sociedade.

Existem algumas informações relevantes nas pesquisas aqui tratadas que podem dar um panorama geral do processo deliberativo dos conselhos e comitês. Primeiramente, vejamos do ponto de vista da percepção dos conselheiros e de alguns dados qualitativos dos CMSs. As tabelas sobre essas dimensões estão disponíveis no Anexo G.

O primeiro princípio – igualdade deliberativa – foi avaliado a partir de alguns indicadores: proposição de pauta, vocalização e apresentação de propostas, tendo em vista que esses são passos importantes do processo de discussão e de definição dos temas para deliberação. Nos CMSs, as entrevistas apontam que a capacidade de influência na definição dos temas de pauta está relativamente distribuída entre os órgãos de direção e o plenário. Para 33,1% dos entrevistados, a pauta geralmente é definida pela mesa diretora e para 30,5%, pela plenária dos conselheiros. Considerando que a mesa diretora é composta paritariamente, é possível supor que há influência dos diferentes segmentos. Em relação à capacidade de vocalização, as perguntas do *survey* não permitem avaliar se os conselheiros falam na maioria das reuniões. O que os dados indicam é que os entrevistados consideram que seus membros são envolvidos nas atividades dos conselhos – para 37,6% os membros são muito ativos e para 46,2% eles são moderadamente envolvidos. Por fim, sobre a apresentação de propostas, perguntou-se se os membros já tinham feito alguma proposta para mudar o serviço de saúde na cidade, 63,2% responderam que sim.

Em relação ao segundo princípio, a pluralidade deliberativa, é importante avaliar a presença de debate, liberdade de expressão e argumentos divergentes. Para os teóricos

deliberativos, a possibilidade de que todos se expressem no processo decisório é o que o torna verdadeiramente democrático. Neste sentido, pode-se supor que, quanto maior for o processo de discussão, em termos de razões apresentadas, mais ele se aproxima do ideal deliberativo de igualdade, interatividade e pluralidade de discurso. A pluralidade de discurso nos conselhos parece ser uma prática constante nas reuniões, pois 85,8% afirmam que as reuniões são marcadas por debates e confrontação de ideias. Essas discussões nos conselhos permitem a 92,6% dos entrevistados mudar de opinião sobre determinado assunto ou projeto em discussão, principalmente quando consideram a opinião dos outros conselheiros (52,3%) e das câmaras técnicas (26,7%).

Por fim, a publicidade deliberativa nos CMSs precisa levar em conta que são instituições desenhadas para a formulação de políticas públicas e controle das atividades do governo. Nesse sentido, espera-se que sejam capazes de gerar discussões com aspecto generalizante e que visem ao bem comum (Chambers, 2005), considerando os interesses, valores e perspectivas daqueles que tradicionalmente são excluídos das escolhas políticas. Não há elementos no *survey* que permitam avaliar a publicidade em termos de conteúdos deliberados. A análise qualitativa das atas das reuniões de conselhos de saúde de oito capitais brasileiras⁷⁶ mostrou que em relação a três categorias mais gerais de assuntos: organização interna, controle – normatização, planejamento e fiscalização – e gestão dos serviços de saúde, os conselhos, em sua maioria, ainda discutem e decidem muito sobre a estrutura interna do trabalho⁷⁷. O alto número de temas sobre organização interna está em grande parte relacionado às características do processo decisório nesses espaços. Independentemente dos assuntos em pauta, eles com frequência envolvem algum procedimento de organização interna, como formação de comissões para estudo e avaliação, eleição de representante para participação em eventos e definição de formas de ação do conselho. No que tange aos temas públicos e mais gerais da política, há também uma grande relevância do controle sobre a política e gestão dos serviços, mas, assim como no caso da igualdade deliberativa e da pluralidade, na prática a democratização interna do processo deliberativo é muito diferente de

⁷⁶ Belém, Belo Horizonte, Distrito Federal, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

⁷⁷ O tema organização interna diz respeito às discussões relacionadas com a dinâmica de funcionamento do conselho e com a organização do seu trabalho, por exemplo, aprovação de comissões, participação em eventos da saúde e mudanças relativas à lei de criação e regimento interno. As discussões sobre “controle” incluem o aspecto da fiscalização e avaliação das ações de saúde, da normatização e planejamento de programas e projetos e da fiscalização do Fundo Municipal de Saúde e do financiamento da política. Na maioria dos conselhos, a discussão sobre fiscalização das ações da saúde e sobre a normatização de novos programas e projetos é maior do que a discussão de financiamento. Por fim, as questões relativas à gestão da saúde referem-se às dimensões de atendimento – qualidade dos serviços ofertados pelo sistema – de serviços de atenção básica e especialidades (ALMEIDA, 2010).

uma cidade para a outra. Embora a percepção dos atores seja altamente positiva em relação à existência de um processo deliberativo onde os indivíduos se envolvem, falam, debatem e fazem propostas, a pesquisa qualitativa nas atas das reuniões revelou que a diferença na participação dos segmentos é grande de um conselho para o outro. A análise das condições de inclusão da pluralidade no debate e decisão dos conselhos mostra que é possível estabelecer um processo deliberativo, no qual o conteúdo a ser representado seja produzido a partir da interação de diferentes perspectivas e interesses. Mas sua concretização depende de fatores exógenos e endógenos ao seu funcionamento (CUNHA, et al, 2011).

Embora por caminhos distintos da pesquisa realizada no PRODEP, as entrevistas nos CBHs apresentam informações importantes sobre o processo deliberativo. No que tange à igualdade, três questões parecem indicar que os entrevistados consideram que há igualdade em termos de apresentação de razões. A primeira refere-se à forma como as atividades são definidas. Para 38% dos respondentes, as atividades do organismo são definidas pelos membros conjuntamente e para 44% por um pequeno grupo, aberto à preocupação de um grupo maior. A segunda questão diz respeito a igualdade de falas: 51,9% disseram que se manifestam e falam na maioria dos encontros. A terceira relaciona-se com a apresentação de propostas: 38,8% apresentam propostas na maioria das reuniões dos consórcios e comitês. Apenas 4% nunca se manifestaram sobre nenhum assunto e 9% afirmaram nunca ter apresentado propostas.

A pluralidade deliberativa se expressa nas questões sobre a presença de liberdade de expressão e participação nas negociações. Perguntados se se sentiam livres para expressar suas preocupações e propostas em reuniões, 81% declararam que sim. Em relação ao envolvimento na elaboração e na negociação das propostas, a pesquisa obteve 84% de respostas afirmativas. É importante lembrar que do ponto de vista de igualdade material e informacional, os dados sobre perfil socioeconômico apontam para a existência de um grupo bem preparado para lidar com as questões complexas dos comitês. A desigualdade de poder econômico também não foi considerada um fator que afeta a democracia na tomada de decisão, para a maioria dos entrevistados (apenas 33% declarou que a desigualdade de poder econômico afeta a democracia na tomada de decisões no comitê). Interessante notar que apesar de apresentarem uma percepção de liberdade do processo deliberativo, quando perguntados se existem pessoas ou grupos que dificultam o avanço do comitê, 45,4%

declararam que sim. Quase a metade indica os órgãos públicos federais e estaduais, seguido dos empresários (ABERS, et al, 2010).

Florit e Noara (2010, p. 93) investigaram a presença do elemento da conflitividade, essencial para a expressão da pluralidade e das diferenças. Como ressaltam os autores, tudo que associa a diferença e a comunicação, tudo o que é discussão, compreensão e respeito do outro contribui para construir uma cultura democrática. Nos CBHs existem algumas contradições na opinião dos entrevistados em relação à percepção do conflito, ao grau que a desigualdade de poder afeta a decisão nos comitês e à importância que dão à capacidade de articulação política para se fazer um bom trabalho no organismo. 51% consideram que a desigualdade de poder no comitê afeta a qualidade da democracia na decisão, mas essa desigualdade parece não gerar conflito. Numa média de 0 a 10 (onde zero significa nenhum conflito e 10 muito conflito), os entrevistados atribuíram em média a nota 4,26, a qual revela uma baixa percepção de conflito⁷⁸. Em relação à qualidade necessária para se fazer um bom trabalho, os entrevistados valorizam muito mais o conhecimento técnico do que a capacidade de articulação política, que poderia contrabalançar a desigualdade de poder nos comitês. Os dados indicam que a tradição centralizadora e tecnocrática arraigada no Brasil sobrevive na gestão de recursos hídricos por meio de toda uma geração de especialistas, das mais variadas formações, que ocupam cargos decisórios em órgãos do poder público, no que Jacobi (2004), utilizando-se de expressão do sociólogo Anthony Giddens, chamou de “sistema perito” na área ambiental. Além disso, há uma visão muito difundida no Brasil que atribui à política um julgamento negativo, mais relacionado à concessão de privilégios e à defesa de interesses particulares do que associada à discussão de interesses coletivos (FLORIT e NOARA, 2010). Essa é uma característica que depende de uma mudança de longo prazo nas IPs e de aprendizado da contestação e da negociação em conjunto.

Em relação à publicidade deliberativa, não há dados que permitam avaliar a transparência, a visibilidade e o controle público desses mecanismos. Na seção a seguir, serão apresentadas algumas informações sobre a relação entre conselheiros e entidades/população que darão uma pista sobre a publicização desses organismos. Em relação à variável “conteúdo dos temas deliberados” é importante perceber a abrangência dos temas discutidos em termos de alcance dos problemas da bacia. De acordo com análises do *survey* para os 14 comitês, excluindo os consórcios, 67% dos entrevistados consideram que os colegiados estão tratando dos temas mais relevantes para a bacia. Entre os temas mais discutidos foram apontados:

⁷⁸ Pergunta: “Pensando agora nas relações entre os membros do organismo, como o Sr. (a) avalia o nível de conflito nessa entidade entre os membros do organismo?”

“conhecimento e avaliação da bacia e dos problemas relacionados aos recursos hídricos” (30,4%); “alternativas de solução dos problemas da bacia” (24,4%); “gestão de recursos hídricos em geral” (19%) e “funcionamento e organização interna do comitê” (18,2%). Assim, os comitês parecem ter superado uma fase inicial de estruturação e discutem questões relacionadas à gestão dos recursos hídricos na bacia (FRANK, 2008).

Em pesquisa qualitativa no Comitê da Bacia do Rio dos Sinos, ao longo dos 21 anos de existência, Debora Silva (2010) mostra que nas atas das reuniões os temas relacionados aos instrumentos de gestão de recursos hídricos (licenciamento ambiental, outorga e cobrança pelo uso da água) aparecem pouco nas discussões. Os temas discutidos geralmente estão relacionados com projetos adotados pelo comitê em determinados anos; eventos anormais, como mortandade de peixes e enchentes; ou interesses de categorias que participam do comitê em alguns momentos. Desse modo, é importante avaliar nos CBHs até que ponto estão pautando temas relevantes para o planejamento do uso dos recursos hídricos, que fujam da contingência dos eventos e da premência dos interesses particulares. Não se pode esquecer que a representação tem como desafios nesses espaços, a difícil coordenação intermunicipal; a natureza conflituosa das questões e interesses envolvidos; os problemas relacionados à capacidade técnica e de implementação do Estado e os limites de mobilização e influência da sociedade civil.

A dificuldade dos comitês se transformarem em espaços de decisões públicas também pode estar relacionada à baixa participação dos atores governamentais nesses espaços. A participação do governo nas reuniões do COMITESINOS não ultrapassou 20% de aproveitamento das vagas a que tinha direito. A maior parte das categorias da sociedade civil também utiliza menos de 50% das vagas e apenas quando temas traumáticos para a população entram em pauta há maior participação dos membros e da comunidade.

Quadro 7 – IPs X Indicadores de Análise do Processo Deliberativo

IP	Igualdade	Pluralidade	Publicidade
CMSs	Participação na pauta, vocalização e proposição (alta na percepção dos atores e diferenciada entre conselhos)	Debate e contestação de ideias (alta percepção dos atores sobre debate, mas baixa contestação)	Conteúdo das deliberações (delibera sobre temas públicos e alta discussão de temas internos)
CBHs	Participação na pauta, vocalização e proposição (alta na percepção dos atores e diferenciada entre conselhos)	Debate e contestação de ideias (liberdade de expressão e negociação e baixo conflito)	Conteúdo das deliberações (temas abrangentes da bacia - percepção)

Fonte: AVRITZER, et al, 2008, 2009; FÁRIA e RIBEIRO, 2010; ABERS, et al, 2010; pesquisa em leis e estatutos CBHs.

4.4.4 Estado e Sociedade: Direções e Atores do Controle Público

Instituições participativas podem servir como canais de controle do poder público e indutoras de *accountability* do Estado em relação à sociedade. Igualmente, estão sujeitas ao controle da sociedade e do Estado, devendo informar e justificar publicamente suas ações. Essas características sugerem duas direções na forma de pensar o exercício da representação e do controle público: i) é preciso avaliar como as IPs no Brasil propõe exercer o controle público das políticas e partilhar suas decisões e ii) deve-se atentar para critérios de prestação de contas e relacionamento entre organizações civis e o público mais amplo, a fim de perceber diferentes modalidades de prestação de contas.

Para a dimensão de controle sobre as ações governamentais é preciso lembrar que conselhos e comitês têm como atividade prioritária formular políticas públicas nas áreas da saúde e gestão de recursos hídricos, portanto, o controle público sobre as ações do Estado envolve o compartilhamento de decisões sobre políticas públicas que terão impacto sobre a população. Mesmo que existam grupos diretamente interessados na política em questão e que algumas decisões estejam relacionadas com eles, as IPs são fóruns de representação que deliberam sobre políticas que impactam a sociedade como um todo, a qual utiliza os serviços de saúde, ou vive no entorno da bacia hidrográfica. Para avaliar o tipo de controle público exercido pelas IPs é necessário olhar para a capacidade de influência dos diferentes grupos nas decisões e de pressão sobre os governos e outros atores responsáveis pela implementação das decisões (ABERS, et al, 2010, p. 232). No caso dos comitês o controle se dá sobre o Estado, mas também sobre os usuários da água e a população em geral, atores centrais para que a política de água seja bem-sucedida. Em relação aos conselhos, a pesquisa PRODEP captou apenas a influência interna ao processo decisório, não questionando sobre a capacidade de controle sobre o Estado. Pesquisas complementares sobre os conselhos podem sugerir algumas pistas. Além disso, análises mais qualitativas sobre o processo decisório nos conselhos de saúde contribuem para se avaliar a influência na implementação de políticas.

Vamos então aos casos (tabelas sobre essas dimensões estão disponíveis no Anexo H). A percepção de conselheiros de saúde sobre sua influência nas deliberações é positiva entre os diferentes segmentos. A maioria considera ser muito (19,8%) ou razoavelmente influente (59,3%). Em relação ao tratamento de temas relevantes na área da saúde, entre as

competências do conselho está a aprovação do Plano Municipal e Orçamentário, controle sobre o Fundo Municipal de Saúde e apreciação de programas e projetos que serão objeto de financiamento. Além disso, as normas que regulam o funcionamento dos conselhos, geralmente destacam a necessidade de transformar as decisões em resoluções. Consideradas modalidades fortes de deliberação, as resoluções têm a função de estabelecer certa obrigação do governo no cumprimento das decisões emanadas nos conselhos (FUKS, 2004). Desse modo, a estrutura participativa e descentralizada da política de saúde oferece uma série de garantias legais e incentivos financeiros para o desenvolvimento de tal controle. Como toda política participativa, existem outras variáveis que interferem na efetividade desse controle, entre as quais, a disposição política do gestor de partilhar com a sociedade o poder de decisão. Mas os conselhos de saúde são instituições construídas de maneira a valorizar essa dimensão do controle do poder decisório.

A percepção dos membros dos CBHs pesquisados revela que, em média, esses são mais otimistas quanto à possibilidade de influenciar o Estado e as decisões do governo, do que de influenciar as políticas públicas no sentido de liderança de um novo processo de pactuação entre atores públicos e privados na gestão de recursos hídricos (ABERS, et al, 2010, p. 237). Em geral, os membros consideram que os temas relevantes para bacia estão sendo tratados nos comitês e que há relativo sucesso no impacto das decisões do governo, mas ainda produzem pouca influência nas decisões de empresas privadas e no comportamento da população. É importante destacar que as instituições participativas ainda são pouco conhecidas pela população e envolvem um número muito pequeno de atores, daí a necessidade de investir na publicização desses mecanismos. Em pesquisa recente numa amostra representativa da população, realizada pelo Instituto de Pesquisa Vox Populi em parceria com o PRODEP⁷⁹, constatou-se que apenas 4,3% participam de algum tipo de instituição participativa (orçamento participativo, conselhos municipais, conselhos regionais, colegiados de escola), enquanto 23% citaram a participação no associativismo em geral (entidades religiosas, comunitárias, recreativas, ONGs, etc.). Para exercer algum tipo de controle sobre a população, a publicização dos comitês de bacia é um dos passos importantes, mas sem dúvida não é o único. A mudança de atitudes da população em relação ao meio ambiente é uma construção difícil e um projeto de longo prazo (JACOBI, 2003).

No que diz respeito à arquitetura institucional dos comitês, ainda há muito o que avançar em relação à clareza de competências do colegiado e dos distintos atores

⁷⁹ Pesquisa “Participação e Conferências”, PRODEP/UFMG, 2011.

governamentais nesse processo – federal, estadual e municipal –, além da dimensão do financiamento. Para Gutiérrez (2010), os municípios têm dificuldades efetivas de se tornar parceiros na gestão das águas, já que este papel cabe à união e aos estados, além de possuírem poucos recursos para contribuir. Sem incentivos para participar mais ativamente, esses atores são os que menos se envolvem. Por outro lado, o papel dos governos estaduais é central na gestão da água, mas as pesquisas revelam que não estão bem equipados para esta função. Moreira (2010) com base nos dados do *survey* de 2004 e do Sistema de Informações e Acompanhamento e Avaliação da Implementação da Política de Recursos Hídricos (SIAPREH), produzido pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, nota que apenas um número pequeno de estados (especialmente São Paulo e Ceará) possui o que seria um corpo técnico adequado. Além disso, a administração direta que tem responsabilidade de formular políticas públicas, geralmente tem pouco contato com estes colegiados, o que explica porque costumam ignorar as decisões destes.

Quanto à segunda face da *accountability* – a obrigação do conselheiro de prestar contas e ser responsivo –, vale lembrar que membros das IPs devem estar abertos ao controle da entidade/organização, como também sujeitos ao controle da sociedade e de órgãos e instituições do Estado, que têm esse papel fiscalizador (Tribunais de Contas, Controladorias, Ministério Público, Poder Judiciário). Essa via de mão dupla entre conselheiros e entidades/sociedade pode ser avaliada a partir de dois laços considerados desejáveis pela literatura. Primeiro, existe a legitimidade ou prestação de contas que se constrói de “fora para dentro” (*input legitimacy*). Para isso é preciso olhar o quanto as decisões dos representantes são controladas por suas bases ou informadas pelas mesmas. O segundo tipo de *accountability* foca na legitimidade de resultados ou prestação de contas de “dentro para fora” (*output legitimacy*), em relação a quanto os membros reportam às entidades e à população as atividades das IPs (BARNES; NEWMAN; SULLIVAN, 2007; CASTIGLIONE e WARREN, 2006; WARREN, 2006; ABERS, et al, 2010).

As duas pesquisas aqui ilustradas apresentam questões muito semelhantes em relação a essa dimensão do controle. Primeiramente, para examinar a *input accountability*, foi questionado “como eles normalmente tomam decisões”.

Tanto os CMSs, quanto os CBHs reforçam a impressão de que os conselheiros reproduzem a ideia do mandato independente. Nos conselhos de saúde, 58% declaram votar de acordo com sua opinião, nos comitês este índice é de 40%. A orientação da entidade e das

câmaras técnicas é maior nos comitês (31% e 25%, respectivamente). Já nos conselhos foi dada a opção da orientação do segmento ou categoria mais geral, o que somado com a orientação da entidade compõe um percentual de 30%. As câmaras técnicas ou comissões tiveram um peso menor nos CMSs, apenas 8%.

Nos CBHs outra forma de verificar o envolvimento dos representados nos organismos colegiados foi por meio da participação desses nas atividades dos comitês, seja sugerindo assuntos ou soluções de problemas, seja frequentando as reuniões ou participando das atividades. 69% dos membros entrevistados declararam que outras pessoas de seu órgão/entidade sugerem sempre ou “às vezes” assuntos para discussão. Concomitantemente, 57% afirmaram levar “sempre” ou “às vezes” outras pessoas do seu segmento ou categoria para assistir a reuniões.

