

Dilemas e implicações sobre a representação política em espaços participativos¹

Paula Pompeu Fiuza Lima²

Resumo

Neste artigo são apresentados dois dos principais argumentos utilizados na literatura produzida no Brasil sobre representação política da sociedade civil: o da representação virtual e da representação por afinidade, contrastando-se as diferenças e discutindo as similaridades entre eles. O desenvolvimento de ambos aponta para a tentativa de tirar o foco na autorização e prestação de contas dos representantes e ressalta a multiplicidade de espaços de representação, participação e controle social que se conectam, permitindo o escrutínio daqueles que falam em nome de outros em espaços decisórios. Esse percurso, contudo, não é isento de problemas, e o principal deles aqui discutido é a noção de que a vinculação a uma comunidade de política e a prestação de contas a esse grupo seria suficiente para se considerar que há controle dos controladores.

Palavras-chave: Representação política. Sociedade civil. Comunidades de políticas.

1. Introdução

Nos últimos vinte anos, o tema da participação da sociedade civil nos processos de gestão de políticas públicas tem ocupado a agenda política e sido foco de intenso debate acadêmico. A Constituição de 1988 é um marco importante, e muitos trabalhos acadêmicos retomam o processo de construção da carta magna como decisivo para compreender o que veio a se consolidar

¹ Este artigo é resultado do trabalho final da disciplina de mestrado Teoria e Análise Política I, ministrada pelos professores Luis Felipe Miguel e Flávia Biroli. Clóvis Henrique Leite de Souza e José Szwako também leram e comentaram versões preliminares. Agradeço a todos pelas contribuições. Permaneço sendo, é claro, a única responsável por erros e omissões.

² *Mestranda em Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil. É autora de artigos publicados nas revistas Texto para Discussão (IPEA, Brasília, 2012), Argumentum (Vitória, 2012) e Revista Três [...] Pontos (UFMG, 2007). E-mail: paulapompeu@gmail.com.*

como instituições participativas. No período posterior à constituinte, com a chegada do Partido dos Trabalhadores a algumas prefeituras, houve a criação de orçamentos participativos, o que intensificou esse processo de inclusão da sociedade civil na tomada de decisões (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Esses espaços participativos podem ser considerados instituições híbridas, visto que partilham o poder de decisão representantes do governo e da sociedade civil (AVRITZER; PEREIRA, 2005). A partir da consolidação dessas instituições híbridas, um problema é identificado: como compreender a legitimidade da representação política exercida por organizações da sociedade civil? Essas organizações não foram eleitas por aqueles que dizem representar, sendo que muitas vezes foram escolhidas pelo próprio poder executivo.

Na literatura produzida recentemente no Brasil, dois argumentos vêm sendo construídos para discutir a representação política exercida pela sociedade civil: o da representação virtual e o da representação por afinidade. O primeiro é exposto em 2006, no artigo intitulado *Democracia, pluralização da representação e sociedade civil*, de Gurza Lavallo, Houtzager e Castelo; e o segundo é apresentado por Avritzer no artigo *Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*, publicado em 2007.

Adrian Gurza Lavallo tem ainda como objeto de estudo a representação política exercida pela sociedade civil, e o que em princípio parecia uma tentativa de compreender as fontes de legitimidade dessa forma de falar em nome de outros, se transforma em um esforço de definição de múltiplos espaços de controle social, conceito que passa a ser central na sua análise. Por outro lado, o argumento sobre representação por afinidade não parece ter sido retrabalhado por Avritzer, mas algumas pesquisadoras têm dado continuidade ao desenvolvimento do argumento iniciado por ele. Entre essas pesquisadoras, destacam-se Débora Almeida e Eleonora Cunha (2012), que vincularam a definição de representação por afinidade ao conceito de sistemas deliberativos.

Esses dois argumentos foram escolhidos porque é possível perceber percursos teóricos que buscam compreender como se constrói a legitimidade democrática da representação da sociedade civil em espaços participativos e as possibilidades de controle dos representantes pelos representados. Outros autores têm se debruçado sobre o mesmo tema, contudo buscam analisar outras questões, como a caracterização das experiências, o papel dos representantes estatais nessas instituições e a representação em espaços participativos como

apenas mais um repertório disponível às organizações e movimentos sociais (ABERS; KECK, 2008; LUCHMANN, 2007, 2008, 2011).

Neste artigo, busco apresentar alguns dos caminhos percorridos pelos dois argumentos, contrastando as diferenças e discutindo as similaridades entre eles. Os percursos apontam para uma tentativa de tirar o foco da autorização e prestação de contas dos representantes e ressaltam a multiplicidade de espaços de representação, participação e controle social que se conectam, permitindo o escrutínio daqueles que falam em nome de outros em espaços decisórios.

O conceito de comunidades de política foi encontrado nas tentativas mais recentes de apresentar uma operacionalização de como se dá o controle dos controladores. A princípio, é um conceito secundário nos dois argumentos, mas é um dos poucos que dá pistas sobre como os representantes da sociedade civil em espaços participativos poderiam ser controlados por um grupo ampliado de pessoas, organizações e movimentos sociais. Contudo, esse uso era bastante impreciso, sendo que não foi sequer explicado nos principais textos. Nesse sentido, com a finalidade de compreender melhor quem seriam aqueles a quem os representantes prestariam contas de sua atuação, busquei entender como esse conceito é utilizado no debate sobre participação política. Considerando que o conceito de comunidades de políticas é utilizado em diversos contextos e com diferentes significados, considerei que essa seria a melhor forma de discuti-lo e problematizar sua utilização para o fim que estava sendo usado.