Nos CMSs questionou-se se a entidade ou segmento ao qual representa busca informações sobre atuação nos conselhos. Para 50% dos usuários e 47,1% dos trabalhadores, a entidade sempre busca informações, seguido da opção “às vezes” (26,5% e 25,9%, respectivamente). A possibilidade da entidade sugerir assuntos para deliberação nos conselhos pode surgir da prática do conselheiro de discutir a pauta em conjunto. Entre os respondentes, há um percentual elevado de conselheiros que declaram discutir a pauta com a entidade (84,2%).

Para Abers, et al (2010), o alto número de pessoas que diz votar de acordo com sua opinião, mesmo confirmando a presença de outros membros da entidade nas reuniões, sugere um controle fraco “de baixo para cima” entre representados e representantes. Todavia, há que se fazer algumas ressalvas. É importante tomar cuidado para não cair na armadilha do modelo *trustee/delegate* da teoria agregativa da representação. Considerando a ideia de *accountability* discursiva, proposta por Warren (2006), uma questão a ser levantada é em que medida “cidadãos representativos” podem ser *accountables* por articular interesses e valores de seus constituintes dentro do corpo deliberativo, ou por apresentar argumentos e razões das decisões que eles tomam em retorno a seus constituintes. No momento de deliberação nestes colegiados podem surgir novas informações, ou os indivíduos podem ser constrangidos pelos argumentos de outros, fazendo com que na maioria das vezes votem de acordo com sua opinião. Em que medida essa opinião foi formulada no processo de debate ou expressa apenas sua percepção e conhecimento pessoal é uma questão a ser investigada. Mas a possibilidade de que haja mudança de opinião não deve ser descartada numa proposta deliberativa de representação.

Em segundo lugar, para examinar a prestação de contas que ocorre da parte do conselheiro em direção à entidade e à sociedade (*output accountability*) existem indicadores relevantes. O principal deles refere-se à presença de divulgação das ações do conselho. A grande maioria de membros dos dois colegiados relatam divulgar e informar a entidade e o público mais amplo. Nos comitês, os conselheiros informam sua entidade em 95% dos casos. A maioria o faz por meio de relatos em reuniões (63%) ou elaboram relatórios (31%) e alguns membros fazem ambos. A pesquisa também apurou se eles divulgam para outras entidades do segmento que representam e os dados também foram acima de 90%. Nos conselhos, 94,3% afirmaram divulgar as ações, principalmente, por meio de reuniões onde os assuntos são tratados (43,7%) ou em reuniões próprias para esse fim (24,5%). A opção de divulgação em meios de comunicação mais amplos (jornais, revistas, rádios, etc.) foi dada no questionário da saúde, mas nenhum dos participantes citou essa forma. Seria interessante avaliar em que medida os conselhos e comitês, como instituições, vêm se preocupando com este tipo de *accountability* para o público.

Quadro 8 – IPs X Mecanismos de Controle Público

IP	Controle sobre Estado	Input accountability	Output accountability
CMSs	Condições institucionais propícias e percepção positiva dos conselheiros sobre influência	Baixo controle	Necessidade de aprimorar a justificação pública com população
CBHs	Ambiguidade nas competências e falta de definição no financiamento. Percepção positiva dos conselheiros	Baixo controle	Necessidade de aprimorar a justificação pública com população

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009; ABERS, et al, 2010.

4.5 LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E REPRESENTAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Seguindo a linha metodológica proposta ao longo da tese, que buscou avaliar a forma de pensar a representação e os limites e potencialidades dessas propostas, esse capítulo teve o objetivo de analisar as expectativas de transformação da democracia representativa a partir da introdução das instituições participativas. Embora não tenham sido teorizadas inicialmente

como espaços de representação, recentemente o interesse acadêmico se direcionou para o tema. Na seção anterior, foi proposta uma análise a partir das três dimensões de mudança da representação, tendo como modelo as IPs e sua contribuição em relação as formas de pensar *quem, o que e como se representa* e a comparação com dados empíricos sobre seu funcionamento. Ao fazer esse movimento de reflexão entre teoria e empiria, variáveis e indicadores foram formulados, os quais espera-se possam contribuir para pesquisas futuras sobre a representação nas IPs de modo a aperfeiçoar a avaliação desses espaços. Nesse sentido, o objetivo primordial do capítulo foi levantar perguntas e dimensões de análise, ao invés de comparar estritamente resultados.

Em que pese os limites deste estudo, do ponto de vista de apresentar uma visão mais sistemática de como conselhos de saúde e comitês de bacia funcionam, é possível dizer que a comparação aqui empreendida contribuiu para avaliar os principais desafios dessas IPs na democratização da representação política. Nesta seção, o objetivo é apresentar uma sistematização dos resultados encontrados e da forma de se pensar a representação nas IPs, considerando, sempre que possível, os contextos institucional, temático, associativo e governamental no qual estão inseridas, os quais podem impactar nos resultados esperados.

Antes de destacar os resultados é importante lembrar que uma das constatações dos estudos comparativos que voltaram a atenção seja para as distintas instituições participativas, seja para os contextos socioeconômicos em que elas são disseminadas, ou em ambos, é que os resultados variam (DAGNINO, 2002; FUKS e PERISSINOTTO, 2002; SANTOS, JR., RIBEIRO e AZEVEDO, 2004; LÜCHMANN e BORBA, 2008; DAGNINO e TATAGIBA, 2007; AVRITZER, 2007, 2010; BORBA, 2011; CÔRTEZ, 2011; SILVA, 2011). Por mais óbvia que pareça a resposta ela demonstra maturidade acadêmica no que tange ao desenvolvimento de ferramentas analíticas e metodológicas na comparação de instituições que são tão recentes quanto a jovem democracia brasileira. Diante disso, é possível advogar pela necessidade de uma perspectiva contextual de avaliação das IPs, tal como a defendida por Tilly e Goodin (2006 *apud* SILVA, 2011, p. 235), “Em resposta a cada grande questão da ciência política, nós respondemos: ‘depende’. Respostas válidas dependem do contexto em que os processos políticos em estudo ocorrem”. A importância de tal contextualização torna-se ainda mais destacada frente às extremas diversidades regionais, de nível de governo ou de setor de política pública nos quais as IPs (também diversas) estão difundidas hoje no Brasil. Nesse sentido, o olhar para as possibilidades de inclusão de uma pluralidade de representantes, de mudança no conteúdo do que é representado e de transformação no

relacionamento representativo precisa considerar as diferenças entre e internamente aos desenhos participativos.

Conselhos municipais de saúde e comitês de bacia hidrográfica apresentam dinâmicas de funcionamento que em alguns aspectos confirmam e em outros frustram as expectativas da teoria democrática no que tange à pluralização da representação. Em relação à primeira dimensão analisada, a mudança no “quem” representa, tais colegiados colocam lado a lado atores estatais e societais na deliberação de políticas públicas. A soberania se exerce para além do momento constitutivo da representação e do poder negativo proposto por Urbinati. Representar deixa de ter como único significado a ideia de agir em nome do outro, como agente autorizado, para incorporar as diversas expressões da sociedade e atores que falam por ou fazem reivindicações representativas (SAWARD, 2006). A forma dessa incorporação varia de uma IP para outra e é preciso ter em mente, ao estabelecer comparações, as expectativas de cada um dos desenhos e a possibilidade de inclusão que eles produzem. A tese sugeriu quatro dimensões de análise que podem também ser utilizadas para o estudo de outros tipos de IPs que envolvem processos de representação, como orçamentos participativos e conferências.

As quatro dimensões propostas foram: i) quais são as organizações e grupos sociais que têm assento; ii) quem são estes atores em termos de características socioeconômicas e políticas; iii) qual o processo de autorização que passam e iv) em que medida as regras que regulamentam “quem” são os habilitados a participar permitem a inclusão da pluralidade. Uma visão geral dos conselhos de saúde e comitês de bacia mostra que as regras que regulam a participação dos distintos segmentos permitem a inclusão de atores sociais ligados a movimentos populares, ONGs, organizações temáticas relacionadas à área da saúde e meio ambiente e representação de interesses de trabalhadores e profissionais da área. A maior regulamentação e a padronização na área da saúde, no entanto, parecem mais propícias à inclusão de distintas categorias, chegando a sugerir um conjunto amplo de grupos temáticos que deveriam fazer parte. Não se tem informações sobre o tipo de exigências que os conselhos fazem à representação das entidades, uma vez que elas devem variar de uma cidade para a outra. Mas a percepção é que os conselhos de saúde incluem um número maior de associações com perfil popular e menos técnico, chegando também a inserir a preocupação com a territorialidade das distintas regiões da cidade – pelo menos em cidades de grande e médio porte e onde há maior mobilização da sociedade civil. Nos comitês, as exigências de enquadramento legal das entidades limitam o número de organizações habilitadas a concorrer,

além da diversidade nas legislações estaduais que acabam em alguns momentos sobrerrepresentando o governo. Diferentemente dos conselhos não há vantagem numérica das entidades da sociedade civil em relação aos atores governamentais e usuários da água, o que pode limitar a capacidade de influência desses grupos, que possuem menos recursos materiais e políticos. Apesar desses limites, os dados das entrevistas revelam uma variedade de organizações da sociedade civil nos comitês.

Os conselhos também demonstraram maior potencial de inclusão da participação de mulheres e incorporação de práticas eleitorais de escolha dos representantes. A renda média dos conselheiros é menor do que a dos membros do comitê e o perfil de cor/raça nos primeiros muito próximo da população. A maior escolaridade dos atores sociais em ambos os espaços é esperada dado o público que representam. Nos dois organismos também há um grande desafio de tornar as regras que habilitam as entidades e categorias a participarem mais democráticas e fluidas no que diz respeito à inserção da pluralidade de organizações em determinado município ou bacia. Tendo em vista que a esfera pública constantemente se remodela e que novos atores estão sempre disputando o espaço de luta pela representação, é importante manter abertura para tal renovação. O processo de chamada pública das entidades nos comitês parece um modelo interessante de ser investigado. Resta o desafio de tornar as regras um pouco mais flexíveis de modo a incorporar não apenas entidades de maior porte e estruturação, até porque a bacia muitas vezes compreende municípios com diferentes características socioeconômicas. Em relação aos conselhos, a eleição de representantes nas conferências é uma forma de dar publicidade ao processo e obrigar a mobilização das entidades a fim de obter votos e apoio político. A Resolução 333, de 2003, não dispõe sobre esse tipo de eleição e postula que os representantes serão indicados, por escrito, pelos seus respectivos segmentos e entidades, de acordo com a sua organização ou com seus fóruns próprios e independentes. Na prática a capacidade dos conselhos incorporarem uma pluralidade de atores varia de uma cidade para a outra, haja vista o desenho institucional – que delimita as regras de ingresso e de habilitação das entidades – e a correlação de forças que se estabelece entre sociedade civil e sociedade política. Em alguns lugares a sociedade civil tem pressionado pela democratização dos conselhos no que tange aos processos de seleção.

A segunda transformação esperada na representação diz respeito ao conteúdo a ser representado. As instituições participativas surgem como possibilidade de incorporação da pluralidade de atores, perspectivas, interesses e opiniões diretamente no processo decisório. A participação do cidadão não se limita à expressão de preferências no momento eleitoral ou à

competição de interesses por meio da política corporativa ou pluralista de grupos. Para avaliar as IPs como espaços de expressão da pluralidade, a proposta foi olhar o atendimento de algumas condições deliberativas, a saber, i) a igualdade, ii) a pluralidade e iii) a publicidade. Na opinião dos membros dos dois colegiados há um processo deliberativo, no qual as pessoas se envolvem, falam, propõem e decidem. Os debates geralmente giram em torno de questões públicas e importantes tanto para saúde, quanto para o meio ambiente e recursos hídricos. De acordo com Abers, et al (2010), os comitês e consórcios de bacia hidrográfica são mais representativos e deliberativos do que muitos supunham, embora o contexto institucional mais amplo precise mudar para que esses colegiados consigam realizar seu potencial.

Algumas análises qualitativas sobre a deliberação em conselhos indicam que esses são espaços que podem se tornar muito próximos da política agonística que Mouffe evoca em relação à importância do conflito e da paixão nos argumentos que envolvem a discussão política. Cornwall (2008), em estudo de caso no conselho de saúde de Recife, percebeu em alguns momentos o reconhecimento da pluralidade de perspectivas que nunca são simplesmente sublimadas por um bem comum social, mas que permanecem em permanente negociação. Destacando assim a importância do elemento de contestação no processo deliberativo que fortalece, ao invés de ameaçar, seu potencial político. Na análise das atas de capitais das cinco regiões do país, foi possível também visualizar algumas experiências de conselhos que apresentavam os três princípios destacados acima e outros que eram mais favoráveis em um ou dois pontos, revelando a necessidade de se separar as dimensões de análise. Conselhos e comitês podem ser inclusivos em termos da igualdade dos argumentos apresentados, mas pouco deliberativos em relação ao conteúdo público dos discursos (ALMEIDA, 2010; CUNHA, 2010). Os potenciais deliberativos existem, mas os conselhos de saúde podem se tornar espaços de ratificação de propostas governamentais, o que demanda novamente olhar para a correlação de forças estabelecida entre sociedade política e civil.

A capacidade de mudar o conteúdo da representação nos colegiados está intrinsecamente relacionada com as condições institucionais de organização da política pública. Em ambos os colegiados, as duas dimensões da deliberação, quais sejam, a argumentação e a decisão, estão presentes (AVRITZER, 2000). No entanto, a área da saúde está mais institucionalizada no que diz respeito à descentralização de recursos para os municípios, à estrutura de execução das políticas e à clareza de responsabilidades dos diferentes atores no processo de implementação da política. Essas características de funcionamento da política de saúde em conjunto com as exigências legais da existência dos

conselhos para o repasse de recursos e aprovação de planos e programas oferecem as condições materiais para o exercício do poder decisório dos conselheiros. A forma como irá se desenvolver o processo deliberativo, em termos de igualdade, pluralidade e publicidade, depende de outras variáveis, como a relação entre Estado e sociedade, mas em princípio a arena representativa está construída.

Nos CBHs, o marco legal da década de 1990 criou um poderoso instrumento de gestão – a cobrança pelo uso da água – mas deixou para depois as regulamentações complexas que viabilizariam o surgimento de um novo tipo de taxa pública e sua cobrança por uma unidade administrativa (a bacia hidrográfica) que não existe nestes termos na Constituição brasileira. Não há clareza de mandato em relação ao papel dos governos estaduais e federal no que diz respeito ao acatamento das decisões dos órgãos colegiados e faltam recursos técnicos necessários para subsidiar o planejamento da emissão de outorgas, que possibilitaria o controle do uso e sua cobrança (ABERS, 2010, ABERS e KECK, 2009). Diferentemente do processo de descentralização e das reformas administrativas, nas quais a autoridade e também os recursos para apoiá-la é devolvida de um centro de poder a outro, a reforma brasileira de recursos hídricos concedeu poderes a um *sistema ainda por ser construído* (ABERS e KECK, 2005, p. 178, grifos no original). Nos CBHs, a falta de clareza e definição das competências, bem como as condições políticas e financeiras para sua realização, fazem com que a deliberação obedeça à lógica premente dos problemas e à influência de atores chaves, seja técnicos governamentais, seja empresários. É possível cogitar também que a questão ambiental é muito difusa na população, diferentemente da saúde, onde há uma expectativa mais nítida em relação aos problemas e às demandas que devem estar sob escrutínio do conselho.

A terceira dimensão da representação – o relacionamento entre representante e representado – também apresenta uma leitura diferenciada nas IPs. Como visto ao longo do capítulo, o controle exercido pela sociedade civil supera a dimensão da pressão, para alcançar a partilha de poder decisório. Os atores sociais têm acesso aos canais de decisão estatais, bem como a seus principais agentes, seja por meio do contato direto com órgãos da administração direta, seja por meio de técnicos e funcionários da administração indireta. Esse acesso aos aparelhos do Estado pode levar ao maior controle da sociedade sobre as políticas e decisões governamentais.

No que tange às duas IPs analisadas, alguns indicadores dos questionários revelam que tanto conselheiros de saúde, quanto de bacia hidrográfica consideram que têm influência

no governo. Quando se olha internamente para cada um desses colegiados, pesquisas qualitativas indicam que o controle sobre o Estado é dependente da disposição do governo de partilhar o poder e da força da sociedade, organizações e movimentos sociais para impor ou reivindicar por maior articulação entre esfera social e política (AVRITZER, 2002; 2009; FUNG e WRIGHT, 2003). Além disso, as experiências mostram que a efetividade das instituições participativas depende dos níveis de governo em que são processadas. Desse modo, experiências que tiveram relativo sucesso no nível municipal enfrentam outros desafios na sua implementação em nível estadual, como foi o caso do OP estadual no Rio Grande do Sul (FARIA, 2005). Nos comitês de bacia hidrográfica, a integração entre distintos níveis – municipal, estadual e federal – é outro elemento que dificulta a efetividade no controle das ações estatais.

Quanto ao controle a que estão sujeitos conselheiros, a tese propôs olhar para duas direções, “de fora para dentro” e “de dentro para fora”. No primeiro caso, deve-se avaliar o tipo de relacionamento que as entidades e a população constroem com esses representantes. Isso não significa, como se viu ao longo do texto, uma defesa de mandato imperativo nessas instituições, mas de um controle deliberativo que mantenha aproximação constante. No segundo caso, busca-se avaliar o quanto esses representantes se reportam aos seus representados, divulgando ações, questionando e oferecendo *feedback* de sua atuação. Tendo em vista a maior proximidade e afinidade de representantes de organizações civis, o conceito de *accountability* pode se valer da dimensão relacional. Nesse sentido, a divisão entre *input* e *output* parece um pouco mecânica, pois pode ocorrer concomitantemente nos processos de justificação pública de resultados e de busca de informações sobre expectativas futuras de políticas.

A percepção dos conselheiros é que ocorre mais *output* do que *input accountability*. Em geral, alegam votar de acordo com sua opinião e existir pouco controle da entidade sobre suas decisões. Em que medida o mandato independente está se desenvolvendo a partir de um processo deliberativo de troca de razões e justificação pública é um caso a se investigar nas distintas experiências. Os conselheiros relatam que há prestação de contas constante com suas entidades, porém, a *accountability* discursiva com a população parece ser fraca nestas IPs. Aperfeiçoar a publicidade dessas instituições, no que refere a disseminar o seu conhecimento pela população e o seu reconhecimento como canal aberto às demandas da sociedade, é um ponto de pauta urgente para sobrevivência dos mecanismos colegiados. Além disso, é preciso saber em que medida as instituições participativas estão conectadas com outros processos

participativos e de formação de preferências e interesses. As pesquisas aqui apresentadas não ofereceram dados sobre a inserção dos conselheiros de saúde e comitês numa rede mais ampla de atores e organizações e as conexões que estabelecem com distintos atores e instituições.

Em pesquisa realizada junto a seis conselhos locais de saúde da cidade de São Paulo, Coelho, et al (2010) mostram que os conselhos localizados em áreas com maior experiência de mobilização e associativa e nos quais os conselheiros apresentam mais conexões com atores políticos e instituições, são os que possuem melhores resultados nos indicadores de monitoramento e inovação e maior inclusão de atores sociais vulneráveis. Esse resultado ressalta a inserção dos conselhos na cena política e corrobora a importância da mobilização social na formação de elos que conectem a população pobre com a esfera do Estado e da sociedade organizada. É possível esperar que ambientes sociais com maior propensão associativa e interação entre atores e esferas deliberativas tenderão a tornar as instituições participativas mais responsivas e publicamente controladas, uma vez que elas não só contarão com mais participação mas, também, poderão ser mais capazes de assumir responsabilidades e cobrar dos representantes do governo que também o façam (FARIA e RIBEIRO, 2010).

Vale lembrar que a função de representantes da sociedade parece estar muito clara na opinião de conselheiros de saúde e de comitês de bacia. Há um discurso generalizado de que representam as necessidades ou interesses da sociedade. Nas entrevistas realizadas com conselheiros de saúde, perguntados se se consideravam representativos, 97,6% responderam afirmativamente. A razão para sua representatividade está fundamentada em argumentos que reproduzem a ideia de um mandato responsivo, *accountable* e participativo (41,7%) ou a noção de afinidades com a temática e trajetória associativa (48,3%) (ALMEIDA, 2010). Assim, a legitimidade da representação é atribuída por conselheiros seja por características associativas ou uma história com a política construída antes do processo, seja durante o processo representativo, nos argumentos que enfatizam a atuação responsiva e participativa. A ideia de que a representação está relacionada a uma performance democrática e a uma atitude responsiva parece se reproduzir nesses espaços. Ao enfatizarem o mandato e a trajetória/experiência/afinidade, os atores estão indo no cerne dos problemas levantados pela crise da representação, a saber, a ausência de conexão entre representantes e representados, tanto no que diz respeito aos seus interesses, perspectivas e opiniões, quanto em relação à distância dos primeiros da realidade dos segundos. Por outro lado, é preciso avaliar quando o argumento da experiência é complementado com a presença do controle público da entidade

ou sociedade que receberá a política pública, evitando que o conselheiro atribua a sua representatividade apenas à aptidão e à vivência com a política.