Utilizarei a teoria do campo e de *habitus* de Bourdieu para discutir os limites decorrentes do uso do conceito de comunidades de políticas pelos dois argumentos. Essas lacunas se referem a dois pontos principais: a inclusão de pessoas que não possuem reconhecida afinidade com o tema e as relações de poder existentes entre os representantes e os controladores. Nesse sentido, as teorias de campo e de *habitus* podem apontar alguns desafios para o debate sobre representação exercida por organizações da sociedade civil.

Apresento o argumento de que o conceito de comunidades de política traz mais problemas do que contribuições para a discussão sobre a compreensão das formas de controle dos representantes pelos representados. Contudo, resalto alguns caminhos apontados pelos próprios autores para compreender esse fenômeno, desdobrando a partir deles algumas perguntas para pesquisas futuras.

2. 1ª fase do percurso: identificação do problema e proposição de justificativas

A representação política exercida em espaços participativos desafia a noção de representação comumente atribuída ao governo representativo, pois nela os representantes não são eleitos pelos representados. Ela contradiz, portanto, a ideia hobbesiana de representação, que é possível se autorizada. Nessa visão, a autorização que se dá por meio de eleições é o único requisito para a representação, e é também o único meio de julgar se a representação política existe ou não (PITKIN, 1967). Embora a visão formalista de representação tenha sido criticada pela ausência de mecanismos que garantam a responsabilidade dos representantes com relação aos representados, a necessidade de autorização permaneceu como garantidora da legitimidade da representação ao longo da construção do Estado moderno (PITKIN, 1967).

Já existem argumentos que denunciam a falta de eficácia das eleições como mecanismo de tradução da vontade dos representados em autorização e sanções para os representantes. O voto serve para dois propósitos: escolher o melhor candidato e incentivar os políticos a prestar contas de suas ações à população. Esses dois propósitos não são contraditórios, no entanto o sistema designado para o eleitor escolher seus representantes – o voto – torna possível que somente um desses propósitos seja seguido. (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Contudo, a ideia de que os representantes são eleitos pelos governados implica que os representados têm uma forma de sanção para controlar a ação dos representantes e fazer com que os segundos atuem considerando as necessidades dos primeiros. No momento das eleições, os representados avaliariam a ação dos representantes e autorizariam a sua continuidade ou agiriam de forma a destituir o governante do cargo de representante (DOWNS, 1999).

Se são as eleições que fazem com que os representantes respondam às demandas dos representados, o que justificaria considerar representantes indivíduos e organizações que não foram eleitos por seus representados? Se não foram eleitos, como garantir que, de fato, agirão em favor de seus representados? Essas foram algumas das perguntas que Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e Avtizer (2007) buscaram responder por meio de seus argumentos sobre representação virtual e representação por afinidade.

Os argumentos de representação virtual e de representação por afinidade, ainda que guardem muitas semelhanças, partem de pressupostos diferentes. Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) afirmam que na teoria política os estudos que discutem as transformações na democracia representativa pouco refletem sobre o papel das organizações da sociedade civil nessas mudanças. Por outro lado, no debate sobre inovações democráticas, a ênfase cai na superioridade da participação frente à representação, obscurecendo o papel de representante que as organizações passaram a exercer no Brasil, ao atuar nos espaços participativos criados a partir da regulamentação de algumas políticas, como a de saúde e assistência social, e com a chegada de alguns políticos do Partido dos Trabalhadores às prefeituras de algumas cidades. Isso se deu, segundo os autores, devido a uma visão uniforme e muito estilizada da sociedade civil.

O esforço de compreensão sobre a representação exercida pela sociedade civil feito pelos autores busca pensar alternativas para pensar a legitimidade democrática da representação da sociedade civil, que nem sempre é virtuosa e que não se utiliza do argumento da legitimidade dada pelo consentimento dos representados. Os pressupostos dos argumentos de Hanna Pitkin não são questionados, embora se considere que eles não são suficientes para entender o fenômeno da representação política exercida em espaços participativos.

O esforço de Avritzer (2007), diferentemente, concentra seu argumento no questionamento da visão de representação de Hanna Pitkin e Thomas Hobbes, pressupondo que Pitkin não rompe com a tradição hobbesiana de representação. Essa visão, segundo Avritzer, seria centrada no conceito de *procurador* de Cícero, selecionando, contudo, apenas uma das características do procurador: a autorização recebida por seu representado. A abordagem deixa de lado o requisito anterior à própria autorização: a afinidade do procurador com a condição do representado.

O autor argumenta que a concepção de autorização de Hobbes, com o advento do republicanismo, se transformou em uma visão de que a legitimidade do governo provém do consentimento dado pelos governados. Esse consentimento, com a consolidação do Estado moderno, passa a ser monopólio das eleições. Antes dessa construção, era possível a concomitância de diversos espaços de representação política sobrepostos. Ao questionar a ideia da necessidade da autorização como único requisito para a representação e o monopólio do parlamento como espaço representativo, Avritzer abre espaço para a construção de sua ideia de representação por afinidade.

A partir da constatação das limitações das teorias da representação política para explicar a representação da sociedade civil, que não é baseada no consentimento dos representados, os autores apresentam suas propostas. A proposta de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) resgata a concepção burkeana de representação virtual, ou presuntiva. De acordo com Burke, mais importante do que mecanismos institucionais que garantam a autenticidade da representação é o compromisso genuíno feito pelo representante. Para os autores, na representação exercida por organizações civis, esse compromisso seria mais facilmente identificável do que no comportamento dos partidos no parlamento, visto que os representantes estariam mais próximos dos representados.

De acordo com Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, a lógica da representação virtual traz em si a inclusão, visto que a partir da inexistência da representação virtual, pode-se reclamar a ampliação do sufrágio, ou seja, a partir da constatação de que determinados atores não estariam sendo representados nem mesmo virtualmente abre-se espaço para reivindicar a presença desses atores.

Esse conceito de representação virtual é criticado por Avritzer (2007), que afirma que na construção da ideia de representação virtual utiliza-se um autor conservador para legitimar uma forma de representação que surge das demandas de democratização dos processos de tomada de decisão. Na ânsia de se legitimar uma forma de representação pós-eleitoral, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) teriam utilizado um argumento pré-eleitoral. Miguel (2011) afirma que mais problemático que o uso de um conceito pré-eleitoral para justificar uma modalidade de representação pós-eleitoral é uso do argumento de um autor que descarta a necessidade de *accountability* dos representantes³.

A crítica feita por Miguel, contudo, não se sustenta na medida em que a necessidade de *accountability* dos representantes é uma das questões mais presentes no argumento de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006).

3 Burke (1774), em seu discurso aos eleitores de Bristol, afirma que não dará ouvidos aos seus eleitores porque a partir do momento em que ele passa a ser um membro do parlamento, deixa de ser um representante do seu distrito e passa a ser um representante de toda a nação. Além disso, estando em uma posição de representante, pode ver a realidade a partir de outro ponto de vista, o de alguém que olha para toda a nação de cima, e por isso não deve se ater às opiniões de seus eleitores. Seus interesses seriam considerados no exercício da representação, visto que foi estabelecido um compromisso com o distrito, mas suas opiniões sobre qual a melhor forma de defender esses interesses não seria ouvida. É possível perceber que justificar a representação da sociedade civil a partir da noção de representação virtual seria bastante problemático, visto que essa posição abertamente desconsidera as opiniões daqueles que o representante diz representar.

Segundo os autores, pelo fato de não haver mecanismos de sanção e prestação de contas, a representação virtual seria mais frágil. São necessários, ao menos, mecanismos que induzam a responsividade virtual, ou seja, “responsividade em essência ou de fato, embora não formalmente reconhecida” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO,). Isso porque a representação virtual apenas existe quando o representante de fato cumpre com o compromisso estabelecido, agindo em favor dos interesses de seus representados.

Esses mecanismos seriam ainda mais importantes porque são identificáveis no interior da sociedade civil noções e práticas de representação incompatíveis com as exigências democráticas. Inclusive, alguns dos argumentos dados pelas organizações civis para justificar seu papel de representantes não preveem o controle feito por aqueles que dizem representar. Entre esses argumentos estava o da prestação de serviço, que vê o representante mais como um benfeitor do que como um agente político (GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2008).

Os autores passam a falar na necessidade de controle dos controladores, ou seja, o controle dos representantes feito pelos beneficiários das políticas reivindicadas por esses representantes. Esse controle dos controladores implicaria em uma dupla face da *accountability*, em que uma face é o controle exercido pelos representantes civis nos espaços participativos e a outra seria o controle exercido pela sociedade sobre a ação de seus representantes (GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2008). Na ideia de controle dos controladores, embora se fale em controle feito pelos beneficiários das políticas, ainda é complicado pensar quem seriam os sujeitos que controlariam os controladores. Seriam os integrantes das entidades representadas no espaço participativo? Ou seriam as bases dos movimentos sociais que as organizações dizem representar? Ou, ainda, os representados seriam todos os beneficiados por determinada política, sejam eles organizados em associações ou não?

A resposta dada por Avritzer ao problema da legitimidade da representação em espaços participativos busca conciliar duas contribuições: a de Nádía Urbinati e a de Dryzek. Do argumento de Nádía Urbinati (2010), Avritzer se apropria da ideia de que a representação não se restringe aos momentos de eleições, mas ocorre em um *continuum*, em que as eleições são somente um ponto em que o debate político ocorre mediado pelos representantes. Sua crítica à ideia de representação por *advocacy* é que a autora se limita a apresentar momentos de *referendum* como momentos extraeleitorais de debate público.

Talvez isso ocorra porque apesar de Nadia Urbinati definir como *advocacy* “a ligação ‘apaixonada’ do representante com a causa dos eleitores e a relativa autonomia de juízo do representante” (URBINATI, 2010, p. 77), ela não chega a considerar a representação isenta de mecanismos de autorização e prestação de contas (MIGUEL, 2011).

Ao explicar as características da representação democrática, Urbinati (2010) utiliza como recurso argumentativo a retomada de alguns elementos da democracia grega. A autora afirma que na democracia ateniense havia representação política porque, enquanto a maioria das pessoas ficava calada, algumas poucas falavam, defendiam interesses, apresentavam opiniões, construindo um processo dialógico. Nessa retomada, a autora afirma que a representação é mais democrática quanto mais os representados sejam comparáveis àqueles que se mantêm calados pela simples concordância com o que já está sendo falado por outros. Como, porém, garantir que aqueles que estão sendo representados nos espaços participativos estão calados porque concordam com a representação se eles nem sempre são convidados a falar?