À guisa de conclusão, o estudo das instituições participativas indica que há uma renovação na forma de se pensar a representação política e a legitimidade da relação entre Estado e sociedade no Brasil. Em contraste ao período anterior em que a representação era moldada a partir da relação entre Estado e sociedade, no período democrático, é a representação, como expressão da soberania, que molda o relacionamento entre os distintos atores. A abertura de canais variados de manifestação da vontade popular, ao lado do mecanismo eleitoral, oferece oportunidades de pluralizar as formas do social se tornar político, a partir da diversificação de atores e demandas representativas, bem como multiplicação dos pontos de contato e de relacionamento entre representantes e representados.

A concretização dessas expectativas, porém, como a análise sucinta dos conselhos municipais de saúde e comitês de bacia hidrográfica sugere, não é consequência imediata da criação desses espaços. Conselhos e comitês são espaços legítimos de interação entre Estado e sociedade, tanto do ponto de vista legal, quanto do reconhecimento dos atores sociais e políticos de sua importância. Todavia, a capacidade de democratizar a representação e de introduzir novas formas da pluralidade ser “contabilizada ou considerada” na produção de generalizações e da unidade não está dada, é contingente. As instituições participativas precisam ser vistas como interconectadas com uma constelação de outros espaços políticos. Conforme destaca Cornwall (2008, p. 526), Estado e sociedade civil aparecem como densamente entrelaçados e mutuamente constitutivos.

Outra constatação importante é que as três questões, *quem, o que e como se representa*, parecem formuladas na teoria liberal de maneira integrada, uma determinando a outra. O que a experiência da representação eleitoral mostra e a introdução das instituições participativas confirma é que essas dimensões precisam ser vistas de forma desagregada, apesar de mutuamente relacionadas. Ou seja, a legitimidade da autorização recebida pelo representante e a consideração matematicamente igual do indivíduo não garantiu, ao longo dos séculos, a igualdade de condições de governar e de consideração das demandas representativas. Da mesma forma, a capacidade das instituições participativas de alterarem a definição de quem representa, introduzindo associações diversas e plurais no processo representativo, pode ou não vir acompanhada de uma transformação no processo decisório, no que se refere ao conteúdo da representação, e no processo de prestação de contas e

responsividade. As pesquisas sobre conselhos e comitês revelaram que essas instituições são distintas em relação à capacidade de inclusão, deliberação ou decisão e controle.

Para Abers, et al (2010), os comitês são mais deliberativos, do que inclusivos e decisórios. Nesse caso, as autoras atribuem à baixa inclusão o alto perfil socioeconômico dos conselheiros. Todavia, tendo em vista os resultados esperados para esses espaços em termos de questões deliberadas, resta o desafio de saber como incorporar um perfil mais popular de associações e indivíduos, tal qual apresentado nos orçamentos participativos no Brasil. Em relação aos conselhos de saúde, a inclusão desse perfil socioeconômico também é um problema. Por outro lado, os CMSs têm-se mostrado um espaço relevante de inclusão de mulheres, de pessoas com perfil de cor/raça similar ao da população e de distintas perspectivas ligadas às principais patologias na área da saúde, ao movimento comunitário e local de saúde, bem como aos trabalhadores da área. Há também o potencial deliberativo, tanto discursivo, quanto decisório dos conselhos e condições propícias para o desenvolvimento de uma relação próxima entre entidades e conselheiros. As condições institucionais, no entanto, devem ser avaliadas em conjunto com outras forças sociais e políticas, como aquelas relacionadas ao associativismo, aos projetos governamentais e ao nível de governo em que são implementadas as experiências.

Finalmente, tendo em vista o tipo de seleção adotada nos conselhos e comitês, que valoriza um perfil mais organizado nos aspectos associativos e políticos e não incorpora grupos mais vulneráveis e desfavorecidos da população, o grande desafio dessas IPs é sua conexão com as distintas esferas deliberativas. É preciso olhar para a interação que estabelecem com o Estado, mas também para os elos com a sociedade, a fim de que possam reivindicar representar interesses, perspectivas e opiniões compartilhados ou publicamente justificáveis perante as pessoas afetadas pela política.

5 CONCLUSÕES

A discussão atual em torno do conceito de representação política, no que concerne às incertezas de sua aplicação e abrangência, aponta para um paradoxo na ciência política. A busca incessante pela cientificidade e objetividade, bem como pela delimitação clara de suas funções e campo de estudo, por vezes é contrastada com sua dificuldade de lidar com conceitos e definições frequentemente em disputa. Essa constatação tem revelado a necessidade de uma postura teórico-metodológica diferente, que possa fugir da naturalização e aceitar que conceitos e discursos são construções e, portanto, não podem ser tomados como garantidos ou exatos (*taken-for-granted*). Nessa perspectiva, a história intelectual e interpretativa vem se mostrando um terreno fértil na análise conceitual ao afirmar a importância de se avaliar os conceitos com base numa rede de crenças mais ampla desposada pelo indivíduo e a partir das tradições em que estão inseridos. Esse é um passo em direção a uma ciência política mais consciente da contingência do próprio conhecimento, que percebe práticas e instituições políticas como propriedades emergentes das relações entre os agentes individuais e seu contexto sociopolítico¹.

A análise do conceito de representação política, a partir dessa orientação metodológica, teve neste estudo o objetivo de trazer para o centro do debate a temporalidade de sua interpretação como sinônimo de agir no lugar do outro, como agente autorizado. Não que essa noção tenha perdido sua força explicativa, mas agora pode-se afirmar que não exprime a totalidade do fenômeno. A emergência de canais de mediação entre Estado e sociedade em diferentes níveis e domínios da política que não possuem o consentimento eleitoral desafia a teoria política a repensar os critérios de legitimidade. Outro ganho analítico que pode ser destacado, ao olhar para o desenvolvimento do conceito e do governo representativo com atenção aos dilemas colocados para os pensadores políticos, é a possibilidade de apresentar uma crítica interna às suas formulações. Uma das principais críticas aos pilares da teoria da representação apresentada neste trabalho refere-se à tensão entre os princípios abstratos constitutivos do conceito, como a ideia de que o soberano político encarna a generalidade social ou interpreta o interesse nacional, e as instituições

¹ Conforme formulações de BEVIR (1997) e (SILVA, 2009a).

pensadas para operacionalização desses ideais – o voto é o meio de maximização dos interesses dos indivíduos e de controle e responsividade dos representantes.

Foi possível também estabelecer uma crítica externa ao conceito, a partir da ideia de que a visão de mundo do pensamento liberal limitou e organizou o campo de ações dos indivíduos e continua a influenciar a presente compreensão da representação. Sobre esse ponto, vale lembrar com Rosanvallon que o estudo do passado revela seu valor para compreendermos nossa própria época. Em relação à força normativa da teoria da representação política moderna, sua consolidação em instituições do governo representativo, há quase dois séculos, é um bom exemplo da influência desse modelo teórico. Todavia, tendo em vista igualmente a orientação de Rosanvallon de olhar para a democracia a partir de suas experiências e não de um “modelo”, a tese propôs destacar em que medida alguns pressupostos teóricos precisam ser revistos para responder aos dilemas da atualidade ou também flexibilizados para compreensão de processos políticos distintos, como o caso brasileiro.

A fim de questionar o conceito de representação política e sua inadequação para a interpretação das práticas representativas contemporâneas, realizou-se um primeiro movimento de desassociação do conceito de seu correspondente institucional moderno, a saber, o governo representativo. Representação, como ideia e prática política, emerge das instituições medievais de governo monárquico e aristocrático, sem qualquer conexão com democracia, embora o registro proeminente na teoria política seja o da representação parlamentar. Ao investigar as raízes históricas do termo percebeu-se disputas em torno das questões “quem representa o que e como”, as quais mostram a complexidade e a pluralidade da representação política no período de transição para o Estado moderno e a recusa da imposição do termo como atividade exclusiva de agentes autorizados.

A análise histórica revelou que não há qualquer relação conceitual ou institucional entre a transformação da representação na forma principal de operação das instituições políticas e sua modificação em autorização como único meio de organização do sistema político no interior dos Estados modernos. A noção de que a legitimidade é produto do consentimento e da delegação da autoridade surge como uma engenhosa solução do pensamento liberal-contratualista para lidar com o dilema da definição do que constitui um poder político legítimo e da limitação ao seu exercício. Esse é um problema colocado num contexto de enfraquecimento paulatino dos antigos fundamentos de legitimidade política, como a origem divina do poder real, e de surgimento da concepção contratualista que coloca,

de um lado, o Estado como um artefato, uma criação e, de outro lado, os indivíduos dotados de liberdade e igualdade no estado natural. O consentimento foi a resposta liberal-contratualista para a conciliação das duas ordens de soberania, a pública e a privada, e a questão dos limites da soberania dos indivíduos e do poder político, o ponto de maior divergência entre os autores.

Apesar das diferenças em relação ao tipo de limite e controle a que deve estar sujeito o poder político, debate que ocupará boa parte da imaginação moderna, no que diz respeito ao desenho de instituições capazes de equilibrar o exercício da soberania, começava-se a consolidar a cisão moderna entre as esferas social e política. A solução liberal para o problema da soberania por meio do consentimento e a introdução do sufrágio, ainda que limitado, para escolha dos membros do Parlamento transformaram a representação política. O Parlamento passou a ser responsável, juntamente com a Coroa, pela população e pela canalização das demandas sociais por meio dos partidos políticos. O fortalecimento do Parlamento permitiu a implantação do ideal liberal de representação e a paulatina extensão do sufrágio universal aproximou o tema da representação da democracia, abrindo caminho para uma discussão sobre o governo representativo e para as questões relacionadas ao funcionamento do sistema político. As questões *quem* (o agente autorizado ou o eleito), *o que* (pessoas e/ou interesses) e *como se representa* (de forma independente e responsiva), foram respondidas tendo como eixo central a legitimidade do consentimento e a identificação do representante como aquele que incorpora a unidade e a generalidade social. Uma das tensões advindas desse arranjo de governo é que o sufrágio é, concomitantemente, meio de generalizar a vontade política e mecanismo que garante a despersonalização do indivíduo – já que sua vontade não é alvo direto da implementação da política. O voto, no entanto, leva o homem a se sentir representado por dois motivos. Primeiro, as eleições operacionalizam a participação dos cidadãos e a expressão de suas preferências, ao considerar cada indivíduo de forma matematicamente igual. O princípio igualitário segundo o qual todos os indivíduos têm o mesmo direito de consentir sobre o poder e, portanto, os representantes têm condições de decidir em seu nome, parte do pressuposto de que o cidadão no momento eleitoral situa as diversas alternativas em relação às suas preferências. Em segundo lugar, a eleição também é o momento de realização da *accountability*, pois permite o veredito dos cidadãos em relação às posições assumidas ou propostas pelos representantes para a formação da agenda pública.

Com o tempo a noção de *accountability* se sofisticou, bem como as propostas que visaram a ampliar o espaço da política e a introduzir o elemento da contestação e da

contingência da representação. O pluralismo foi central para essa transformação, postulando que o resultado da política é sempre fluido e provisório, dependente da competição entre grupos que se instaura em cada processo. Mas a concepção instrumental do processo político e da política como agregação das preferências dadas permaneceu como única alternativa à realização da democracia. A dificuldade de conciliar a ideia de representação com a representatividade levou alguns teóricos a advogarem um realismo estreito, transformando a política em espaço de competição entre elites. A autonomia política e a participação dos cidadãos foram rejeitadas como possibilidade e consideradas como algo utópico, inalcançável e até mesmo potencialmente perigoso, uma vez que poderia conduzir à “tirania da maioria”. Diante do risco da democracia ser contaminada com a irracionalidade das massas, essa reduziu-se ao usufruto das liberdades na esfera privada e à circulação das elites na esfera política.

O objetivo geral do primeiro capítulo foi enfatizar a tensão entre os princípios liberais que apregoavam a primazia de uma política voltada para a unidade, criada pelo representante eleito, e a realidade política marcada pela pluralidade de valores e orientações individuais. Os avanços da política liberal, em termos de igualdade de direitos e influência do indivíduo na constituição do governo, foram cruciais para política democrática, mas o trabalho mostrou os problemas do pensamento liberal em relação a algumas de suas premissas originais. Entre eles está a busca do bem comum e da generalidade por meio da agregação das preferências no voto, a completa desconfiança em relação à diversidade e à diferença e a ausência de uma discussão da relação entre desigualdades materiais e políticas, que será alvo da geração posterior. Ademais, há o completo abandono da dimensão contestatória da democracia, reduzindo a relação democrática à dicotomia entre eleitor e eleito. Tendo em vista a falta de atenção ao processo de formação e transformação das preferências e de valorização de espaços alternativos de relacionamento com o representado, é difícil imaginar como o representante pode ser responsivo aos interesses dos cidadãos, apenas porque será avaliado no próximo processo eleitoral. As eleições refletem um momento de expressão de uma opinião sobre propostas colocadas ou sobre o próprio candidato e não oferecem elementos suficientes para que a ação independente do representante seja “alimentada” pelas tendências do tecido social. Tampouco, os cidadãos têm recursos e tempo para se manter informado, de modo a controlar adequadamente o representante.

Essas inquietações estão na base das críticas às teorias do governo representativo expressas pela teoria democrática contemporânea. O capítulo dois é uma tentativa de

apresentar as principais correntes teóricas que propõem uma alternativa à noção de política, que extrapola a dimensão dos interesses definidos pelo representante, a partir de uma ‘preferência’ expressa no momento eleitoral, para incorporar diferentes valores, perspectivas e interesses ao processo político. Na atualidade, a solução para a representatividade e para busca do conteúdo normativo da representação visa a superar a concepção monista de legitimidade, apontando para a pluralidade das formas de representar e ser representado. A partir dos anos 1970 e 1980, teóricos participativos e deliberativos passaram a apostar na necessidade de contrabalançar o controle da elite sobre o Estado, na inclusão de novos atores sociais no processo deliberativo e nos benefícios do processo interativo de participação. Essa é uma tentativa de expandir a participação política para além dos tradicionais grupos de interesse e pressão de maneira a incorporar diferentes cidadãos e ampliar as questões de natureza política. Mais recentemente, a renovação da literatura pluralista trouxe para o centro do debate a dimensão contestatória da democracia e a importância do engajamento direto dos cidadãos. Desse modo, adicionou à discussão dos participacionistas e deliberacionistas a ênfase no aspecto contingente da política democrática, a partir da hipótese que nenhum ator social limitado pode atribuir para si a representação da totalidade ou pretender ter controle absoluto sobre a sua fundação. Apesar do avanço teórico no que tange à recuperação de alguns ideais democráticos, como a autonomia política, a participação e atenção aos limites da regra da maioria para lidar com a intensidade de preferências e interesses dos cidadãos, poucos avanços foram feitos no sentido de desvendar as dinâmicas de representação geradas por essa participação. Nesse sentido, a ênfase não é mais na participação como democratizante da representação política, mas em uma mudança na própria representação que passa a ser compreendida de forma mais dinâmica e plural, sem restrições ao mecanismo eleitoral. Olhar para as manifestações e espaços de expressão da sociedade civil a partir da lente da representação implica em retomar a sua centralidade para a política democrática, ao mesmo tempo em que impõe redefinir os parâmetros de avaliação e reformular o questionamento sobre a sua contribuição para a qualidade da democracia.

Com esses desafios à frente, a tese propôs lançar mão de conceitos importantes trabalhados pelas teorias participativas e deliberativas, como a ideia igualdade, a noção de legitimidade discursiva e a atenção à pluralidade, a fim de redefinir as questões, *quem, o que e como se representa*. Esse movimento exigiu a atenção às formas de inclusão dos representantes, ao conteúdo a ser representado e à possibilidade de controle e responsividade.

Diante da ausência da representação de “todos” afetados pela política, um dos desafios era reconstruir os critérios pelos quais pode-se julgar uma representação democrática.

A tese elencou os principais critérios de legitimidade apontados pela literatura, que visavam a lidar com o problema da representatividade, embora carentes de autorização dos representados. Desse modo, *quem* representa vem sendo definido pelas suas características descritivas, pela afinidade e identificação com um conjunto de temas e discursos públicos e pela afinidade e experiência com determinada política pública ou tema. Esses atores retomam a dimensão da legitimidade pré-moderna, quando representar significava se colocar pelo outro, ou apresentar demandas que consideravam representativas. Nos casos de atores sociais que se colocam como defensores de certas causas, grupos e temas, geralmente há um processo de auto-autorização, sem quaisquer regras de seleção ou inclusão. Já nos mecanismos híbridos de interação entre Estado e sociedade para formulação de políticas públicas, compostos por entidades e atores coletivos da sociedade civil, existe um tipo de autorização, seja por parte do próprio Estado, seja pela sociedade, obedecendo a um conjunto de regras de seleção. É possível também apontar outros canais responsáveis por apresentar demandas da população ou de grupos específicos, por exemplo organizações civis nas diversas áreas de políticas, grupos comunitários ou conselhos locais de políticas públicas, que por vezes utilizam-se de processos de seleção com consulta a um público mais amplo. Em nenhum desses casos a legitimidade está adquirida, mas é buscada na capacidade de incorporar a pluralidade e manter relação de correspondência ou justificação pública com o representado. Ou seja, é a presença de certa semelhança com o grupo ou o fato de ser portador de perspectivas sociais que colocam o representante da sociedade civil em conexão com os problemas vividos por determinado grupo. Ademais, a representação pode surgir de uma identificação com algumas causas ou da afinidade temática construída na vivência participativa. Esses são elementos que podem ajudar a desvendar o mecanismo que *ativa* a representação, mas não dizem tudo sobre o processo de construção de demandas que sejam representativas. Mesmo nos espaços híbridos, como conselhos de políticas, onde é importante olhar para os processos de seleção, já que esse é um mecanismo que não está “aberto” a todos os indivíduos, a simples presença de eleição ou métodos plurais de seleção não é garantia de democratização na definição de políticas públicas.

Em relação à redefinição do que se representa, mostrou-se que a pluralização de atores e espaços com função representativa oferece uma alternativa à representação de interesses ou preferências agregadas territorialmente no momento eleitoral. A fim de fugir da

legitimidade como ato de “contar cabeças”, a literatura vem destacando a importância de mudar a percepção do que deve ser representado, incluindo as noções de perspectivas sociais, opiniões e discursos ao lado da representação de interesses. Esse debate é muito rico e vai ao encontro das críticas sobre a insuficiência de uma política democrática baseada na igualdade de expressão dos interesses dos indivíduos. Primeiro, porque a noção de interesses como previamente determinados e conscientemente reconhecidos vêm provando sua fragilidade na análise da representação. A teoria deliberativa avançou nessa direção ao mostrar a diferença da deliberação no fórum público e na esfera do mercado, em que a expressão das preferências dá-se de forma isolada e privada e o indivíduo é capaz de estabelecer opções claras sobre seus interesses. Segundo porque a universalidade da cidadania, baseada na política da igual dignidade² do indivíduo e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais, vem provando seus limites para a inclusão da diversidade cultural, étnica, religiosa, identitária e de gênero, para citar alguns.

Nesse caso, a atenção às perspectivas sociais dos indivíduos e aos distintos discursos e opiniões construídos na esfera pública pode ajudar a incluir grupos e temas que tradicionalmente são excluídos da política. É bom lembrar que em condições de desigualdade e discriminação, a política liberal de igualdade de oportunidades é insuficiente para a promoção da igualdade. A agenda de pesquisa sobre os limites da política liberal para tratar das diferenças é um campo vasto na teoria política e neste trabalho ela aparece de maneira marginal, tendo em vista o foco na redefinição conceitual da representação política. Todavia, ela teve um importante papel de mostrar a necessidade de ampliar a consideração sobre *o que deve ser representado*, haja vista uma mudança na percepção dos indivíduos. Esses não são definidos apenas pela sua essência autônoma e calculista, mas são indivíduos multifacetados, com papéis múltiplos e fluidos, socialmente construídos e com identidades contextualizadas. Face a essa constatação, a Tese não advoga pela defesa de um modo específico de representar. É preciso olhar para a dinâmica do processo de apresentação de perspectivas, opiniões e discursos, destacando a contingência e contestabilidade de todas as suas formas. Desse modo, é importante analisar os espaços a fim de perceber, por exemplo, em que medida perspectivas têm sido a base para construção de interesses de grupos excluídos, como pensou Young, ou

² Essa é uma expressão utilizada por Charles Taylor no livro “Multiculturalism: examining the politics of recognition”, de 1994, para contrapor a sua defesa da política da diferença, que visa a dar atenção ao reconhecimento das diferenças dos indivíduos e grupos em função da sua pertença cultural. O debate sobre o multiculturalismo e sobre políticas de reconhecimento das diferenças é amplo na academia e multifacetado. Entre os principais nomes estão o próprio Taylor, Axel Honneth, Nancy Fraser, Iris Young e Will Kymlicka.

discursos encontram ressonância nos sujeitos contemplados. Em última instância, são pessoas afetadas por tais discursos e demandas representativas que estarão sendo representadas.