Avritzer também utiliza o conceito de câmaras de discursos de Dryzek e Niemeyer (2006), em que são propostos espaços institucionalizados separados do parlamento para que diferentes discursos possam ser representados. Isso se daria porque é comum que, em vez de se pretender representar pessoas, os possíveis representantes argumentam representar ideias. Para Avritzer, os autores avançam na proposição de espaços separados do parlamento onde também é possível que se ocorra a representação política. Contudo, afirma que nem sempre é possível desvincular a representação de ideias da representação de pessoas.

Avritzer propõe um conceito próprio de representação política: a representação por afinidade, presente em espaços participativos em que as organizações são chamadas a representar a sociedade civil. Para o autor, o que fornece a legitimidade da representação por afinidade é “a legitimidade do representante entre outros atores que atuam da mesma maneira que ele” (AVRITZER, 2007, p. 458). O autor não parece considerar a necessidade de mecanismos de *accountability*, por mais frouxos que estes possam ser. Ao afirmar que os atores que atuam de forma similar são os únicos juizes da qualidade da representação, o autor desconsidera que a relação entre representante e representado não é uma relação entre pares, mas sim uma relação entre desiguais (MIGUEL, 2011).

3. 2ª fase do percurso: a construção da legitimidade da representação pelas conexões entre espaços

Nos debates mais recentes sobre representação da sociedade civil em espaços participativos, as conexões entre espaços e atores políticos aparecem com bastante centralidade. De formas diferentes, Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010, 2012) e Almeida e Cunha (2012) propõem modelos teóricos que focam a multiplicidade de espaços que se articulam, favorecendo o escrutínio daqueles que se dizem representantes em espaços decisórios.

Retomando o conceito de *accountability* exposto por Hanna Pitkin, Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011) passam a considerá-lo como o mais importante para se compreender a legitimidade democrática da representação política extraparlamentar. De acordo com os autores, enquanto o conceito de *accountability* foi perdendo centralidade na obra de Hanna Pitkin à medida que a autora vai se aproximando das teorias de democracia participativas, ele parece hoje ser fundamental para criticar essas mesmas teorias.

A partir desse argumento, a ideia de dupla face da *accountability* societal ganha centralidade nos trabalhos dos autores. O conceito de *accountability* societal implica que movimentos sociais, organizações da sociedade civil e até mesmo a mídia podem motivar a prestação de contas dos representantes, por meio da mobilização social sistemática, da desautorização simbólica e do acionamento de mecanismos de *accountability* horizontal com poder de sanção (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

A primeira face da *accountability* seria garantida por meio de uma infinidade de dispositivos de controle, que podem ser tanto participativos, como conselhos e conferências, quanto canais de denúncia, como ouvidorias. Para diferenciar essas duas formas de controle, os autores distinguem controle cidadão de controle societal, protagonizado por organizações coletivas. Entre os dispositivos possíveis de serem acessados pela sociedade – não somente a sociedade organizada coletivamente, mas também os indivíduos isolados – estão inclusive órgãos estatais de controle, como o ministério público e os tribunais de contas. Seria, dessa forma, uma ampliação das possibilidades de ação política disponíveis aos atores (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011).

Os espaços participativos seriam apenas um entre vários mecanismos de promoção do controle social. Seriam espaços representativos em que representantes virtuais falariam em nome de outros, mas que deveriam estar sujeitos ao controle da sociedade, organizada ou não. O controle dos controladores consiste na segunda face da *accountability*, e poderia ser feito por meio da conexão dos espaços participativos com outros espaços, como fóruns de políticas e conferências nacionais.

Gurza Lavalle e Isunza Vera (2012) utilizam o caso da Rede Nossa São Paulo para exemplificar como os diferentes dispositivos poderiam funcionar em conjunto. Ela é composta por mais de 500 organizações autodenominadas de base, empresariais e sociais. De acordo com os autores, a rede foi capaz de, em diferentes momentos, acionar mecanismos de *accountability* horizontal, como o ministério público e o tribunal de contas, acessar os representantes eleitos na Câmara de Vereadores, em um exercício de *accountability* vertical, e obteve êxito em sua articulação com os conselhos e conferências, mecanismos de *accountability* transversal societal⁴. É possível perceber, portanto, que o escopo do estudo dos autores é ampliado, e não se restringe a um ou outro espaço participativo ou de controle social⁵. O que era uma inquietação com o papel de representante que as organizações da sociedade civil têm exercido passa a ser uma investigação sobre como essa representação pode ser controlada por outros atores e ao mesmo tempo controlar os governantes eleitos democraticamente.

Por meio de um percurso diferente, Almeida e Cunha (2012) chegam a argumentos semelhantes ao de Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010, 2012). Esse percurso é impulsionado por questões diversas: as autoras não buscam discutir a *accountability* nas suas diferentes formas, apesar de o fazerem indiretamente. O objeto de seus estudos são os espaços participativos e seu funcionamento, mais especificamente conselhos e conferências.

As autoras utilizam o referencial de sistemas deliberativos de Hendriks (2006) e Goodin (2005). De Hendriks, elas utilizam a ideia de que sistemas

4 A noção de prestação de contas "transversal societal" é aquela em que organizações da sociedade civil interagem diretamente com um ator estatal (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010, p. 60).