O trabalho também alerta para a necessidade de se levar em conta as especificidades dos atores e espaços de representação a fim de avaliar o que está sendo representado. Isso implica adicionar uma preocupação com a questão “onde se representa”, que embora não tenha recebido o estatuto teórico dedicado às três questões da tese, perpassa todo o trabalho. Enquanto na representação eleitoral o que se representa são pessoas a partir de sua autorização individual, entre os atores da sociedade civil há uma diferenciação entre aqueles que falam pelas pessoas e apresentam temas ou ideias perante o poder político e a sociedade e aqueles que representam no sentido de tomar decisões em nome das pessoas, baseados numa autorização derivada. Os mecanismos de formulação de políticas públicas no Brasil configuram este último exemplo, na medida em que atores da sociedade civil tomam decisões ao lado de atores estatais sobre temas e políticas. O poder político exercido pela sociedade civil deriva seja da autorização legal recebida do Estado, seja das organizações civis.

É importante lembrar que, nos diferentes casos, a representação envolve uma dimensão dinâmica e construtiva, que não exclui a importância do controle democrático. Em outras palavras, o representante apresenta reivindicações representativas que não são, *a priori*, boas ou más, mas precisam estar abertas à interpretação e compreensão dos representados ou pessoas afetadas. Para isso, é importante que o processo político de apresentação de demandas esteja aberto e/ou atento ao público ao qual se destina atrair e convencer. O que implica repensar o controle democrático do representante, não apenas como movimento de prestação de contas a um público específico, mas de justificação pública de seus atos e propostas. Esse é um dos maiores desafios da representação política e no campo da democracia eleitoral há um longo histórico de pesquisas dedicadas a escrutinar que tipos de arranjos partidários ou eleitorais, por exemplo, oferecem condições propícias para a responsividade e atribuição de responsabilidade do representante. A ausência de controle eleitoral ou institucional da sociedade civil tem dado vazão a críticas e desconfiças em relação à possibilidade de se representar democraticamente. Tendo em vista a noção de que esses processos envolvem um exercício explícito de poder e o acesso a eles é desigual, correríamos o risco de depender da “boa vontade” da sociedade civil.

É indispensável dizer que mesmo o controle eleitoral, percebido por Pitkin como a maneira de compatibilizar independência e responsividade do representante, estabelece uma relação muito tênue entre preferências e decisões políticas. Ademais, existe pesquisa

suficiente que comprova as fragilidades do controle do cidadão sobre os representantes e as dificuldades de coordenação entre o controle vertical e o controle horizontal. Apesar de a *accountability* e a responsividade serem resultados desejáveis da ação estatal, podem ou não emergir de processos procedimentalmente democráticos, o que aponta para a contingência desses propósitos. Diante desse impasse, o trabalho defende a manutenção do julgamento público, como meio de controle do representante, o qual pode prescindir de uma definição clara do constituinte ou de mecanismos institucionalizados. Isso não quer dizer que não existem formas institucionalizadas de controle dos representantes da sociedade civil. Em alguns espaços híbridos de interação entre Estado e sociedade, ou em organizações civis e movimentos sociais, que possuem um público delimitado sobre o qual reivindicam representar, é possível visualizar formas de controle mais direto, seja por parte das entidades, seja do público ao qual representam. A literatura aponta ainda para o controle mútuo exercido entre organizações civis, redes de políticas e mídia. Por fim, deve-se lembrar que as organizações da sociedade civil e seus atores também podem estar sujeitos ao próprio controle do Estado e das instituições tradicionais de supervisão, tais como os tribunais. Todavia, nenhum desses mecanismos dispensa a publicidade mais ampla, que não se resume a uma única esfera ou espaço deliberativo. Desse modo, o controle da sociedade civil é facilitado por sua inserção numa rede de atores e espaços representativos, mas também precisa estar aberta ao controle direto da sociedade, oferecendo razões públicas para suas ações. A Tese relevou também que a pluralização da representação pode contribuir não apenas para ampliar os canais de inclusão de demandas representativas, mas também para democratizar a representação tradicional, na medida em que os atores sociais adicionam novos repertórios de ação e de controle sobre o representante eleito e a burocracia responsável pela implementação de políticas públicas. Não se pode esquecer ainda que diante da ausência de autorização expressa ou de incentivos institucionais, muitas vezes a manutenção ou sobrevivência desses espaços e atores depende do modo em que são capazes de responder aos problemas colocados.

A redefinição dessas três questões implícitas na atividade representativa implicou numa releitura mais geral do conceito de representação política. Para isso, o capítulo dois se beneficiou da discussão entre representação e soberania; questão dada como resolvida com o surgimento da representação parlamentar, ou como irreconciliável no contratualista Rousseau. A partir das contribuições de Urbinati, para quem o voto é apenas uma das expressões da soberania, e de Rosanvallon, cuja ênfase está na multiplicação dos atores e formas de expressar a legitimidade democrática, defendeu-se que a representação não opera a cisão entre

Estado e sociedade, tal qual definido por aquela autora, uma vez que a produção da cisão parece confinar a representação à esfera estatal. A proposta da tese é avaliar a representação política como atividade que permite o social se tornar político ou que conecta o mundo do político à política. Nessa perspectiva, a representação política é um processo permanentemente aberto de oferecer razões e formular projetos e ideias sobre a sociedade e suas reivindicações.

A legitimidade democrática não está dada, mas é contingencialmente buscada na qualidade do processo representativo. Essa qualidade depende tanto da capacidade dos atores da sociedade civil de apresentar demandas e questões expressas diretamente pela sociedade, as quais não estão sendo adequadamente tratadas na esfera eleitoral, como de criar o que deve ser representado. Essa não é uma criação arbitrária, na medida em que as “demandas representativas”, construídas no fórum deliberativo ou a partir da interação dos atores em distintas esferas, precisam convencer aqueles a quem se destinam, depois de serem expostos publicamente os argumentos por seus representantes. A redefinição de *quem, o que e como se representa* sugere que na prática a legitimidade democrática precisa ser avaliada a cada caso, no processo de inclusão dos atores, na maneira em que os fóruns ou esferas deliberativas apresentam a pluralidade de demandas e no controle exercido internamente e externamente ao fórum, na sua abertura e interação com outros atores, espaços e esfera pública.

Essas reformulações do conceito de representação política e de sua legitimidade democrática foram centrais no trabalho porque expuseram os limites e contradições internas da representação eleitoral no que concerne à difícil conexão entre unidade e pluralidade. Quando transportado para experiências completamente distintas de relação entre Estado e sociedade, como a brasileira, os problemas para a compreensão da dinâmica da representação política parecem aguçados. Desse modo, o movimento de contextualização da representação, no capítulo terceiro, mostrou as fragilidades do paradigma liberal e sua pretensão de universalidade face ao contraste com a “experiência”. A história política do país não pode ser lida apenas a partir da ausência ou presença de democracia eleitoral e de instituições típicas de uma sociedade pluralista, mas de diferentes formas de representar, que foram se desenvolvendo a partir de dilemas próprias dessa sociedade.

Primeiramente, a ausência da sociedade civil de maneira organizada e protagonista, somada ao privatismo de algumas forças sociais e à centralidade do Estado como agente modernizador e organizador das relações econômicas e estruturador das relações sociais, relegaram o problema da participação a um segundo plano. Além disso, a introdução de

estruturas de ação eficazes ou da razão instrumental pelo Estado não enfrentou o desafio de pensar limites para o exercício deste poder, pelo menos da maior parte da sociedade. O grande embate, como se viu nos períodos do Império e Primeira República, teria se dado entre as forças privatistas e estatais. É importante lembrar que as instituições do governo representativo não eram de todo estranhas ao país, que chega a ter visões liberais progressistas para a época. Mas na prática, o controle do Imperador e das oligarquias regionais sobre o processo político aprofundou o fosso entre sociedade civil e sociedade política. Diante da precedência do Estado na criação do representado, a participação não estava no centro do projeto político e foi institucionalizada em um contexto de competição política limitada e de institucionalização da fraude.

O problema das reformas políticas está posto nos debates entre liberais e conservadores e subjacente a essas discussões percebeu-se a reprodução de alguns pressupostos liberais, como o governo da maioria, a primazia dos interesses nacionais e a necessária independência do representante. O temor da pluralidade e da desordem, assim como o histórico de fraudes eleitorais e o controle de interesses pessoais e facciosos no processo político alimentaram a ideia do representante como simultaneamente porta-voz do aparelho do Estado e como representante dos interesses da nação, no interior dos aparelhos estatais. Apesar da convergência em relação a alguns objetivos e concepções da política, o trabalho mostrou as divergências entre os atores e pensadores políticos da época quanto aos caminhos que deveriam ser adotados para tornar a representação mais “densa”.

A opção liberal pelas reformas políticas não conseguiu se sustentar, face ao clamor conservador pelas reformas sociais, instaurando-se o Estado corporativo, considerado um dos principais legados da história da representação no país. Neste trabalho, o Estado corporativo foi apresentado como o segundo momento de inovação na representação política brasileira, em substituição à lógica liberal, que estava presente mais no discurso do que na prática representativa. A opção da autoridade sobre a liberdade, que se consolidou no Estado Novo, manteve o discurso do interesse coletivo e da harmonia da sociedade como força motriz da representação. Entretanto, a questão *quem* representa ganha um aspecto mais abrangente, uma vez que incluiu a representação corporativa por meio dos sindicatos, ao lado dos representantes ‘autorizados’ pelo Estado. No que se refere à questão *o que* se representa, a natureza das demandas e interesses revelou-se muito mais diversificada do que no período anterior, apesar da condição regulada da cidadania e injustiça em relação à definição do

interesse nacional. Por fim, a legitimidade da representação foi construída com base em distintas lógicas de relação entre o Estado e sociedade, democráticas e não democráticas.

A instauração do governo representativo, a partir de 1945, alterou algumas condições de definição do representante e sua relação com o representado, sendo percebida no trabalho como um terceiro momento da representação política no país. A competição política foi ampliada e o princípio da maioria, como método de escolha daqueles que irão representar, foi operacionalizado via sufrágio. Todavia, a continuidade das estruturas do Estado corporativo marcou a forma de pensar a representação. A soberania do poder político não se justificava pela delegação e investidura dos vindos “de baixo”, apesar da introdução formal da escolha de *quem representa*. O dever de obediência ao Estado decorria da necessidade de sobrevivência de *todos*, da Nação, e não de cada indivíduo. Esse discurso não opôs dualisticamente Estado e sociedade, na medida em que a capacidade de ação do Executivo e do corpo técnico estatal dependia da sua articulação com outras instituições políticas formais, como sindicatos e partidos, bem como da relação estabelecida com setores dominantes da sociedade, com poder político e econômico. A noção de desenvolvimento define o objetivo da representação, a qual continuou a prescindir de formas de organização autônomas da sociedade e a adotar distintas lógicas de legitimação da relação entre Estado e sociedade. Diante da dificuldade de manutenção deste arranjo político e da necessidade de conservar *quem exerce o poder e para quê*, a saída foi a radicalização do autoritarismo, a qual redundou no longo período militar, iniciado em 1964.

Em linhas gerais, os três principais momentos de mudança na forma de pensar a representação política no país revelaram que o dinamismo das transformações provinha dos conflitos estabelecidos entre Estado e sociedade. A constante plasticidade no exercício da representação política admitiu como movimento permanente a anterioridade do Estado em relação à sociedade e o discurso da unidade, em detrimento da pluralidade desestabilizadora. Mesmo a introdução da representação como ato de agir em nome do outro, por força do consentimento e da delegação recebida, não foi capaz de alterar essa dinâmica. A representação não era o princípio organizador da relação entre Estado e sociedade, mas foi moldada a partir dessa interação. As condições sob as quais a representação podia ser democrática dependiam mais do alcance de certos projetos para o país e, nesse sentido, a democracia era um caminho a ser perseguido, do que da adoção, em primeiro plano, de princípios e instituições democráticas que pudessem organizar a vida política e a representação.

As especificidades da trajetória brasileira talvez expliquem porque a democratização da representação política não foi um projeto concentrado nas instituições estatais, mas marcou profundamente sua relação com a sociedade. Quando o país se abria para o encontro com as premissas liberais, em relação a *quem, o que e como se representa*, parecia claro que alguma mudança também precisava se processar no nível societal. Assim, o período iniciado a partir de 1985 foi interpretado como um quarto momento na história da representação, tendo em vista duas direções de mudança. Primeiro, a democracia deixa de ser uma ideia subjacente para se tornar a ideia-força organizadora da representação. Segundo, a consolidação da legitimidade democrática do voto ocorre concomitantemente ao descentramento da atividade representativa da esfera estatal para a sociedade.

Os dilemas desse projeto, tendo em vista as distintas motivações que o cercam, já foram alvo de várias pesquisas, entre as quais consolidou-se a interpretação de Dagnino sobre a perversidade da confluência entre o projeto estatal, de transferência de responsabilidades e estabelecimento de um Estado mínimo, e o da sociedade e seus objetivos de ampliação da cidadania. No momento atual, em que a crise fiscal do Estado não é mais ponto central da pauta política e a ação da sociedade não está delimitada à contestação ao regime autoritário, um dos campos que se vislumbra à pesquisa social é desvendar as consequências desse descentramento para a qualidade da representação política.

A experiência brasileira é um terreno fértil para experimentar as proposições teóricas, apresentadas no capítulo segundo, sobre as novas formas de pensar a representação e sua legitimidade. Mais do que isso, coloca questões distintas para a reflexão da atividade representativa, tendo em vista as especificidades das instituições participativas que abrem um espaço formal de representação da sociedade civil. O quarto capítulo mostrou como as IPs ofuscam as fronteiras entre Estado e sociedade, na medida em que atores sociais representam em conjunto com agentes governamentais, interesses da sociedade em relação a determinado tema ou política pública. O objetivo geral do capítulo foi propor um exercício metodológico de transformação de ideais e princípios em variáveis empiricamente testáveis. Tendo em vista as preocupações apontadas sobre a importância dos mecanismos participativos/representativos promoverem maior transparência e inclusão no modo de conduzir as políticas públicas; pluralizar os espaços de apresentação de demandas representativas e ampliarem o controle público sobre a representação, foram apresentados alguns indicadores de avaliação.

Como a literatura vem ressaltando, existe uma variedade de desenhos participativos/representativos no país e, portanto, a análise empírica de suas potencialidades

precisa atentar para os distintos modelos de representação. Isso não significa eliminar a potencialidade da participação, como categoria analítica e prática do envolvimento cidadão. Apenas que participação e representação devem ser vistas como atividades que a sociedade exerce de forma complementar e, em alguns casos, simultânea. O caso dos conselhos de políticas no Brasil é bom exemplo de como conselheiros que representam entidades, associações ou grupos são, ao mesmo tempo, participantes destes movimentos. Além disso, frequentemente, estes atores se movem de uma fronteira para a outra participando de diferentes esferas e exercendo diferentes funções.

A fim de avaliar os critérios de legitimidade da sociedade quando falam por alguém ou por temas e causas, a tese propôs como exercício final concentrar a análise em duas IPs, conselhos municipais de saúde e comitês de bacia hidrográfica, que compartilham características centrais para definição da representação, como a dimensão deliberativa, a presença de indivíduos e grupos representantes de coletividades e o aspecto institucionalizado. Ao mesmo tempo, são marcadas por diferenças no que tange a fatores endógenos – desenho institucional – e exógenos – associativismo, projeto político governamental e tipo de política pública – que ajudam a explicar algumas diferenças nos seus resultados.

Para análise de cada uma das três questões, *quem, o que e como*, sugeriu-se alguns indicadores, os quais foram avaliados com base na percepção dos conselheiros de saúde e membros de comitês, e com atenção a algumas análises qualitativas do funcionamento desses espaços. No aspecto da inclusão de quem representa, o trabalho concentrou-se nas seguintes perguntas: i) quais são os segmentos e categorias que têm assento, ii) quem são estes atores em termos de características socioeconômicas, iii) como são selecionados e iv) quais são as regras que habilitam quem tem direito a participar. Em relação ao processo deliberativo, a proposta foi avaliar as dimensões de i) igualdade, ii) pluralidade e iii) publicidade, a partir de distintos indicadores que pudessem apresentar as condições em que estão se processando a inclusão de demandas representativas. Por fim, no que tange à mudança na forma como se representa, defendeu-se que é preciso olhar as IPs a partir de duas direções. Primeiro, elas são espaços de controle público dos representantes estatais e, portanto, indutoras de *accountability* do Estado em relação à sociedade. Segundo, estão sujeitas tanto ao controle estatal, quanto ao controle das entidades ou público ao qual clamam representar. Essas características sugerem duas direções na avaliação da representação e do controle público: i) é preciso investigar como as IPs no Brasil propõem exercer o controle público das políticas e partilhar suas

decisões e ii) deve-se atentar para critérios de prestação de contas e relacionamento entre organizações civis e o público mais amplo, a fim de perceber diferentes modalidades de prestação de contas e justificção pública.

Em que pese os limites deste estudo, no que diz respeito à apresentação de uma visão sistematizada sobre como conselhos de saúde e comitês de bacia funcionam, foi possível estabelecer um diálogo inicial em relação ao problema central da Tese: sob que condições a representação pode ser considerada democrática? A resposta não é simples e tampouco direta. A análise dos conselhos de saúde e comitês de bacia revelou que as expectativas de democratização da representação em relação aos atores que representam, às demandas incluídas e à forma como se representa, nem sempre se realizam em conjunto. É importante atentar para as condições sociopolíticas em que foram criadas estas IPs, a correlação de forças entre Estado e sociedade, as condições de funcionamento e institucionalização da política pública e a dinâmica propiciada pelo desenho institucional a fim de avaliar a democratização da representação.

Os comitês, por exemplo, vêm se mostrando pouco inclusivos em relação a perspectivas sociais marginalizadas e pouco abertos à participação de organizações da sociedade civil, com perfil menos técnico e sem tradição organizativa. Por outro lado, inovam na criação de uma arena representativa para o tratamento de questões ambientais, especificamente o gerenciamento do uso da água, que não tinham espaço no planejamento público no Brasil. Nesse sentido, ampliam os temas que precisam ser considerados politicamente pelos formuladores de políticas públicas. O controle do Estado tem uma avaliação positiva por parte dos membros dos comitês, bem como a prestação de contas com suas entidades. Porém, a dimensão do controle por distintas esferas deliberativas é um caso que precisa ser mais bem investigado.

Em relação aos conselhos de saúde, o acúmulo de pesquisas sobre essas IPs e a variedade de dados qualitativos indicam que os resultados precisam ser analisados a cada caso, haja vista a grande diferença nos contextos em que são institucionalizados e nas variáveis “explicativas” já destacadas. Com o objetivo de apresentar um panorama geral do impacto dos CMSs na representação política, pode-se dizer que são mais inclusivos em relação à participação de mulheres e de pessoas com perfil de cor/raça similar ao da população. Ademais, possuem regras de inclusão que dão um maior peso aos atores da sociedade civil na sua composição e que podem favorecer a presença de distintas perspectivas diretamente relacionadas com a política de saúde. É importante destacar que a diferença na

escala em que são operacionalizadas essas experiências tem um impacto direto na capacidade de inclusão de atores sociais e de implementação das políticas, além das condições destacadas acima. A baixa institucionalização da política de recursos hídricos, no que tange à definição de recursos financeiros e delimitação de competências entre os diferentes níveis de governo, é um fator que dificulta a efetividade decisória dessas instâncias. No que diz respeito à pluralização dos atores de representação, também há o desafio de reunir indivíduos e grupos de distintos municípios que compõem a bacia. Os conselhos de saúde podem se beneficiar da descentralização desses espaços no município e também do grau de institucionalização da política de saúde, considerada a política pública mais organizada no país e com parâmetros definidos e claros de atuação. Além de ser uma área que tradicionalmente mobilizou a sociedade civil em torno dos projetos de democratização.

Não obstante as diferenças entre os desenhos, os dois processos parecem carecer de maior conexão entre as esferas deliberativas, seja as microsferas, compostas por órgãos e técnicos do Estado, seja as macro e mistas, compostas pela sociedade em geral e por outras instituições participativas. A democratização da representação depende da capacidade da sociedade civil representar interesses, perspectivas e opiniões que possam ser compartilhados ou publicamente justificáveis perante as pessoas afetadas pela política.

Uma última reflexão que se pretende apresentar – e que em alguma medida pode adiantar uma crítica ao trabalho – diz respeito às expectativas normativas em relação à pluralização da representação política. Nesta Tese, o exercício metodológico de proposição de variáveis e indicadores de maneira a testar os “ideais e princípios” reorganizadores da representação foi uma tentativa de fugir desta armadilha. Desse modo, foi possível perceber que existem maneiras de se operacionalizar e avaliar as expectativas de pluralização de atores e demandas representativas, assim como de democratização da relação entre representante e representado. A constatação dos limites das instituições participativas em relação às três questões analisadas não anula os avanços experimentados no exercício e na forma de pensar a representação. Pelo contrário, reforçam o desafio de conectar unidade e pluralidade e a insuficiência da democracia eleitoral para lidar sozinha com este projeto.

O reconhecimento dos avanços, porém, não elimina a sensação de que esse é apenas o começo diante das grandes possibilidades que esse assunto oferece à pesquisa científica. Como nos lembra Wanderley Guilherme dos Santos³, a dinâmica do conhecimento é regulada por insolúvel paradoxo: o número de questões por resolver cresce em razão mais do que

³ Em “Reflexões sobre a questão do liberalismo: um argumento provisório”, 1981, p. 155.

proporcional ao número de questões aparentemente esclarecidas”. Em relação aos problemas e temáticas aqui apresentadas, é possível apontar pelo menos três direções que precisam maior desenvolvimento. Primeiro, não se sabe qual é a capacidade das variáveis aqui apontadas de explicar as dinâmicas representativas em processos distintos de inclusão da sociedade. Segundo, o trabalho avançou pouco na identificação da relação entre a presença de certas perspectivas, discursos e afinidades e sua correspondente expressão e inclusão no processo deliberativo. Terceiro, falta compreender melhor que tipos de interações entre atores governamentais e sociais, bem como entre esferas e espaços deliberativos, podem aprimorar a apresentação de demandas representativas – em termos de maior atenção à pluralidade – e aperfeiçoar o controle público. Espera-se que este estudo possa motivar a construção de estratégias metodológicas e teóricas para lidar com essas e outras questões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. Reflections on what makes empowered participatory governance happen. In: FUNG, A.; WRIGHT, E.O. (Ed.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso, 2003, p. 200-207.

_____. Introdução: pensando politicamente a gestão da água. In: _____. (Org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010, p. 13-36.

ABERS, R.; DINO, K. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente e Sociedade*, v. VIII, n. 2, p. 1-26, jul./dez. 2005.

ABERS, R. et al. Inclusão, deliberação e controle: Três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacia hidrográfica no Brasil. In: _____. (Org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010, p. 213-241.

ABERS, R.; KECK, M.E. Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do Sistema de Gestão da Água no Brasil. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D.B.; MELO, M.A. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 155-185.

_____. Práticas Deliberativas: A construção de poder decisório nos comitês de bacia hidrográfica. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6º, 2007, Campinas. *Anais...Campinas, Associação Brasileira de Ciência Política, 2007*. (Paper).

_____. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*. Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr., 2008a.

_____. The collective constitution of representative authority in Brazilian river basin Committees. In: CONFERENCE RETHINKING REPRESENTATION: A NORTH SOUTH DIALOGUE, Bellagio, 2008b. *Anais...Bellagio: Bellagio Study and Conference Center, 2008b*. (Paper).

_____. Mobilizing the State: The erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics and Society*, v. 37, n. 2, p. 289-314, Jun. 2009.

ABRUCIO, L.F. *Os barões da Federação*. São Paulo: USP, 1998.

ALMEIDA, D.C.R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 129-174.

ALMEIDA, D.C.R.; CUNHA, E.S. O potencial dos conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade o Brasil In: *Controle Público e Democracia*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, v.6, p. 88-114.

_____. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 109-124.

ALMEIDA, M.H.T. O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M.H.T. (Org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 191-214.

_____. O corporativismo em declínio? In: DAGNINO, E. (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. 2ª reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 51-58.

ALVAREZ, S.E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

ALVES, M.H.M. *Estado e oposição no Brasil – 1964-1984*. São Paulo: EDUSC, 2005.

AMARAL, A. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Unb, 1981 (original 1938).

ANKERSMIT, F.R. *Political representation*. Stanford: Stanford University, 2002.

ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

ARAUJO, C. Legitimidade, justiça e democracia: o novo contratualismo de Rawls. *Lua Nova*. São Paulo, n. 57, p. 73-85, 2002.

_____. Representação, soberania e a questão democrática. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 47-61, jan./jun. 2009.

ARENDT, H. *Entre o passado e o futuro*. Tradução: Mauro W. Barbosa. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. (Debates, 64).

ARRETICHE, M. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n3/a04v45n3.pdf> > Acesso em: 20 nov. 2004.

AVRITZER, L. *Modernity and democracy in Brazil: an interpretation of the Brazilian path of modernization*. 1993. Tese (Doutorado em Ciência Política) – New School for Social Research, New York.

_____. *A moralidade da Democracia*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG, 1996.

_____. The meaning and employment of ‘civil society’ in Latin America. *Constellations*, Oxford, v. 4, n. 1, p. 89-93, 1997.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*. São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.

_____. *Democracy and the public space in Latin America*. New Jersey: Princeton University, 2002.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: _____.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 13-60.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007a.

_____. *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007b.

_____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.

_____. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L.; et al. *Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. *Participação e efetividade deliberativa nos conselhos municipais de saúde*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. *Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

AVRITZER, L; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Rio de Janeiro: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. 2004, v. 47, n. 4. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em: 15 out. 2005.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L; SANTOS, B.S. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

AVRITZER, L; WAMPLER, B. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004, p. 210-238.

AZEVEDO, S.; PRATES, A.A. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: ANPOCS/Vértice, p. 122-52, 1991.

AZEVEDO AMARAL. In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro, pós-1930. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 194.

BACHRACH, P. *Crítica de la Teoria Elitista de la Democracia*. Buenos Aires: Amorrortu, 1983.

BACHRACH, P.; BARATZ, M.S. Two faces of power. *The American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, dez. 1962.

BAQUERO, C. M. J. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, p. 380-413, 2008.

BARBER, B.R. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. 2. ed. Berkeley: University of California, 1984 (impressão 2003).

BARBERIS, M. Os limites do poder: a contribuição francesa. In: DUSO, G. (org.). *História da filosofia política moderna*. Tradução: Andrea Ciacchi, Líssia da Cruz Silva e Giuseppe Tosi. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 217-249.

BARBOSA, R. Plataforma [Eleitoral] lida no Teatro Politeama Baiano. Em 15 de janeiro de 1910. Disponível em: <www.casaruibarbosa.gov.br>. Acesso em: 05 jul. 2011.

BARBOZA FILHO, R. *Tradição e artifício: iberismo e barroco na formação americana*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

BARIANI, E. Guerreiro Ramos: uma sociologia em mangas de camisa. *Caos: Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 11, p. 84-92, Out. 2006. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/caos/>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

BARNES, M.; NEWMAN, J.; SULLIVAN, H. *Power, participation and political renewal*. Bristol, UK: The Polity, 2007.

BARRETO, H.M.S. *Crise e Reforma do Estado Brasileiro*. Juiz de Fora: UFJF, 2000.

BARROS, J.D. As hipóteses nas Ciências Humanas: considerações sobre a natureza, funções e usos das hipóteses. *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*, n. 7, p. 151-162, 2008.

BASTOS, A. W. Introdução. In: SIEYÈS, E. J. *A constituinte burguesa: qu'est-ce que le Tiers État?* Tradução Norma Azeredo. 2. tir. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988, p. 31-59.

BÄCHTIGER, A.; SPÖRNDLIA, M.; STEENBERGENB, M.; STEINER, J. The deliberative dimensions of Legislatures. *Acta Politica*, v. 40, n. 2, p. 225-238, 2005.

BENHABIB, S. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, D.L.; MELO, R.S. (Org.). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Singular, 2007, p. 47-79.

BEVIR, M. Mind and method in the history of ideas. Postprints, UC Berkeley, 1997. <<http://www.escholarship.org/uc/item/2sk1b01n>>. Acesso em: 06 nov. 2010.

_____. Narrative as a form of explanation. *Disputatio*, n. 9, p. 10-18, 2000.

_____. *The Long Nineteenth Century in Intellectual History*. Postprints, UC Berkeley, 2001. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/2q25k638>>. Acesso em: 06 nov. 2010.

BEVIR, M.; RHODES, R.A.W. *Interpretive theory. Postprints, UC Berkeley*, 2002. Disponível em: < <http://www.escholarship.org/uc/item/0bk3k2nq>>. Acesso em: 06 nov. 2010.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 4ª reimp. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. 9ª reimp. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. *et all. Dicionário de política*. v. 2. 13. ed. Brasília: UnB, 2007.

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

_____. The survey article: the coming of age of deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, v. 6, n. 4, p. 400-425, 1998.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 65-76.

BOSCHI, R.R. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1987. (Coleção Grande Brasil: Veredas).

BRANDÃO, G.M. Linhagens do pensamento político brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 2, p. 231-269, 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a01v48n2.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 17 set. 2011.

BRASIL. Lei Ordinária n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1990, p. 25.694. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 17 set. 2011.

BRASIL. Lei Ordinária n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX, do art. 21, da Constituição Federal, e altera o art. 1º, da Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jan. 1997, p. 470. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em 17 set. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução n.º 333, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília,

DF, 4 dez. 2003, seção 1, p. 57. Disponível em:

<http://conselho.saude.gov.br/14cns/docs/resolucao_333.pdf>. Acesso em 17 set. 2011.

BRENNAN, G; HAMLIN, A. On political representation. *British Journal of Political Science*, v. 29, n. 1, p. 109-127, jan. 1999.

BROWN, M.B. Survey Article: citizen panels and the concept of representation. *The Journal of Political Philosophy*, v. 14, n. 2, p. 203-225, 2006.

BURKE, E. *Speech to the electors of Bristol*. The Founders' Constitution. Chapter 13. Chicago: The University of Chicago, 1987. Disponível em: <<http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>>. Acesso em: 15 maio 2010.

BUTLER, J. Fundamentos contingentes: o feminismo e a questão do pós-modernismo. *Cadernos Pagu*, v. 11, p. 11-42, 1998.

BUTTON, M.; RYFE, D.M. What can we learn from the practice of deliberative democracy? In: GASTIL, J.; LEVINE, P. (Ed.). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the 21st century*. San Francisco, CA, Jossey-Bass, 2005, p. 20-33.

CAMPOS, F. *O Estado Nacional*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1940.

CARDOSO, R. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. 2ª reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 81-90.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, B. S. *A escolha racional como teoria social e política: uma interpretação crítica*. 2006. 258f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CARVALHO, J.M. A composição social dos partidos políticos imperiais. *Cadernos DCP*, Belo Horizonte, n. 2, p. 1-34, 1974.

_____. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *A construção da ordem / Teatro de sombras*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARVALHO, M.A.R. Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil. In: VIANNA, L.W. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 297-336.

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M.E. Rethinking democratic representation: eight theoretical issues. In: RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION WORKSHOP. 2006, Columbia. *Anais...* Columbia, University of British Columbia, 2006. (Paper)

CEARÁ (Estado). Secretaria dos Recursos Hídricos. Conselho de Recursos Hídricos do Ceará. Resolução nº 1, de 18 de julho de 2003. Estabelece critérios de participação no processo eletivo para composição de comitês de bacias e sub-bacias hidrográficas. Disponível em: <<http://portal.cogerh.com.br/legislacao/legislacao-estadual/resolucao-no-001-2003-de-18-de-julho-de-2003>>. Acesso em 17 set. 2011.

CEARÁ (Estado). Decreto nº 25.391, de 1º de março de 1999. Cria os Comitês das Sub-bacias Hidrográficas do Baixo e do Médio Jaguaribe e institui seus estatutos. *Diário Oficial do Estado*, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 3 mar. 1999, caderno 11, p. 1. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/pdf/19990303/do19990303p01.pdf#page=1>>. Acesso em 17 set. 2011.

CHAMBERS, S. A critical theory of civil society. In: Chambers, S; Kymlicka, W. *Alternative Conceptions of Civil Society*. Princeton, NJ: Princeton University, 2002, p. 90–112.

_____. Measuring publicity's effect: reconciling empirical research and normative theory. *Acta Politica*, n. 40, p. 255-266, 2005.

CHAMBERS, S.; KOPSTEIN, J. Civil Society and the State. In: DRYZEK, J; HONIG, B.; PHILLIPS, A. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University, 2008, p. 363-380.

CHANDHOKE, N. Revisiting the crisis of representation thesis: the Indian context. *Democratization*. v. 12, n. 3, p. 308-330, jun. 2005.

COELHO, V.S.P, et al. Mobilização e participação: um estudo sobre a dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 366-393.

COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004.

COHEN, J. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT, 1997, p. 67-91.

_____. Reflections on Habermas on democracy. *Ratio Juris*, v. 12, n. 4, p. 385-416, dec. 1999.

COHEN, J.; SABEL, C. Directly-deliberative polyarchy. *European Law Journal*, v. 3, n. 4, p. 313-342, 1997.

COHEN, J.L; ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT, 1994.

COKER, F. W. The technique of the pluralistic state. *The American Political Science Review*. v. 15, n. 2, p. 186-213, may 1921.

COLLIER, D.; LEVITSKY, S. Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research. *World Politics*, v. 49, n. 3, p. 430-451, 1997.

COMPARATO, F. K. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 38, p. 307-320, 2000.

_____. Faoro historiador. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 330-337, 2003.

CONNOLLY, W. *The Bias of Pluralism*. New York: Atherson, 1969.

_____. Ethos of pluralization. Minneapolis, University of Minneapolis, 1995.

_____. The power of assemblages and the fragility of things. *Political Studies Association*, v. 10, p. 241-250, 2008.

CORNWALL, A. Deliberating Democracy: Scenes from a Brazilian Municipal Health Council. *Politics and Society*, v. 36, n. 4, p. 508-531, Dec. 2008.

CORNWALL, A; COELHO, V.S.P. (Ed.). *Spaces for Change? the politics of citizen participation in New Democratic Arenas*. London: Zed Books, 2007 (v. 4 of Claiming Citizenship Series).

CÔRTEZ, S.M.V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Org.) *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002, p. 167-210.

_____. *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

COSTA, V.M.F. Vertentes democráticas em Gilberto Freyre e Sérgio Buarque. *Lua Nova*. São Paulo, n. 26, p. 219-248, 1992.

COSTA, V.M.R. Corporativismo societal: interesse de classe versus interesse setorial. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. 2ª reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 59-65.

CUNHA, E.S.M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 135-161.

_____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 93-128.

CUNHA, E.S.M.; ALMEIDA, D.C.R. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, 109-124. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

CUNHA, E.S.M.; ALMEIDA, D.C.R.; FARIA, C.F.; RIBEIRO, U.C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *Efetividade das instituições*

participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, 297-322. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DAHL, R. *A prefacy to democratic theory*. Chicago: The University of Chicago, 1956.

_____. *Democracy and critics*. New Haven, London: Yale University, 1989.

_____. *Sobre a democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Unb, 2001.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução Celso Mauro Paciornik. 1ª reimp. São Paulo: USP, 2005.

D'ARAUJO, M.C. Estado, classe trabalhadora e políticas sociais. In: FERREIRA, J.; ALMEIDA, L.A.N. (Org.). *O Brasil republicano: o tempo do nacional-estatismo*. Livro 2, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 213-239.

_____. *A Era Vargas*. São Paulo: Moderna, 2004.

_____. Sobre partidos e qualidade da democracia no Brasil. *Desigualdade e diversidade: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*. n. 5, p. 217-238, jul./dez. 2009.

D'ARAUJO, M. C.; SOARES, G. A. D; CASTRO, C. *Visões do Golpe: a memória militar de 1964*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

DARNTON, R.; DUHAMEL, O. *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DEVEAUX, M. Agonism and pluralism. *Philosophy and social criticism*, v. 25, n. 4, p. 1-22, 1999.

DEWEY, J. *The public and its problems*. 3. ed. New York: Shallow, 1927 (impressão 1991).

DIAS, M.R. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DINIZ, E. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 28, n. 3, p. 329-345, 1985.

DOLHNIKOFF, M. Império e governo representativo: uma releitura. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 13-23, jan./abr. 2008.

DOVI, S. *Political representation*. Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2006. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>>. Acesso em: 9 nov. 2010.

_____. Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do? *American Political Science Review*, v. 96, n. 4, p. 729-743, 2002.

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução: Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: EDUSP, 1999.

DRYZEK, J.S. Discursive democracy vs liberal constitutionalism. In: SAWARD, M. (Ed.) *Democratic innovation: deliberation, representation and association*. London: Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 2000, p. 78-89.

_____. Legitimacy and economy in deliberative democracy. *Political Theory*, v. 29, n. 5, p. 651-669, 2001.

_____. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Great Britain: Oxford University, 2002.

DRYZEK, J; NIEMEYER, S. Discursive representation. In: RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION WORKSHOP. 2006, Columbia. *Anais...* Columbia, University of British Columbia, 2006a. (Paper)

_____. Reconciling pluralism and consensus as political ideals. *American Journal of Political Science*, v.50, n. 3, p.634-649, jul. 2006b.

DUARTE, N. *A ordem privada e a organização política nacional*. Série 5ª, Brasileira, v. 172. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

DUSO, G. (Org.). *História da filosofia política moderna..* Tradução Andrea Ciacchi, Líssia da Cruz Silva e Giuseppe Tosi. Petrópolis: Vozes, 2005.

ELLIOT, W. Y. The pragmatic politics of Mr. H. J. Laski. *The American Political Science Review*. v. 18, n. 2, p. 251-275, may 1924.

ELLIS, E. D. The pluralistic state. *The American Political Science Review*. v. 14, N. 3, p. 393-407, aug. 1920.

EMPINOTTI, V. Gênero, recursos hídricos e tomada de decisão: o papel das mulheres nos organismos de bacia brasileiros. In: ABERS, R. (Org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010, p. 161-190.

ESPÍRITO SANTO, P. Um contributo acerca da abstenção eleitoral em revista. Resenha de: FREIRE, A; MAGALHÃES, P. A Abstenção Eleitoral em Portugal. *Sociologia, problemas e práticas*. n. 47, p. 147-150, 2005.

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

FAORO, R. *Os donos do poder*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FARIA, A.M.T. O trabalho da representação e Pierre Rosanvallon. *Desigualdade e diversidade*: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio. n. 5, p. 33-62, jul./dez. de 2009.

FARIA, C.F. *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, 2005.

_____. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 111-133.

_____. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas de deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 73, p. 101-111, 2010a.

_____. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria da democracia deliberativa. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7º, 2010, Recife. *Anais...*Recife, Associação Brasileira de Ciência Política, 2010b.

_____. Representação e Participação Política. In: SEMINÁRIO ALMG. Painel Dilemas da Representação e Papel do Parlamento Estadual nas Democracias Contemporâneas. Belo Horizonte, 2010c. (Paper).

FARIA, C.F.; RIBEIRO, U.C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 57-92.

_____. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, 125-136. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

FEREJOHN, J; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 45, p. 5-24, fev. 2001.

FERRARO, A.R. Brasil: liberalismo, café, escola e voto (1878-1881). *Educação em Revista*, v. 26, n. 3, p. 219-248, 2010.

FERREIRA, J. A democratização de 1945 e o movimento queremista. In FERREIRA, J.; DELGADO, L.A.N. (Org.). *O Brasil Republicano: O tempo da experiência democrática*, v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FILGUEIRAS, F. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

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

FLORIT, L.F; NOARA, C.T. Visão de mundo: desenvolvimento, meio ambiente e democracia nos comitês de bacias hidrográficas no Brasil. In: _____. (Org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010, p. 69-104.

FOX, J. Civil society and political accountability: propositions for discussion. INSTITUTIONS, ACCOUNTABILITY AND DEMOCRATIC GOVERNANCE IN LATIN AMERICA. The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, May. 2000. (Paper). Disponível em: < <http://derechoasaber.org.mx/documentos/pdf0047.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2009.