5 Para os autores, é possível pensar que a participação é um modo de controle social, e que este último implica também outras formas de incidência (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010, p. 31).

deliberativos seriam compostos por esferas microdiscursivas formais, esferas macrodiscursivas informais e esferas discursivas mistas – que podem ser formais ou informais. As esferas microdiscursivas seriam aqueles espaços decisórios formais em que há a deliberação democrática. Já as macrodiscursivas seriam aquelas em que a deliberação ocorre de forma menos estruturada, como nos debates impulsionados pelos movimentos sociais, pelos meios de comunicação, entre outros. As esferas discursivas mistas, por sua vez, teriam o papel de conectar as micro e as macroesferas discursivas. Para as autoras, os conselhos gestores e as conferências poderiam ser considerados esferas discursivas mistas, pois conectam o espaço de formulação de políticas formalizado aos fóruns da sociedade civil que discutem a política de modo não tão estruturado.

Associada à ideia de Goodin (2005) de que as virtudes deliberativas⁶ podem ser verificadas em diferentes momentos da deliberação política, sem que haja a necessidade de que todas elas sejam encontradas na mesma discussão, a concepção de sistemas deliberativos aponta para uma avaliação da qualidade da representação por meio da consideração de todo o processo deliberativo, não somente de um momento específico. A representação em conselhos gestores, por exemplo, não deveria ser avaliada em si mesma, considerando exclusivamente se os representantes ali presentes são autorizados a falar. Mesmo não autorizados, os representantes estariam sempre em contato com seus representados se o conselho funcionasse, de fato, como uma esfera discursiva mista, conectando espaços formais de decisão política à sociedade civil informalmente constituída.

A partir de pesquisa com conselheiros, as autoras constataram que a maior parte dos representantes justifica sua atuação devido a sua experiência e militância no tema. A representação se daria pela afinidade do representante com o tema, definida por meio do reconhecimento pelos pares de que determinado ator é apto a falar em nome de outros, tal como definido por Avrtizer (2007). Contudo, essa afinidade está sendo sempre testada, visto que o espaço participativo não é um espaço isolado de uma comunidade de política. A princípio, tanto representantes quanto representados fariam parte dessa comunidade, sendo que para que determinado representante continue a

⁶ *As virtudes deliberativas seriam participação aberta; justificação válida dos argumentos; consideração do bem comum; respeito; foco no consenso racionalmente motivado e autenticidade (GOODIN, 2005).*

ser considerado apto a representar, ele deve prestar contas da sua atuação nos espaços participativos.

Assim como Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010, 2012), Almeida e Cunha (2012) consideram legítima uma forma de representação sem autorização da sociedade – a representação por afinidade – e afirmam que ela não é descolada de bases sociais porque se vincula a outros espaços. Embora utilizem artifícios teóricos diferentes dos utilizados por Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010, 2012), é possível perceber que chegam a conclusões semelhantes. Ao mesmo tempo, quando Gurza Lavalle e Isunza Vera (2012) explicam a operacionalização do conceito de dupla face da *accountability*, a forma com que o fazem se assemelha à que Almeida e Cunha (2012) propõem: a vinculação dos conselhos aos fóruns organizados pela sociedade civil e às comunidades de políticas garantiria que os representantes nesses espaços não agissem sem considerar as opiniões de outros atores que não estão presente neles. Podemos observar isso a partir dos seguintes excertos:

Deve-se enfatizar que existem, nesse modelo, instâncias de adensamento de consensos e de definição de prioridades entre atores da sociedade civil, pelo que os conselhos se encontram conectados a subpúblicos da sociedade civil, mas também às comunidades das políticas setoriais, contemplando burocracias públicas e privadas, poder executivo e organizações econômicas. Os chamados fóruns temáticos e as conferências espelham esse tipo de instância de adensamento, as primeiras, em geral, constituídas por atores da sociedade civil, e as segundas por atores das comunidades de políticas. Em ambos os casos se dão acordos que, seja em nível municipal, estadual ou federal, orientam as decisões dos conselheiros civis, ao modo de um “mandato facultativo”. (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2012, p. 113).

Por outro lado, a interação das arenas também possibilita que representantes e representados que integram a *policy community* mantenham contatos (regulares ou eventuais), bem como circulem informações acerca do exercício da representação, o que indica a possibilidade de que essa interação propicie a necessária *accountability* que manteria a legitimidade do mandato ao longo do tempo. Por outro lado, a fidelidade a essa trajetória e experiência parece ser fator relevante para a ocorrência de uma *accountability* simbólica, que mantém vinculados representantes e representados que pertencem a uma mesma *policy community*. (ALMEIDA; CUNHA, 2012, p. 19).

4. Comunidades de políticas e possibilidades de controle de controladores

Em algumas situações, a literatura sobre participação política no Brasil se encontra com a literatura sobre políticas públicas e inovações institucionais. Esse encontro, em geral, é bastante produtivo, visto que em várias ocasiões o debate sobre participação política ora pende para a análise de movimentos sociais e motivações e estratégias de ação coletiva, ora pende para a discussão, mais normativa que empírica, sobre o papel da sociedade civil para a consolidação democrática (AVRITZER, 2009).

O conceito de comunidades de política é um desses conceitos que não faz parte dos termos da literatura de participação social, mas que vez por outra é utilizado pelos autores que buscam explicar quais fatores influenciam o sucesso de uma instituição participativa. Soraya Cortes (2002), Eleonora Cunha (2009) e Brian Wampler (2010) são autores que fazem uso desse termo e que, inclusive, utilizam-se uns aos outros como referências em seus trabalhos, o que provavelmente indica que possuem uma compreensão comum sobre esse conceito.

Soraya Cortes (2002) e Eleonora Cunha (2009) utilizam esse termo para enfatizar como um grupo de pessoas comprometidas com o ideário participativo foi importante para a consolidação dos espaços participativos nas áreas de saúde e assistência social, respectivamente. Aparentemente, o conceito se restringe a um grupo de pessoas, em geral composto por profissionais da área, que lidera o processo de constituição de determinada política pública ou inovação institucional. Cortes considera, ainda, uma possível diversidade de grupos que incidem em uma mesma política, quando contrapõe a comunidade de política reformadora aos sindicatos de médicos e organizações privadas de saúde – não deixa claro, contudo, se esses conflitos conformariam em diferentes comunidades incidindo em uma mesma política, ou em uma comunidade heterogênea e conflituosa.

Wampler (2010) considera que fazem parte das comunidades de políticas especialistas, burocratas, gestores públicos e líderes comunitários, e argumenta que um efeito das instituições participativas seria incluir novas pessoas nesses grupos. O autor dá como exemplo o caso de uma líder comunitária que, ao ser eleita representante do Conselho de Habitação, se insere em uma ampla comunidade de políticas públicas (WAMPLER, 2010, p. 429).

Os três usos vão ao encontro do conceito exposto por Kingdon (2005). Aliás, é a esse autor que Eleonora Cunha faz referência quando define o termo. De acordo com Kingdon, comunidades de políticas são grupos de especialistas que discutem determinada área de política. Podem ser consultores legislativos, acadêmicos, funcionários públicos e analistas de grupos de interesses. O que esses atores têm em comum é o interesse pelos problemas de determinada área de política (KINGDON, 2005, p. 117).

A partir das teorias de campo e *habitus* de Bourdieu, é possível criticar o uso do conceito de comunidades de políticas para considerar que o controle do representante se dá porque este pertence ou se relaciona a uma comunidade de política específica. Ainda que possamos considerar os movimentos sociais autonomamente constituídos como grupos de interesses presentes nas comunidades de políticas, mesmo assim o conceito apresentaria fortes tendências excludentes. De acordo com Kingdon (2005), comunidades de política são formadas por pessoas que se conhecem e se reconhecem como parte de um mesmo esforço: a construção de determinada política pública. O conceito é especialmente problemático para este fim porque legitima o distanciamento entre aqueles que se dizem representantes e aqueles que são vistos como representados, e também porque desconsidera as relações de poder existentes entre esses atores e os interesses defendidos por eles.

Em primeiro lugar, a visão de que participam da comunidade de política aqueles com conhecimentos especializados em determinada área de política é bastante restritiva. A comunidade de política se assemelharia a um “campo” descrito por Bourdieu (JENKINS, 1992), em que há regras específicas para poder falar. Para o autor, um campo é um espaço social definido, em que as pessoas se reconhecem por possuírem determinado capital. Cada campo define qual é o capital valorizado naquele espaço e possui sua lógica própria. O que é valorizado em um campo pode não ser valorizado em outros, e que quem define o que é valorizado no campo são os próprios integrantes deste, em um processo em que há mais aceitação de regras prévias do que subversão.

Em uma comunidade de política, o capital seria o conhecimento sobre determinado tema, sendo que esse conhecimento deve ser atestado pelos outros componentes. Sem esse reconhecimento, a fala do ator não tem legitimidade. A competência para atuar em uma comunidade de política é diretamente proporcional aos recursos culturais que o sujeito possui, ou seja, quanto

mais familiarizado é um ator com o tema em questão, mais ele se sente apto a falar sobre ele, e mais aceito ele será nesse campo por possuir determinado conhecimento técnico (BOURDIEU, 2007, p. 383). Aqueles que não são familiarizados com o tema, ainda que sejam afetados pelas políticas públicas discutidas pela comunidade de política, sofreriam maiores dificuldades para ser vistos como aptos a falar nesse espaço. Como é perceptível no próprio argumento de Wampler (2010), líderes comunitários seriam inseridos nas comunidades de políticas principalmente quando reconhecidos como representantes da sociedade civil.

O tema discutido pela comunidade de política, contudo, é um tema de viés político, visto que implica em modos de ver como a sociedade deve funcionar sob determinado aspecto. Portanto, poderíamos afirmar que uma comunidade de política seria um subcampo do campo político. Falam no campo político aqueles que são reconhecidos como possuidores das competências de dar voz a determinada visão de mundo – os profissionais, como são chamados por Bourdieu. Portanto, os integrantes de determinada comunidade de política poderiam ser considerados profissionais, segundo a nomenclatura do autor, visto que são atores com fala reconhecida pelos pares.

O campo político, apesar de ter muitas características comuns com outros campos, tem uma particularidade: em regimes democráticos, o que é valorizado é a capacidade do sujeito de mobilizar pessoas de fora desse campo. Nesse sentido, em regimes democráticos, os integrantes do campo político necessitam levar em consideração opiniões outras que não as de seus pares. O campo político, assim, não seria um campo tão fechado como muitos outros campos, visto que é afetado pela necessidade de aderência do que Bourdieu chama de *profanos*, ou seja, aqueles à margem do campo, sem poder de proposição, mas com poder de escolha entre as opções dadas (BOURDIEU, 1989).