_____. *Accountability politics: power and voice in Rural Mexico*. Oxford, UK: Oxford University, 2007.

FRANCISCO CAMPOS. In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro, pós-1930. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 997.

FRANK, B. (Org.). *Comitês de bacia sob o olhar dos seus membros*. Blumenau: FURB, 2008. (Projeto Marca D'Água), Caderno 2.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, v. 25, n. 25, p. 56-80, 1990.

_____. A rejoinder to Iris Young. *New Left Review*, n. 223, p. 126-9, 1997.

_____. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: ELLIOTT, C.M. (Ed.). *Civil society and democracy: a reader*. Oxford, NY: Oxford University, 2003, p. 83-105.

_____. Identity, exclusion, and critique: a response to four critics. *European Journal of Political Theory*, n. 6, p. 305-338, 2007.

FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Orgs.) *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002, p. 245-272.

_____. Democracia e participação no conselho municipal de saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M.; SOUZA, N.R. (Org.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004, p. 13-44.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 67- 81, fev. 2006.

FUNG, A. Associations and democracy. *Annual Review Sociology*, v. 29, p. 515-539, Jun. 2003.

_____. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton, NJ: Princeton University, 2004.

FUNG, A; WRIGHT, E.O. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003.

GAVENTA, J. *Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance*. Prepared for the Neighbourhood Renewal Unit Office of Deputy Prime Minister. Institute of Development Studies, 2004.(Paper). Disponível em: <www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/CentreOnCitizenship/JGNRU.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2010.

GIBSON, E.L. *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2004.

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

GOHN, M.G. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.

_____. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONG's e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção questões da nossa época; v. 123).

GOODIN, R.E. Sequencing Deliberative Moments. In: _____. *Innovating Democracy*. Cambridge, CAM: Cambridge University, 2008, p. 186-203.

GRAZIANO, L. Pluralismo em perspectiva comparada: notas sobre as tradições europeia e americana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 26, 1994. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26/rbcs26_01.htm>. Acesso em: 10 out. 2011.

GUTIÉRREZ, R.A. Governo municipal e gestão da bacia hidrográfica no Brasil. In: ABERS, R. (Org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010, p. 107-136.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University, 2000.

_____. *Why deliberative democracy?* Princeton, New Jersey: Princeton University, 2004.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, 2v.

_____. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. *Acta Politica*, v. 40, n. 2, p. 384-392, 2005.

HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARDY, S.D.; KOONTZ, T.M. Rules for Collaboration: Institutional Analysis of Group Membership and Levels of Action in Watershed Partnerships. *The Policy Studies Journal*, v. 37, n. 3, p. 393-414, 2009.

HAYWARD, C. R. Making interest: on representation and democratic legitimacy. In: SHAPIRO, I; *et all.* (Ed.). *Political representation*. Cambridge, CAM: Cambridge University, 2009, p. 111-135.

HELD, D. *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity, 1995.

_____. *Models of democracy*. 3. ed. Stanford, CA: Stanford University, 2006.

HENDRIKS, C. Integrated Deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. *Political Studies*, v. 54, n. 3, p. 486-508, 2006.

HIRST, P. *A democracia representativa e seus limites*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

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

HOCHSTETLER, K; FRIEDMAN, E. J. Can civil society organizations solve the crisis of partisan representation in Latin America? *Latin American Politics and society*, v. 50, n. 2, p. 1-32, 2008.

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

HOOGE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? types of multi-level governance. *The American Political Science Review*, v. 97, n. 2, 233-243, may. 2003.

HOUTZAGER, P; LAVALLE, A.G; CHARYA, A. Who participates? Civil society and the new democratic politics in São Paulo, Brasil. *Institute of Development Studies: Working Papers*, Sussex, v. 210, p. 1-72, 2003. Disponível em: < <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/drc-pubs/summaries/summary%2010-HoutzLvallaAcharya.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2010.

HOWARTH, D. Ethos, agonism and populism. *Political Studies Association*, v. 10, p. 171-193, 2008.

HUNTINGTON, S. 1975. *A ordem política das sociedades em mudança*. São Paulo: EDUSP, 1975.

IGLÉSIAS, F. Revisão de Raymundo Faoro. *Cadernos DCP*, n. 3, p. 123-142, Mar. 1976.

_____. Momentos democráticos na trajetória brasileira. In: JAGUARIBE, H.; IGLÉSIAS, F.; SANTOS, W. G. DOS.; CHACON, V.; COMPARATO, F. *Brasil, sociedade democrática*, n. 196. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985, p. 125-221. (Coleção Documentos Brasileiros)

ISUNZA, E.V. Instituciones y actores de la participación ciudadana em México: Salida coyuntural a la crisis de legitimidad o câmbios estructurales para la democratización?. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 301-329.

JACOBI, P.R. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: Ribeiro, W. (Org.). Patrimônio ambiental brasileiro. São Paulo, EDUSP, 2003. Disponível em:

<http://www.cpd1.ufmt.br/gpea/pub/jacobi_movimento%20ambientalista-brasil-edusp.pdf>.

Acesso em: 20 ago. 2010.

_____. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004, p.270-289.

JAGUARIBE, H. O experimento democrático na história ocidental. In: JAGUARIBE, H.; IGLÉSIAS, F.; SANTOS, W.G.; CHACON, V.; COMPARATO, F. *Brasil, sociedade democrática*. n. 196. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985, p. 19-124. (Coleção Documentos Brasileiros)

JAGUARIBE, H.; IGLÉSIAS, F.; SANTOS, W. G. DOS.; CHACON, V.; COMPARATO, F. *Brasil, sociedade democrática*. n. 196. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985. (Coleção Documentos Brasileiros)

JASMIM, M.G. *Alexis de Tocqueville: a historiografia como ciência da política*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

KAPOOR, I. Deliberative democracy or agonistic pluralism? The relevance of the Habermas-Mouffe debate for Third World politics. *Alternatives*, v. 27, p. 459-487, 2002.

KARL, T.L. Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, v. 23, n. 1, p. 1-21, oct. 1990.

KECK, M.E. *PT: a lógica da diferença - o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1992.

_____. Governance regimes and the politics of discursive representation. In: PIPER, N.; UHLIN, A. (Ed.). *Transnational activism in Asia: problems of power and democracy*. London: Routledge, 2003, p. 43-60.

KECK, M.E.; SIKKINK, K. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca, London: Cornell University, 1998.

KERLINGER, F.N. *Metodologia da pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: EDUSP, 1980.

KHAN, G. A. Pluralisation: an alternative to hegemony. *Political Studies Association*, v. 10, p. 194-209, 2008.

KINZO, M. D. G. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1980.

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

_____. Participation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain. In: SHAPIRO, I; *et all.* (edt.). *Political representation*. Cambridge: Cambridge University, 2009, p. 35-57.

KOSELLECK, R. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. *Estudos históricos*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 134-146, 1992.

KYMLICKA, W. *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Blackwell, 1995.

LACLAU, E. Democracy and the questions of power. *Constellations*, v. 8, n. 1, p. 3-14, 2001.

LACLAU, E; MOUFFE, C. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso, 1985.

LAMOUNIER, B. ISEB: notas à margem de um debate. *Revista Discurso*, São Paulo, Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, n. 9, p. 153-158, nov. 1978.

_____. Representação política: a importância de certos formalismos. In: LAMOUNIER, B; WEFFORT, F.C; BENEVIDES, M.V. (Org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981, p. 230-257.

LASKI, H. The pluralistic state. *Philosophical Review*. v. 28, n. 6, p. 562-575, nov. 1919.

LAVALLE, A.G.; ARAUJO, C. O debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória. *Caderno CRH*. Salvador, v. 21, n. 52, p. 9-12, jan./abr., 2008.

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

LAVALLE, A.G; HOUTZAGER, P; ACHARYA, A. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e a sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004, p. 343-367.

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

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

LAVALLE, A.G.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporâneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: _____. (Org.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y*

nudos de la representación, la participación y el controle social. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, 2010, p. 19-82.

LEFORT, C. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. *Democracy and political theory*. Minneapolis: University of Minnesota, 1988.

LESSA, R. Prefácio à terceira edição: A gramática política no Brasil ou uma biografia do Brasil republicano. In: NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 3-9.

LEYDET, D. Crise da representação: o modelo republicano em questão. In: CARDOSO, S. (org.). *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte, UFMG, 2004, p. 67-92.

LJPHART, A. Constitutional design for divided societies. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 2, p. 96-109, apr. 2004.

LOUREIRO, M. R. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, Brasília, p. 63-93, jan./jun. 2009.

LÜCHMANN, L.H.H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*. Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr., 2008.

_____. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, XXXIII, 2009, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2009. (Paper)

_____. Associativismo civil e representação democrática. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, XXXIV, 2010, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2010. (Paper)

LÜCHMANN, L.H.H.; BORBA, J. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 44, n.1, p.58-68, jan./abr. 2008.

LÜCHMANN, L.H.H.; ALMEIDA, C.C.R. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas. *Revista Katálises*, v. 13, n. 1, p. 86-94, 2010.

LYNCH, C. E. C. *O momento monarquiano: o Poder Moderador e o pensamento político imperial*. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

_____. A primeira encruzilhada da democracia brasileira: os casos de Rui Barbosa e Joaquim Nabuco. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 113-125, 2008.

_____. A democracia como problema: Pierre Rosanvallon e a história francesa do político (Introdução). In: ROSANVALLON, P. *Por uma história do político*. Tradução Christian Edward Cyril Lynch. São Paulo: Alameda, 2010.

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

MADISON, J; HAMILTON, A; JAY, J. *The Federalists*. New York: The modern library New York, 1941.

MAIA, R.C.M. Representação política de atores cívicos e esfera pública: entre a imediatividade da experiência e os discursos de justificação. In: CONGRESSO COMPOLITICA, III, 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo, Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2009.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1995. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/content/view/111/54/>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. *The principles of representative government*. Cambridge University, 1997 (impressão 2002).

MANIN, B; PRZEWORSKI, A; STOKES, S. (Eds). *Democratic accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999.

_____. Eleições e representação. *Lua Nova*. São Paulo, 67, p. 105-138, 2006.

MANLEY, J. F. Neo-pluralism: a class analysis of pluralism I and pluralism II. *The American Political Science Review*. v. 77, n. 2, p. 368-383, jun. 1983.

MANSBRIDGE, J. Rethinking representation. *American Political Science Review*. v. 97, n. 4, p. 515-527, nov. 2003.

_____. The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, v. 8, n. 1, p. 64-100, 2010.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. IN: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 129-156.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and social class*. New York: Anchor, 1965.

MCBRIDE, C. Reason, representation, and participation. *Res Publica*, v. 13, n. 3, p. 171-189, spring, 2007.

MEDEIROS, J. *Ideologia autoritária no Brasil, 1930-1945*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1978.

MELO, C.R. Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 45-62.

MELVILLE, K.; WILLINGHAM, T.L.; DEDRICK, J.R. National issues forums: a network of communities promoting public deliberation. In: GASTIL, J.; LEVINE, P. (Ed.). *The*

deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the 21st century. San Francisco, CA, Jossey-Bass, 2005, p. 37-58.

MENDONÇA, D. A teoria da hegemonia de Ernesto Laclau e análise política brasileira. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 43, n. 3, p. 249-258, set./dez. 2007.

MENDONÇA, R.F. Representation and deliberation in civil society. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 2, p. 117-37, 2008.

_____. Democracia Discursiva: contribuições e dilemas de uma abordagem deliberativa. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7º, 2010, Recife. *Anais...Recife*, Associação Brasileira de Ciência Política, 2010. (Paper).

_____. Reconhecimento e (qual?) deliberação. *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 206-227, jun. 2011.

MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido: 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. Partidos e tendências de comportamento: o cenário político de 1994. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 151-172.

_____. Aspects of democratic performance: democratic adherence and regime evaluation in Brazil, 2002. *International Review of Sociology*, v. 16, n. 3, p. 617-635, nov. 2006.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

_____. Representação e interesses: uma crítica a Young e Urbinati. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7º, 2010, Recife. *Anais...Recife*, Associação Brasileira de Ciência Política, 2010. (Paper).

MIGUEL, L.F.; BIROLI, F. *Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia*. São Paulo: UNESP, 2011.

MILL, J.S. *O governo representativo*. Brasília: UnB, 1981.

MINAS GERAIS (Estado). Lei Ordinária n.º 13.199, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Diário do Executivo, Belo Horizonte, MG, 30 jan. 1999, p. 3. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13199&comp=&ano=1999>>. Acesso em: 17 set. 2011.

MOISÉS, J.A. Democracia e desconfiança das instituições democráticas. In: _____. (Org.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: EDUSP, 2010, p. 45-73.

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

MONTELLO, J. Alencar e o primeiro habeas corpus preventivo. *Revista Cultura*, [S.I.], out. 1967.

MONTESQUIEU, C. de S. B. de. *O espírito das leis*. Tradução Cristina Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MOREIRA, M.M.M.A. A atuação dos governos estaduais nos comitês de bacia. In: ABERS, R. (Org.). *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2010, p. 137-157.

MORLINO, L. Teoria da democratização, qualidade da democracia e pesquisa de opinião: ainda em “mesas separadas”? In: MOISÉS, J.A. (Org.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: EDUSP, 2010, p. 23-44.

MOUFFE, C. Deliberative democracy or agonistic pluralism. In: INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES, Viena, 2000. Disponível em: http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_72.pdf. Acesso em: 10 jul. 2011.

_____. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, p. 11-23, nov. 2005.

MUTZ, D. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. Cambridge: Cambridge University, 2006.

NICOLAU, J. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

_____. Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 47, n. 1, p. 85-129, 2004.

_____. Partidos na República de 1946: uma réplica metodológica. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 48, n. 3, p. 589-609, 2005.

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

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

O'DONNELL, G. Sobre o “corporativismo” e a questão do Estado. *Cadernos DCP*, Belo Horizonte, n. 3, p. 1-54, mar. 1976.

_____. Democracia delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

_____. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos Cebrap*, n. 36, p. 123-45, 1993.

_____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-31, out. 2004.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

- OFFE, C; SCHMITTER, P. Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal. *RIFP*, n. 6, p. 5-30, 1995. Disponível em: <http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:filopoli-1995-6-E1450E82-F1D8-B73B-BE19-5D8413D8F3D8/paradojas_dilemas.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2010.
- OFFE, C; WIESENTHAL, H. Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organizational form. *Political Power and Social Theory*. v. 1, p. 67-115, 1980.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução Fábio Fernandez. São Paulo: USP, 1999.
- OLVERA, A. Civil society and political transition in Mexico. *Constellations*, Oxford, v. 4, n. 1, p. 105-123, 1997.
- PARKINSON, J. Legitimacy problems in deliberative democracy. *Political Studies*, v. 51, p. 180-196, 2003.
- PAPADOPOULOS, Y.; WARIN, P. Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy making and effective? *European Journal of Political Research*, v. 46, n. 4, p. 445-472, 2007.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, L.C.B. Prefácio à terceira edição: Política e insulamento burocrático no Brasil. In: NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 11-14.
- PERNAMBUCO (Estado). Lei nº 12.984, de 30 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico do Estado de Pernambuco*. Poder Executivo, Recife, PE, 31 dez. 2005, p. 3. Disponível em: <<http://www.cepe.com.br/diario/includes/doel/box.php?ano=2005&data=20051231&caderno=1-PoderExecutivo&key=b811c393595a9adf67322919d45a333d5b13d643>>. Acesso em: 17 set. 2011.
- PERNAMBUCO (Estado). Secretaria de Recursos Hídricos. Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Resolução nº 1, de 20 de maio de 2008. Dispõe sobre as normas, critérios para criação e organização dos Comitês de Bacias Hidrográficas no Estado de Pernambuco e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico do Estado de Pernambuco*. Poder Executivo, Recife, PE, 21 maio 2008. Disponível em: <http://www.sirh.srh.pe.gov.br/site/conselho/Resolucao_n_01_2008.pdf>. Acesso em: 17 set. 2011.
- PERUZZOTTI, E. Civil society and the modern constitutional complex: the argentine experience. *Constellations*, Oxford, v. 4, n. 1, p. 94-104, 1997.
- PERUZZOTTI, E; SMULOVITZ, C. (Ed.). *Controlando la política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.

PETTIT, P. Varieties of public representation. In: SHAPIRO, I *et al.* (Ed.). *Political representation*. Cambridge: Cambridge University, 2009, p. 61-89.

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

_____. Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 2, p. 223-240, jul./dez. 2009.

PINTO, C.R.J. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, p. 97-113, 2004.

PIRES, R.R.C.; CAMBRAIA, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 253-304.

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

_____. Representation and democracy: uneasy alliance. *Scandinavian Political Studies*. v. 27, p. 335-342, 2004.

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

PLOTKE, D. Representation is democracy. *Constellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34, 1997.

POGREBINSCHI, T. *O enigma do político: Marx contra a política moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

POGREBINSCHI, T; SANTOS, F. Contra a falácia da crise institucional: conferências nacionais de políticas e o impacto (positivo) sobre o congresso. *Insight Inteligência*. n. 49, p. 99-105, abr./jun. 2010a. Disponível em: <<http://www.insightnet.com.br/inteligencia/49/>>. Acesso em: 19 set. 2010.

_____. *Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Relatório de Pesquisa, IUPERJ, 2010b.

POLLAK, J. Contested Meanings of Representation. *Comparative European Politics*. v. 5, n.1, p. 87-103, apr. 2007.

PORTO, W.C. O voto majoritário distrital no Brasil. In: VIANA, J.P.S.L.; NASCIMENTO, G.S. (Org.). *O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?* Porto Velho: Edufro, 2008, p. 47-62.

POWELL JR. G. Bingham. *Elections as instruments of democracy*. New Haven & London: Yale University, 2000.

PRZEWORSKI, A. Democracy as a contingent outcome of conflicts. In: ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. (Ed.). *Constitutionalism and democracy*. New York: Cambridge University, 1988. p. 59-80.

_____. Deliberação e dominação ideológica. In: WERLE, D.; MELO, R.S. (Org.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Singular, 2007. p. 277-297.

PUTNAM, R.D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

QUIRINO, C,N,G. *Dos infortúnios da igualdade ao gozo da liberdade: uma análise do pensamento político de Alexis de Tocqueville*. São Paulo: Discurso Editorial, 2001.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta, Lenita Maria Rímoli Esteves. 2. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2002. (Coleção justiça e direito).

REHFELD, A. Book review: ANKERSMIT, F. R. *Political representation*. *Ethics*, v. 113, n. 4, p. 865-868, Jul. 2003.

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

_____. Toward a general theory of political representation. *Journal of Politics*, v. 68, n. 1, p. 1-21, feb. 2006.

_____. Representation rethought: on trustees, delegates, and gyroscopes in the study of political representation and democracy. *American Political Science Review*. v. 103, n. 2, p. 214-230, may 2009.

REIS, F.W. “Estado e sociedade” em perspectiva. *Cadernos DCP*, n. 2, p. 35-74, dez. 1974.

_____. As eleições e o problema institucional. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, p. 164-210, 1977.

_____. Autoritarismo, intervencionismo estatal e controle do Executivo. *Cadernos DCP*, n. 6, p. 15-31, 1980.

RIBEIRO, U.C. Saúde é assunto para as mulheres: um estudo sobre a dinâmica participativa de conselhos municipais de saúde do Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 215-252.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Decreto nº 33.125, de 15 de fevereiro de 1989. Cria o Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Gravataí. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 16 fev. 1989, p. 1. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=19587&hTexto=&Hid_IDNorma=19587>. Acesso em 17 set. 2011.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Decreto nº 35.103, de 1º de fevereiro de 1994. Cria o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria e aprova o seu estatuto. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 3 fev.

1994, p. 1. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13898&hTexto=&Hid_IDNorma=13898>. Acesso em 17 set. 2011.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Decreto nº 39.640, de 28 de julho de 1999. Dispõe sobre o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí, criado pelo Decreto nº 33.125, de 15 de fevereiro de 1989, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 29 jul. 1999, p. 4. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=4627&hTexto=&Hid_IDNorma=4627>. Acesso em 17 set. 2011.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Decreto nº 39.641, de 28 de julho de 1999. Dispõe sobre o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria, criado pelo Decreto nº 35.103, de 1º de fevereiro de 1994, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 29 jul. 1999, p. 5. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=4628&hTexto=&Hid_IDNorma=4628>. Acesso em 17 set. 2011.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Decreto nº 43.425, de 28 de outubro de 2004. Altera o artigo 2º do Decreto nº 39.640, de 28 de julho de 1999 que dispõe sobre o Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Gravataí. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 29 out. 2004, p. 1. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=48071&hTexto=&Hid_IDNorma=48071>. Acesso em 17 set. 2011.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Decreto nº 43.523, de 27 de dezembro de 2004. Altera o artigo 2º do Decreto nº 39.641, de 28 de julho de 1999, que cria o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 28 dez. 2004, p. 5. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=48234&hTexto=&Hid_IDNorma=48234>. Acesso em 17 set. 2011.