Na comunidade de política, contudo, não há necessariamente o envolvimento daqueles que estão fora do campo. Aliás, por ser definida como espaço de especialistas, dificilmente alguém que não domina as regras da especialidade será reconhecido como interlocutor válido. Nesse sentido, quando se considera que o controle dos controladores é feito por meio da inserção dos representantes em uma comunidade de política, o que se diz é que somente aquele que tem afinidade com o tema pode julgar a atuação do representante.

Nesse sentido, mesmo afirmando a necessidade de relações de prestação de contas dos representantes, o uso do conceito de comunidades de políticas reduz a representação a uma relação entre pares e retorna à ideia de representação por afinidade, defendida por Avritzer (2007), deixando de lado os avanços que foram feitos na tentativa de atribuir requisitos outros à representação que não sejam a afinidade à temática atestada pelos outros atores que atuam na mesma área.

O conceito de comunidades de políticas, da forma como é utilizado pela literatura sobre participação, pouco discute as relações de poder em seu interior. Considerando as comunidades de política como um ambiente permeado por relações de poder e conflitos de interesse, é importante ainda ressaltar que nem todos os tipos de interesses são construídos da mesma forma. Alguns parecem ser dados, como os interesses por sobrevivência ou por lucro, e outros necessitam ser dialogicamente formulados. Sindicatos, organizações e movimentos sociais que necessitam dialogar internamente sobre quais interesses defenderão são os mais prejudicados na defesa destes, porque não bastassem as dificuldades de se conciliar interesses que podem ser contraditórios entre si – como defender uma política de assistência social estruturada e garantir recursos para sua entidade –, é necessário que sejam construídos laços de identidade, os quais diferenciam aqueles que reivindicam dos outros. O interesse dialogado passa a ser visto tanto por seus defensores quanto por seus oponentes como um interesse parcial, em contraposição ao argumento técnico que legitima o interesse não dialogado (OFFE; WIESENTHAL, 1984).

Em um trabalho que não está diretamente inserido nessa discussão sobre representação da sociedade civil, Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2007) investigam as relações de centralidade das organizações civis. O que foi observado é que o universo das organizações civis é hierárquico e desigual, e as entidades possuem capacidades diferentes de ação e interlocução. Não é possível saber se o achado dos autores corrobora ou não o argumento de Offe e Wiesenthal (1984), contudo, é interessante notar que mesmo entre as organizações que mobilizam interesses mais dialogados há assimetrias de poder. Se considerarmos que as comunidades de políticas incluem também gestores, confederações patronais, sindicatos, consultores, entre outros, essas hierarquias podem ser ainda mais evidentes.

Ao utilizar o argumento de que os representantes são parte das comunidades de política ou precisam responder a elas e por isso são controlados,

os autores dão menor ênfase às relações de poder que existem dentro dessas comunidades e que estão presentes no corpo de representantes, no corpo dos que controlam os controladores e entre representantes e representados. Na verdade, o que parece ocorrer a partir da análise da forma como o conceito de comunidades de políticas é utilizado pela literatura sobre participação é que os eleitos representantes passam a fazer parte das comunidades de política, o que não necessariamente ocorre com as outras organizações. Se assim for, é possível supor que o exercício da representação colocaria os representantes em posição ainda mais desigual em relação a outras organizações da sociedade civil com quem eles dialogam, reforçando as hierarquias já existentes e dificultando os esforços de prestação de contas. Além disso, seriam mais centrais aqueles que possuem maior facilidade para defender seus interesses, e isso depende do tipo de interesse que é defendido e da capacidade dos atores que o defendem de o fazerem utilizando argumentos aceitos como técnicos, não parciais ou fragmentados.

É importante ressaltar que se desconsiderarmos o uso descontextualizado desse conceito, é possível vislumbrar possibilidades bastante criativas para se pensar o controle dos controladores nos argumentos de Gurza Lavalle e Isunza Vera (2012) e Almeida e Cunha (2012). Ambos os argumentos, ao proporem conexões com outros espaços participativos ou de controle social, apontam alguns caminhos interessantes para se conceber o controle dos controladores. O argumento de Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011, 2012), que diferencia controle cidadão de controle societal, considera a existência de dispositivos disponíveis aos representados – até mesmo os não organizados em associações –, que tornam possível o papel ativo destes no controle dos seus representantes em espaços participativos.

Por outro lado, se considerarmos que conferências de políticas públicas são canais que permitem o escrutínio dos representantes não porque são integradas por comunidades de políticas, mas porque são abertas a quem quiser delas participar, é possível pensar em alguns caminhos para a possibilidade de maior vinculação entre representantes em conselhos e aqueles que dizem representar. Como Cunha (2012) argumenta, as conferências, ao menos no nível local, são bastante inclusivas e permitem a participação de pessoas que não têm um saber especializado reconhecido. Evidentemente, as conferências de políticas públicas não são espaços livres de exclusão, principalmente

quando se observa o afunilamento do nível local para o estadual e deste para o nacional. No entanto, por ser aberta a qualquer participante, ao menos nos níveis locais, é possível que pessoas que tradicionalmente não participam sejam consideradas no debate político.