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

_____. *Counter-democracy: policy in an age of distrust*. New York: Cambridge University, 2008.

_____. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial, 2009a.

_____. Democratic universalism as a historical problem. *Constellations*, v. 16, n. 4, p. 539-549, 2009b.

_____. *Por uma história do político*. Tradução Christian Edward Cyril Lynch. São Paulo: Alameda, 2010.

ROSENBERG, S. The empirical study of deliberative democracy: setting a research agenda. *Acta Politica*, v. 40, n. 2, p. 212-224, 2005.

ROUSSEAU, J. J. *Do contrato social*. Tradução Lourdes Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os pensadores)

RUNCIMAN, D. Hobbes's theory of representation: anti-democratic or proto-democratic? In: SHAPIRO, I; *et all.* (edt.). *Political representation*. Cambridge: Cambridge University, 2009, p. 15-34.

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

SANTA CATARINA (Estado). Decreto nº 1.808, de 17 de novembro de 2000. Cria o Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*. Poder Executivo, Florianópolis, SC, 20 nov. 2000, p. 1. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em 17 set. 2011.

SANTA CATARINA (Estado). Decreto nº 2.030, de 29 de janeiro de 2001. Aprova o Regimento Interno do Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*. Poder Executivo, Florianópolis, SC, 30 jan. 2001, p. 6. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em 17 set. 2011.

SANTA CATARINA (Estado). Decreto nº 2.109, de 5 de agosto de 1997. Cria o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí – Comitê Itajaí. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*. Poder Executivo, Florianópolis, SC, 5 ago. 1997, p. 1. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em 17 set. 2011.

SANTA CATARINA (Estado). Decreto nº 3.426, de 4 de dezembro de 1998. Aprova o Regimento Interno do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*. Poder Executivo, Florianópolis, SC, 4 dez. 1998, p. 2. Disponível em: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163>. Acesso em 17 set. 2011.

SANTOS, R. D. Oliveira Vianna e o constitucionalismo do Estado Novo: corporativismo e representação política. *Sequência*, n. 61, p. 273-307, dez. 2010.

SANTOS, W.G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. Reflexões sobre a questão do liberalismo: um argumento provisório. In: LAMOUNIER, B; WEFFORT, F.C; BENEVIDES, M.V. (Org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981, p. 155-188.

_____. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. *Dois escritos democráticos de José de Alencar: o sistema representativo, 1868; reforma eleitoral, 1874*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.

_____. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

_____. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

_____. Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 47, n. 4, p. 729-762, 2004.

_____. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS JÚNIOR, O.A.; RIBEIRO, L.C.Q.; AZEVEDO, S. (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 223-248.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 9.034, de 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH, a ser implantado no período de 1994 e 1995, em conformidade com a Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991, que instituiu normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. Poder Executivo, São Paulo, SP, 28 dez. 1994. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/Popup/Pop_DO_Busca1991Resultado.aspx?Trinca=139&CadernoID=ex1&Data=19941228&Name=13968CS0002.PDF&SubDiretorio=0&Pagina=3>. Acesso em: 17 set. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Deliberação nº 9, de 14 de dezembro de 2004. Aprova calendário, fixa normas e constitui Comissão de Acompanhamento do Processo Eleitoral para as eleições do Comitê do Alto Tietê, para o mandato 2005/2007, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.comiteat.sp.gov.br/>>. Acesso em: 17 set. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Estatuto do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Revisto e Aprovado em 15 mar. 2005. Disponível em <http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_home_colegiado.exe?TEMA=ESTATUTO&COLEGIADO=CRH/CBH-AT&lwgactw=687885>. Acesso em: 17 set. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Comitê das Bacias Hidrográficas do Paraíba do Sul. Anexo da Deliberação nº 8, de 30 de outubro de 2007. Aprova a alteração do Estatuto do Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul. Disponível em: <<http://www.comiteps.sp.gov.br/estatuto>>. Acesso em: 17 set. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte. Deliberação nº 34, de 27 de março de 2003. Disponível em <http://www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_home_colegiado.exe?TEMA=ESTATUTO&COLEGIADO=CRH/CBH-LN&lwgactw=184201>. Acesso em 17 set. 2011.

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. V. I – O debate contemporâneo. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SASSEN, S. *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*. Princeton University, 2006.

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

_____. The representative claim. *Contemporary Political Theory*, n. 5, p. 297-318, 2006.

_____. Representation and democracy: revisions and possibilities. *Sociology Compass*. v. 2, n.3, p. 1000-1013, may 2008.

SCHLOSBERG, D. The pluralist imagination. In: DRYZEK, J; HONIG, B; PHILLIPS, A. (edt.). *The Oxford Handbook of Political Theory*. New York: Oxford University, 2008, p. 142-160.

_____. Ressurecting the pluralist universe. *Political Research Quarterly*, v. 51, n. 3, p. 583-615, 1998.

SCHMITTER, P. *Interest, conflict and political change in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University, 1971.

_____. The consolidation of democracy and representation of social groups. *American Behavioral Scientist*, v. 35, n. 4/5, 1992, p. 422-449.

_____. The politics of organized interests. *Mimeo*, 2006. Disponível em: < <http://www.democraciaparticipativa.org/bellagio/arquivos/INTEREST%20Schmitter.pdf> >. Acesso em: 30 out. 2009.

SCHMITTER, P.; KARL, T.L. What democracy is...and is not. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 3, 1991, p. 75-88.

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

SCHYNS, P.; KOOP, C. Political distrust and social capital in Europe and the USA. *Social Indicators Research*, v. 96, n. 1, p. 145-167, mar. 2010.

SCHWARTZMAN, S. Representação e cooptação política no Brasil. *Dados, Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 7, p. 9-41, 1970.

_____. Estado e sociedade no Brasil. *Dados, Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, p. 164-210, 1977.

_____. Bases do autoritarismo brasileiro. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

_____. Atualidade de Raymundo Faoro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 2, p. 207-213, 2003.

_____. Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea. *Mimeo*. Disponível: < www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf >. Acesso em: 30 jun. 2011.

SCHWARZ, R. *As ideias fora do lugar*. S.I. Disponível em: <http://antivalor.vilabol.uol.com.br/textos/schwarz/schwarz_01.htm>. Acesso em: 24 abr. 2011.

SKOCPOL, T.; SOMERS, M. The uses of comparative history in macrosocial inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, v. 22, n. 2, p. 174-197, Apr. 1980.

SELL, Carlos Eduardo. Max Weber: democracia parlamentar ou plebiscitária?. *Revista de Sociologia e Política*, v.18, n.37, p. 137-147, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000300010&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 set. 2011.

SHAPIRO, I. *The state of democratic theory*. Princeton: Princeton University, 2003.

SHAPIRO, I.; BEDI, S. Introduction: Contingency's challenge to political science. In: _____. (Ed.). *Political contingency: studying the unexpected, the accidental, and the unforeseen*. New York; London: New York University, 2007.

SHAPIRO, I; *et all.* (Ed.). *Political representation*. Cambridge: Cambridge University, 2009.

SIEYÈS, E. J. *A constituinte burguesa: qu'est-ce que le Tiers État?* Tradução Norma Azeredo. 2. tir. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

SILVA, R. Ideologia de Estado e autoritarismo no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, PPGSP/UFSC, n. 26, p. 1-30, Jun. 2000.

_____. Retórica e contingência na teoria política. Resenha de: PALONEN, K. Quentin Skinner: History, Politics, Rhetoric. *Sociologia e Política*, n. 9, p. out. 2006.

_____. Liberalismo e democracia na sociologia política de Oliveira Vianna. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, n. 20, p. 238-269, jul./dez. 2008.

_____. O novo historicismo na ciência política: um encontro entre duas tradições. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, p. 123-151, jan./jun. 2009a.

_____. Pierre Rosanvallon e as Metamorfoses da Legitimidade Democrática. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XIV, 2009, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: SBS, 2009b. (Paper)

SILVA, M.K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 233-246.

SILVA, D.C. A participação social na gestão de recursos hídricos ao longo dos 21 anos de trabalho do Comitesinos. In: PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS. *Novos ambientes para a participação*. Belo Horizonte: FAFICH, 2010, p. 46-74.

SINTOMER, I. 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 fév. 2006. Disponível em: <http://www.adels.org/formations_etudes/TextesPicri/SavoirsCitoyens.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2010.

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

SKIDMORE, T. *Politics in Brazil, 1930-1964: an experiment in democracy*. New York: Oxford University, 1967.

SKINNER, Q. Hobbes on representation. *European Journal of Philosophy*, v. 13, n. 2, p. 155-184, 2005.

_____. *Hobbes e a liberdade republicana*. Tradução Modesto Florenzano. São Paulo: UNESP, 2010.

SOARES, G.A.D. *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SORJ, B. Sociedades civis e relações norte-sul: ONGs e dependência. *Working Paper*, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Nov. 2005. Disponível em: http://www.liinc.ufrj.br/en/index.php?option=com_content&view=article&id=56:sociedades-civis-e-relacoes-norte-sul-ongs-e-dependencia-working-paper-1&catid=29:titulos&Itemid=50. Acesso em: 10 mar. 2011.

SOUZA, C. O impacto do Federalismo e da Descentralização. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000300003&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 nov. 2004.

SOUZA, M.C.C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SPRUYT, H. *The sovereign state and its competitors: an analysis of systems change*. Princeton, New Jersey: Princeton University, 1994.

SQUIRES, J. Group representation, deliberation and the displacement of dichotomies. In: SAWARD, M. (Ed.). *Democratic innovation: deliberation, representation and association*. London: Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 2000, p. 93-105.

_____. Representing groups, deconstructing identities. *Feminist theory*, v. 2, n. 1, p. 7-27, 2001.

TAPIA, J.R.B. Corporativismo societal no Brasil: uma transição incompleta? In: DAGNINO, E. (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. 2ª reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 65-78.

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

_____. O novo estatuto da participação no contexto do Estado Pós-ajuste. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, XXIX, 2005, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2005. (Paper)

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*. São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

THOMPSON, D.F. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Review of Political Science*, n. 11, 497-520, 2008.

TILLY, C. War making and state making as organized crime. In: EVANS, P; RUESCHEMEYER, D; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University, 1985, p. 169-191.

_____. Movimentos sociais como política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, Brasília, p. 133-160, jan./jul. 2010.

TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. São Paulo: Martins Fontes. Tradução Eduardo Brandão, Livro II, 2000.

_____. *A democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes. Tradução Eduardo Brandão, Livro I, 2005.

TOLEDO, C.N. As esquerdas e a redescoberta da democracia. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 127-136.

TORRES, A. *A organização nacional, primeira parte: a Constituição*. 4. ed. São Paulo: Ed. Nacional; Brasília: UnB, 1982. (original 1914).

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

URICOECHEA, F. *O Minotauro Imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Rio de Janeiro, São Paulo: DIFEL, 1978.

URBINATI, N. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. *Political Theory*, v. 28, n. 6, p. 758-786, 2000.

_____. *Representative democracy*. Chicago: University of Chicago, 2006a.

_____. Political representation as a democratic process. In: POLITICAL THOUGHT SEMINAR, 2006b, Baltimore. *Anais...* Baltimore: Johns Hopkins University, 2006b. (Paper).

_____. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 191-228, 2006c.

URBINATI, N.; WARREN, M. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. n. 11, p. 387-412, 2008.

VALENTINE, J. Time, politics and contingency. In: FINLAYSON, A. (Ed.). *Democracy and pluralism: the political thought of William Connolly*. London; New York: Routledge, 2010, p. 203-221.

VELASCO E CRUZ, S.; MARTINS, C. E. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da “abertura”. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. (Org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 13-61.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K.L.; BRADY, H.E. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University, 1995.

VIANNA, L. W. Caminhos e Descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 29, n. 3, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581996000300004&script=sci_arttext>. Acesso em: 01 jul. 2011.

_____. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

VIANNA, O. *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo: USP; Niterói: EDUFF, v. 1 e 2, 1987.

VIEGAS, J. M. L. & FARIA, S. A abstenção nas eleições legislativas de 2002. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL A VOTOS I – ELEIÇÕES LEGISLATIVAS DE 2002, 2003, Lisboa. *Anais...* Lisboa: ICS/UL; FLAD, 2003. Disponível em: <<http://www.ics.ul.pt/ceapp/english/conferences/portugalatthepolls/viegasfaria/aabstencaoeletoralde2002.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2010.

VIEIRA, M. B; RUNCIMAN, D. *Representation*. Cambridge: Polity, 2008.

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades – política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 394-439.

_____. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 151-158.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, v. 36, n. 3, p. 291-312, apr. 2004.

WAGNER, P. Sociology and contingency: historicizing epistemology. *Social Science Information*, v. 34, n. 2, p. 179-204, 1995.

WARREN, M. E (edt.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University, 1999.

_____. *Democracy and Association*. Princeton, NJ: Princeton University, 2001.

_____. *Citizen representatives*. Prepared for Designing Democratic Renewal, Sept. 2006. (Paper). Disponível em:

<http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/warren/Citizen_Representatives_Revised_Sept_2006.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.

_____. Democracy and the State. In: DRYZEK, J; HONIG, B; PHILLIPS, A. (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Theory*. New York: Oxford University, 2008, p. 382-399.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 1994.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

_____. A cidadania dos trabalhadores. In: LAMOUNIER, B; WEFFORT, F.C; BENEVIDES, M.V. (Org.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981, p. 139-150.

WENMAN, M. William E. Connolly: pluralism without transcendence. *Political Studies Association*, v. 10, p. 156-170, 2008.

WEYMANS, W. Freedom through political representation: Lefort, Gauchet and Rosanvallon on the relationship between State and society. *European Journal of Political Theory*, v. 4, n. 3, p. 263-268, 2005.

WILLIAMS, M.S. *Voice, Trust, and Memory: marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton: Princeton University, 1998.

_____. The uneasy alliance of groups representation and deliberative democracy. In: KYMLICKA, W.; NORMAN, W. (Ed.). *Citizenship in diverse societies*. Oxford: Oxford University, 2000, p. 124-152.

WOOTTON, D. From fortune to feedback: contingency and the birth of modern political science. In: SHAPIRO, I.; BEDI, S. (Ed.). *Political contingency: studying the unexpected, the accidental, and the unforeseen*. New York; London: New York University, 2007, p. 21-53.

YOUNG, I. M. Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. In: _____. *Intersecting Voices*. Princeton: Princeton University, p. 60-74, 1997.

_____. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University, 2000.

_____. Activist Challenges to Deliberative Democracy. *Political Theory*, v. 29 n. 5, 670-690, 2001.

_____. Representação política, identidades e minorias. *Lua Nova*. São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

ZARET, D. Petitions and the “invention” of public opinion in the English Revolution. *The American Journal of Sociology*. Chicago, v. 101, n. 6, p. 1497-1555, may 1996.

ANEXOS

ANEXO A – Informações sobre CMSs Entrevistados e sobre Pesquisa Qualitativa nas Atas e Regimentos Internos

Cidades pesquisadas – Survey CMSs

	N membros	N entrevistados	% entrevistados
Alagoinhas	18	9	50%
Anápolis	24	16	67%
Belo Horizonte	36	23	64%
Brasília	10	6	60%
Caucaia	16	11	69%
Florianópolis	26	23	88%
Fortaleza	24	20	83%
Lauro de Freitas	20	11	55%
Maracanaú	22	22	100%
Olinda	20	17	85%
Paulista	20	18	90%
Porto Alegre	72	29	40%
Recife	24	9	38%
Rio de Janeiro	34	15	44%
Salvador	24	24	100%
Total	390	253	65%

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Cidades pesquisadas x atas analisadas

Cidades	Número de atas	Período analisado	Qualidade da ata
Belém (PA)	53	2003-2007	46 completas e 17 resumidas
Belo Horizonte (MG)	90	2003-2006	Completas
Distrito Federal (DF)	39	2004-2005 e 2007	Resumidas
Florianópolis (SC)	65	2003-2007	53 resumidas, 8 completas e 4 extratos
Porto Alegre (RS)	102	2004-2007	Completas
Rio de Janeiro (RJ)	72	2003-2007	64 completas e 8 resumidas
Salvador (BA)	40	2003-2005	Completas
São Paulo (SP)	48	2005-2007	Completas

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Regimentos internos pesquisados

Regiões Pesquisadas	Cidades
Norte	Belém,
Nordeste	Alagoinhas, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Lauro de Freitas, Salvador, Teixeira de Freitas, Vitória da Conquista, Caruaru, Garanhuns, Olinda, Paulista, Petrolina, Recife, Vitória de Santo Antão, Caucaia, Fortaleza, Juazeiro do Norte, Maracanaú e Sobral
Centro-Oeste	Anápolis, Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Aparecida de Goiânia, Goiânia e Brasília
Sul	Florianópolis, Lages, Chapecó, Blumenau, Joinville, Cachoeirinha, Novo Hamburgo, Porto Alegre e Pelotas
Sudeste	Belo Horizonte, Juiz de Fora, Uberlândia, Montes Claros, Poços de Caldas, Rio de Janeiro, Petrópolis, Volta Redonda, São Paulo, Campinas, Cubatão e Sorocaba

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

ANEXO B – Informações sobre CBHs Entrevistados

Cidades pesquisadas – Survey CBHs

Comitês	N membros	N entrevistados	% entrevistados
Baixo Jaguaribe (CE)	43	41	95%
Pirapama (PE)	31	28	90%
Araçuaí (MG)	24	23	96%
Pará (MG)	40	37	93%
Paracatu (MG)	25	20	80%
Velhas (MG)	28	26	93%
CEIVAP (SP, MG, RJ)	60	50	83%
Alto Tietê (SP)	48	41	85%
Litoral Norte (SP)	36	36	100%
Sapucaí Mirim/Grande (SP)	34	31	91%
Itajaí (SC)	60	53	88%
Gravataí (RS)	33	30	91%
Lagoa da Conceição (SC)	45	39	87%
Santa Maria (RS)	31	31	100%
Consórcios			
Itapicuru (BA)	30	30	100%
Lagos São João (RJ)	19	17	89%
Piracicaba (SP)	50	21	42%
COPATI (PR)	41	39	95%
Total	717	626	87%

Fonte: ABERS, et al, 2010.

ANEXO C – Representantes de Usuários de 8 CMSs

Composição dos usuários dos CMSs

Cidade	N	Representantes
Belém	10	Movimentos comunitários organizados na área de saúde; (2) Associações de moradores ou entidades equivalentes; Associações de portadores de deficiência; CNBB/Pastoral da Criança; (2) Associações de portadores de patologias; (2) Entidades congregadas de sindicatos de trabalhadores; Entidades de Defesa do Consumidor.
Belo Horizonte	18	(1) Representante de cada região administrativa da cidade; (1) Associações de Portadores de Deficiências e Patologias Crônicas; (4) Entidades do movimento sindical do setor produtivo e de serviços; (2) Entidades gerais do movimento popular e comunitário; (1) Movimento de Mulheres; (1) Entidades de Aposentados.
Distrito Federal	5	Associações de portadores de necessidades especiais; associações de portadores de patologias; defesa do consumidor; dois representantes escolhidos pelo Governador do DF, entre os membros dos Conselhos Comunitários, Associação de Moradores ou entidades equivalentes.
Florianópolis	13	(7) Representantes de entidades legalmente constituídas de representação popular (entidades comunitárias, pastorais, associações de moradores, associações ecológicas, etc.); (4) entidades sindicais e associações de trabalhadores; (1) sindicatos ou associações patronais; (1) entidades não governamentais que atuem com portadores de patologias crônicas.
Porto Alegre	36	(2) Representantes de cada um dos 13 conselhos distritais; União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA; Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul; Associação Comercial de Porto Alegre; Associação Gaúcha de proteção ao Ambiente Natural; Associação de Pais e Amigos de Excepcionais de Porto Alegre – APAE; Centro dos Hemofílicos do Rio Grande do Sul; Grupo de Apoio e Prevenção da AIDS – GAPA; Conselho Nacional de Igrejas Cristãs – CONIC; Entidades de proteção de Defesa do Consumidor; Associação Gaúcha dos Deficientes Renais.
Rio de Janeiro	17	(2) Representantes da Federação de Associação de Moradores do Estado do RJ; (2) Federação de Associação de Favelas do RJ; (2) CMDCA; (1) Federação de Aposentados e Pensionistas do Estado do RJ; Associação de Parentes e Amigos com Alzheimer; Grupo de Apoio aos Portadores de Hepatite C; Grupo Água Viva; Federação das Associações de Moradores do Município; Associação dos FALC e Talassemicos do RJ; Assoc. de Amigos e Familiares de Doentes Mentais e 10 representantes de cada conselho distrital.
Salvador	8	CUT; Federação das Associações de Bairro; Federação da Indústria e Comércio; Entidade de Defesa do Consumidor; Portadores de Patologias Crônicas; Associações de Deficientes Físicos; Pastoral da Saúde e Culto afro-brasileiro
São Paulo	16	(6) Movimentos Populares de Saúde, sendo 1 (um) da Região Leste, 1 (um) da Região Sudeste, 1 (um) da Região Sul, 1 (um) da Região Oeste, 1 (um) da Região Norte, 1 (um) da Região Centro; (5) Movimentos Sociais; (2) Associações de Portadores de Patologias; (1) Entidades Sindicais Gerais Patronais; (1) Entidades Sindicais Gerais de Trabalhadores; (1) Associação de Portadores de Deficiência..

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

ANEXO D – Informações sobre Processo Eleitoral de Entidades nos CBHs

(continua)

CBHs	Decreto/Lei	Segmentos	Exigências de qualificação	Processo de seleção
CBHs/MG (Regulamentação via IGAM)	Lei nº 13.199 Regras do processo eleitoral elaboradas pelo IGAM	Representantes de usuários e sociedade civil de forma paritária com o poder público	Entidades legalmente registradas e com vinculação à área ambiental	Entidades habilitadas participam de Reunião Plenária de Eleição. Indicação pelas entidades de nomes de representantes
CBH Baixo Jaguaribe/CE	Decreto nº 25.391/1999 (Criação do CBH) Resolução nº 001/2003 (Cons. Estadual de Recursos)	Governo (40%), sociedade civil (30%) e usuários (30%)	Pessoas jurídicas de direito público e privado	Entidades habilitadas participam de Reunião Plenária de Eleição. Indicação pelas entidades de nomes de representantes
CBH Pirapama/PE	Lei nº 12.984/2005 Resolução nº 01/2008 (Cons. Estadual de Recursos)	Governo (40%), sociedade civil (20%) e usuário (40%) ¹	Pessoas jurídicas	Entidades habilitadas participam de Reunião Plenária de Eleição.
CBH do Rio Paraíba do Sul/SP	Criação pelo art. 8º, da Lei Estadual nº 9.034, de 27.12.94. Estatuto do Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul ²	12 representantes do governo estadual, 12 do governo municipal e 12 da sociedade civil (Define as entidades mais amplas da sociedade civil, englobando usuários)	Entidades legalmente instituídas	Eleição em reunião plenária de cada um dos segmentos indicados para sociedade civil. Sem informação sobre processo de seleção/habilitação das entidades.
CBH Alto Tietê/SP	Estatuto do CBH Alto do Tietê Deliberação CBH-AT nº 09/2004	16 representantes do governo estadual, 36 representantes do governo municipal, 16 representantes da sociedade civil (Define as entidades mais amplas da sociedade civil, englobando associações de usuários)	Entidades legalmente instituídas	Entidades habilitadas participam de Reunião Plenária de Eleição. Indicação pelas entidades de nomes de representantes

¹ A Lei nº estabelece que nos CBHs cujos territórios abrangem terras indígenas e de remanescentes de quilombos devem ser incluídos representantes dos órgãos gestores nacionais das comunidades indígenas e de quilombolas, como parte da representação da União; das comunidades indígenas e das comunidades quilombolas ali residentes.

² Disponível em: <http://www.comiteps.sp.gov.br/estatuto>. Acesso em: 05 out. 2011.

(continuação)

CBHs	Decreto/Lei	Segmentos	Exigências de qualificação	Processo de seleção
CBH Litoral Norte/SP	Estatuto CBH Litoral Norte	12 representantes do governo estadual, 12 do governo municipal e 12 da sociedade civil (Define as entidades mais amplas da sociedade civil, englobando usuários)	Sem menção	Escolhidos em reunião plenária de cada uma das categorias. Sem informação sobre processo de seleção/habilitação das entidades.
CBH Sapucaí-Mirim/SP	Composição atual ³	11 representantes do governo estadual, 11 do governo municipal e 12 da sociedade civil (Define as entidades mais amplas da sociedade civil, englobando usuários)	Sem informação	Sem informação
CBH Itajaí/SC	Decreto nº 2.109, de 5.08.1997 Aprovação do Regimento Interno pelo Decreto nº 3.426, de 4.12.98	20 representantes de usuários da água (distribuídos segundo o uso), 10 representantes dos órgãos públicos e 20 representantes da população (sendo que 10, são do poder executivo e do poder legislativo)	Entidades legalmente instituídas já definidas no Regimento Interno	O procedimento de eleição será estabelecido por deliberação do Comitê do Itajaí. (Para o novo processo de eleição das entidades membro – Ver Deliberação 18/03 ⁴) (Para o processo de indicação de representantes dos usuários – Ver Deliberação 30/08 ⁵)

³ Disponível em: <www.sigrh.sp.gov.br/cgi-bin/sigrh_home_colegiado.exe?TEMA=REPRESENTANTES&COLEGIADO=CRH/CBH-SMG&lwgactw=615573>.

⁴ Disponível em:

<http://comiteitajai.org.br:8080/bitstream/123456789/749/1/Deliberacao_18_10.12.2003_Itajai_Estabelece_novo_processo_de_eleicao_das_entidades_membro_do_Comite_do_Ita.pdf>

⁵ Disponível em

<http://www.comiteitajai.org.br/dspace/bitstream/123456789/759/1/Resolucao_30_17.04.2008_Blumenau_Define_o_processo_de_indicacao_dos_representantes_membros_do_Comite.pdf>.

(conclusão)

CBHs	Decreto/Lei	Segmentos	Exigências de qualificação	Processo de seleção
CBH Gravataí/RS	Gutierrez (2006) Criação pelo Decreto nº 33.125, de 15.02.89 (alterado pelos Decretos nº 39.640, de 28.07.99 e nº 43.425, de 28.10.04)	40% usuários públicos e privados (16 membros), 40% população (câmara de vereadores, organizações da sociedade, técnicas, universitárias e sindicatos, no total de 16 membros) e 20% administração direta (federal e estadual, no total de 8 membros)	Membros dos setores representados ⁶	Entidades habilitadas participam de Reunião Plenária de Eleição. Os representantes da Administração Direta Federal e Estadual serão indicados, a cada dois anos, pelos respectivos Poderes Executivos, em processo coordenado pelo Presidente do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul.
CBH Lagoa da Conceição/SC	Criação pelo Decreto nº 1.808, de 17.01.00 ⁷ Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 2.030, de 29.01.01	40% representantes dos usuários de água (14 membros), 40% representantes da população da bacia (14 membros), 20% representantes dos órgãos governamentais atuantes na Lagoa da Conceição (7 membros)	Entidades legalmente instituídas já definidas no Decreto de criação	Representantes são designados pelos titulares das entidades representadas.
CBH Santa Maria/RS	Criação e Aprovação de seu Estatuto pelo Decreto nº 35.103, de 1º.02.94 (alterado pelo Decreto nº 43.523, de 27.12.04)	40% representantes dos usuários da água (16 membros); 40% representantes da população da bacia (16 membros) e 20% de órgãos da administração direta federal e estadual, entre órgãos públicos atuantes na região e que estejam relacionados com os recursos hídricos	Membros dos setores representados, já definidos no Decreto nº 35.672, de 2.12.1994 ⁸	Os membros representantes de cada setor dos usuários da água e da população serão escolhidos, a cada dois anos, em Colégio constituído pelas entidades previamente inscritas, para essa finalidade, junto ao Comitê. Os representantes da Administração Direta Federal e Estadual serão indicados, a cada dois anos, pelos respectivos Poderes Executivos, em processo coordenado pelo Presidente do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul.

Fonte: Elaboração própria a partir da consulta à legislação.

⁶ Para atual composição ver: < http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=295 >.

⁷ Disponível em < http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163 >.

⁸ Para atual composição ver: < http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=295 >.

ANEXO E – Informações sobre Perfil socioeconômico e associativo dos CMs e CBHs

Sexo dos entrevistados

Sexo	CMSs (%)	CBHs (%)
Masculino	51,0	80,0
Feminino	49,0	20,0
Total	100	100

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009; ABERS, et al, 2010.

Escolaridade dos entrevistados

Nível de escolaridade	CMSs (%)	CBHs (%)
Até 1º grau completo	9,8	7,0
Até 2º grau completo	29,9	21,0
Até superior completo	60,2	25,0
Pós-graduação	-	47,0
Total	100	100

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009; ABERS, et al, 2010.

Renda dos entrevistados

Renda familiar	CMSs (%)	CBHs (%)
Até 5 s.m.	54,6	15,0
De 5 a 10 s.m.	22,5	20,0
Acima de 10 s.m.	21,3	65,0
Total	100	100

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009; ABERS, et al, 2010.

Cor/raça dos entrevistados

Cor/raça	CMSs (%)
Branca	43,7
Preta	15,4
Parda	31,2
Amarela/indígena	6,4
Total	100

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Participação em associações/IPs e partidos políticos

Participa - sim	CMSs (%)
Orçamento Participativo	24,1
Associação Comunitária	34,5
Associações temáticas (negro/mulher/etc)	28,0
Associações Religiosas	16,7
Partido Político	30,6
Sindicato	31,2
Outra atividade	18,8

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

ANEXO F – Informações sobre Processo Seletivo dos CMSs e CBHs

Segmento X Processo de seleção nos CMSs

Método de escolha conselheiro	Trabalhadores		Prestadores		Usuários		Governo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Indicado pela Secretaria/governo	3	4,8	3	13,6	2	1,5	23	76,7	26	11,6
Indicado por alguma associação	18	29,0	12	54,6	39	30,0	3	10,0	69	28,3
Eleito em fórum interno de entidades	29	46,8	3	13,6	53	40,8	2	6,7	86	35,2
Eleito em fórum ou conferência	11	17,8	4	18,2	30	23,1	1	3,3	40	16,4
Outra forma	1	1,6	0	0	6	4,6	1	3,3	23	9,5
Total	62	100,0	22	100,0	130	100,0	30	100,0	244	100,0

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Previsão de categorias e entidades de usuários nos CMSs

Previsão	Sim	Não
Categorias de usuários	83,7	16,3
Entidades de usuários	53,3	43,8
Total	100	100

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

ANEXO G – Informações sobre Processo Deliberativo dos CMSs e CBHs

Igualdade deliberativa nos CMSs

Quem define Pauta	CMSs (%)
Secretário de Saúde	9,3
Mesa Diretora	33,1
Secretaria Executiva	18,4
Plenária do conselho	5,0
Câmara Técnica	30,5
Outra	3,8
Total	100

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Envolvimento dos conselheiros nas atividades	CMSs (%)
Muito envolvidos e ativos	37,6
Envolvidos moderadamente	46,8
Pouco envolvidos e ativos	14,8
Não existe envolvimento	0,8
Total	100

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Já fez alguma proposta para mudar serviços de saúde na cidade?	CMSs (%)
Sim	63,2
Não	36,8
Total	100

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Igualdade deliberativa nos CBHs

Quem define a pauta	CBHs (%)
Todos os membros	38,0
Um pequeno grupo que valoriza contribuição de todos	44,0

ABERS, et al, 2010.

Participação nas reuniões plenárias	CBHs (%)
Comparece à maioria das reuniões	75,4
Fala na maioria das reuniões	51,9
Apresenta propostas na maioria das reuniões	38,8

ABERS, et al, 2010.

Pluralidade deliberativa nos CMSs

Opinião sobre debate	CMSs (%)
Reuniões são marcadas pelo debate	85,8
Os debates permitem mudança de preferências	92,6

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Pluralidade deliberativa nos CBHs

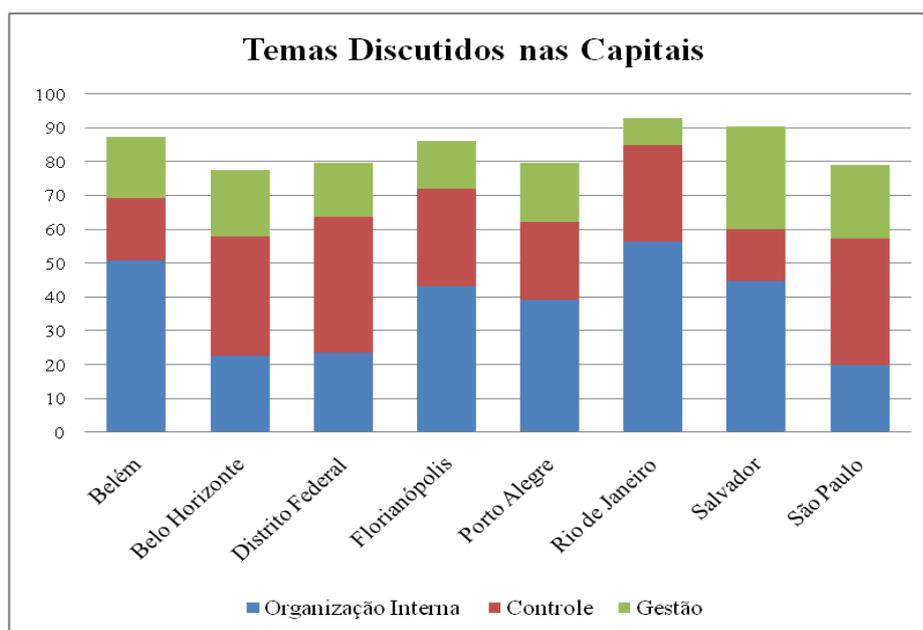
Opinião sobre debate	CBHs (%)
Afirmam que as pessoas se sentem livres para expressar ideias e discutir suas propostas	81,0
Afirmam participar de negociações no organismo	84,0

ABERS, et al, 2010.

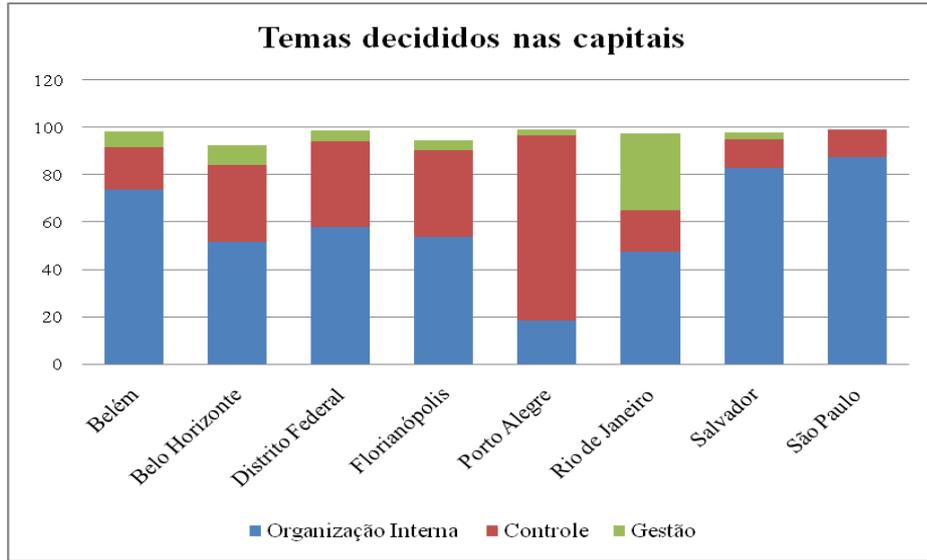
Indicadores de desigualdade	CBHs (%)
Desigualdades de conhecimento técnico afetam a democracia na tomada de decisão	67,0
Desigualdades de poder econômico afetam a democracia na tomada de decisão	33,0
Desigualdades de poder político afetam a democracia na tomada de decisão	51,0

ABERS, et al, 2010.

Publicidade deliberativa nos CMSs



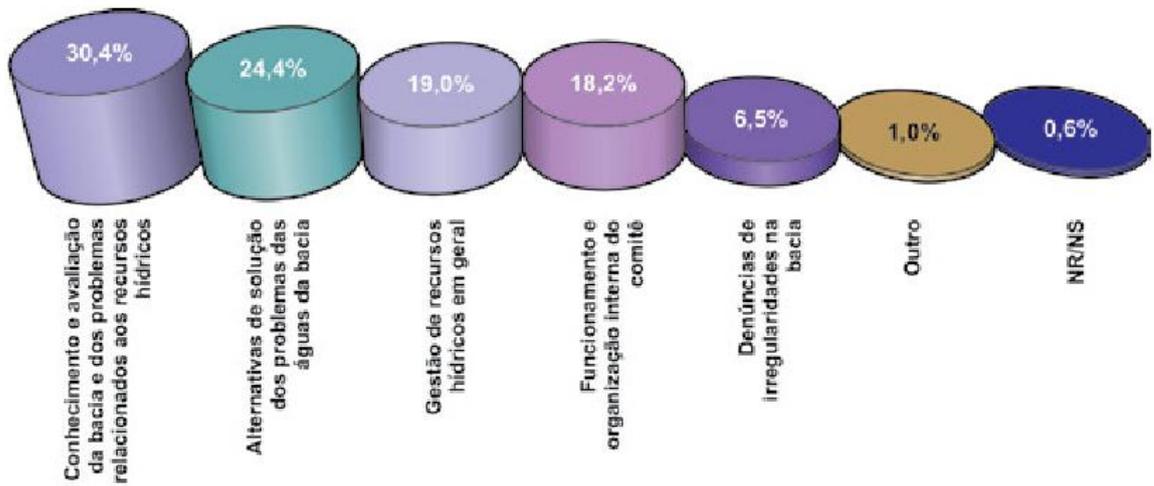
Fonte: ALMEIDA, 2010, p. 161.



Fonte: ALMEIDA, 2010, p. 165.

Publicidade Deliberativa nos CBHs

Problemas mais discutidos nos 14 CBHs



Fonte: FRANK, et al, 2008, p. 48.

ANEXO H – Informações sobre a Prestação de Contas e Controle Público dos CMSs e CBHs

Opinião dos conselheiros sobre capacidade de influência nas deliberações

Influência nas deliberações	CMSs (%)
Muito influente	19,8
Razoavelmente influente	59,3
Pouco influente	16,9
Não influencia	4,0
Total	100

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Você toma decisões de acordo com:

Como votam?	CMSs (%)
Opinião e conhecimento pessoal	58,0
Orientação do órgão ou entidade	20,0
Orientação do segmento ou categoria	10,0
Orientação da câmara técnica	8,0
Outra/NR	4,0
Total	100

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Opinião dos conselheiros sobre *input e output accountability*

Controle da entidade	CMSs (%)
Sim. Discute a pauta com entidade	84,2
Sim. Divulga as ações do conselho	94,3
Entidade sempre busca informação sobre atuação	46,8
Entidade às vezes busca informação sobre atuação	27,5

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Opinião dos conselheiros sobre *output accountability*

Como divulgam?	CMSs (%)
Reuniões próprias para divulgação	24,9
Reuniões gerais onde o assunto é colocado	42,9
Informes (artigos em jornal próprio, etc)	4,3
Via e-mail, telefone	0,4
Conversa informal com integrantes do segmento	7,7
Outra forma	18,9
Não divulga	0,9
Total	100

Fonte: AVRITZER, et al, 2007, 2008, 2009.

Avaliação dos membros sobre influência do organismo

Influência do organismo sobre:	CBHs(%)
Decisões do governo	46,0
Decisões de empresas privadas	37,0
Comportamento da população	33,0

ABERS, et al, 2010.

Você toma decisões de acordo com:

Como votam?	CBHs (%)
Opinião e conhecimento pessoal	40,0
Orientação do órgão ou entidade	31,0
Orientação da câmara técnica	25,0
Outra/NR	4,0
Total	100

ABERS, et al, 2010.

Opinião dos membros do comitê sobre *input accountability*

Controle da entidade	CBHs (%)
As pessoas sempre ou às vezes sugerem assuntos ou soluções para os problemas do consórcio	69,0
O membro do comitê sempre ou às vezes traz outras pessoas para assistir às reuniões ou participar das atividades	57,0

ABERS, et al, 2010.

Opinião dos membros do comitê sobre *output accountability*

Como informam à entidade as atividades do comitê? (resposta múltipla)	CBHs(%)
Relatórios	31,0
Relatos em reuniões	63,0
Relatos em reuniões	53,0
Não houve necessidade de informes	5,0
Não fazem nenhum tipo de relato	6,0

ABERS, et al, 2010.