A possibilidade de indivíduos e organizações poderem controlar a atuação dos representantes da sociedade civil por meio do acesso a mecanismos de denúncia, da participação em fóruns temáticos da sociedade civil aos quais os representantes se vinculam e da articulação entre instituições participativas são caminhos interessantes para se compreender como se dá a legitimidade democrática da representação da sociedade civil. Resta saber se esses diferentes canais de participação e controle social de fato se conectam e permitem os insumos de um ato de interferir nos resultados do outro. A partir dessas questões, é possível elaborar as seguintes perguntas para nortear pesquisas futuras: Quais são os dispositivos institucionais que conectam espaços participativos e mecanismos de controle social? Que tipo de conexão é estabelecida? Essa conexão permite que as demandas dos representados cheguem aos representantes da sociedade civil e de alguma forma os impulsionem a agir em prol das demandas expressas? Essa conexão permite a sanção dos representantes que tenham sua atuação julgada como inapropriada pelos representados?

5. Considerações finais

O debate sobre representação da sociedade civil no Brasil é hoje bastante rico. O que no começo consistia em tentativas de entendimento sobre qual seria a raiz da legitimidade democrática da representação política exercida pela sociedade civil em espaços participativos, hoje se destaca como uma reflexão teórica com muitas possibilidades. Ao buscar conectar espaços participativos a outros espaços, sejam eles participativos mais abertos ou de controle cidadão, os autores aqui discutidos apontam para uma série de tentativas de construção de mecanismos que permitam o maior controle daqueles que se dizem representantes da sociedade civil.

O caso apresentado por Gurza Lavallo e Isunza Vera (2012) relata diferentes mecanismos de *accountability* funcionando ao mesmo tempo, entre eles o controle dos controladores por meio do acesso da Rede Nossa São Paulo aos conselhos e conferências. Da mesma forma, Almeida e Cunha (2012), ao justificarem a legitimidade da representação da sociedade civil a partir da

interação com outros espaços e fóruns – formando um sistema deliberativo que seria, em seu conjunto, inclusivo –, apresentam caminhos interessantes sobre como pode se dar o controle dos representantes da sociedade civil.

Esse debate, contudo, ainda apresenta fragilidades teóricas. Uma delas é o uso impreciso do conceito de comunidades de políticas no momento de discutir como pode ocorrer controle dos controladores. Embora esse conceito pareça secundário nas duas análises, considero que ele tem implicações normativas que se desdobram desse debate. A primeira delas é a ideia de que quem pode representar, e até mesmo controlar, os representantes são aqueles com alguma autoridade advinda da afinidade com o tema, assim como afirma Avritzer (2007). Isso porque essa afinidade é reconhecida conforme critérios excludentes estabelecidos em um campo. Essa justificação pode restringir os esforços de busca de inclusão dos beneficiários das políticas, os representados, no controle dos representantes, pois a experiência com o tema por si só já seria suficiente para justificar a representação.

Quando a possibilidade de controle dos controladores é restrita, o que se pressupõe é que os representantes são seres superiores, com capacidade de falar em nome de outros. Os representados não seriam considerados autônomos para falar em seu próprio nome, mesmo que isso também signifique eleger formas de representação (MIGUEL, 2011). Mais interessante seria considerar visões que enfatizem a construção autônoma de discursos que se desdobram em um ativismo capaz de inserir novas questões em uma esfera pública ampla (FRASER, 1992).

Esse debate é bastante recente, e está em curso de forma intensa. A reflexão sobre essas questões busca não só caracterizar as práticas já existentes, como também compreender a legitimidade democrática dessas experiências, apontando caminhos político-normativos que orientem a ação. Este trabalho busca inserir-se nesse debate de forma a contribuir na discussão de questões ainda frágeis.

Referências

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Cadernos do CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

ALMEIDA, Debora; CUNHA, Eleonora. As dinâmicas da representação: a complexidade da interação institucional nas cidades brasileiras. Paper apresentado no XXX Congresso da Associação de Estudos Latino-americanos, 2012. **Anais...** San Francisco, maio de 2012.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, Número Especial, p. 16 - 41, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BOURDIEU, Pierre. A representação política: elementos para uma teoria do campo político. In: _____. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, s.n., 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**. Rio de Janeiro: Papyrus, 1996.

_____. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Editora da Edusp, 2007.

BURKE, Edmund. **Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll**. 1774. Disponível em: <<http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burkee/extracts/chap4.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. A gestão e o financiamento da assistência social: transitando entre a filantropia e a política pública. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira. (Org.). **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

CORTES, Soraya. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no sistema único de saúde. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 18-49, jan./jun. 2002.

CUNHA, Eleonora. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. **Texto para Discussão**, Brasília, IPEA, n. 1733, 2012.

_____. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. 2009. (Tese de doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: ____; ____; _____. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DRYZEK, John; NIEMEYER, Simon. **Discursive representation**. Trabalho apresentado no workshop Rethinking Democratic Representation, 2006. **Anais...** University of British Columbia, 18-19 de maio de 2006.
- FRASER, Nancy. Rethinking Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In: CALHOUN, Craig. **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge, Massachusetts, and London, England: The MIT Press, 1992.
- GOODIN, Robert E. Sequencing deliberative moments. **Acta Política**, n. 40, p. 182-196, 2005.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.
- GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirandola. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 465-498, 2007.
- GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela. Sociedade, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ____; _____. (Coord.). **La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010.
- ____; _____. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.
- ____; _____. A arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 92, p. 105-121, mar. 2012.
- HENDRIKS, Carolyn. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. **Political Studies**, v. 54, p. 486-508, 2006.
- JENKINS, Richard. **Pierre Bourdieu**. London and New York: Routledge, 1992.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2a. ed. Longman Classics Edition. New York: Addison Wesley Educational Publishers Inc, 2003.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.

_____. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 1997.

_____; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susam. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 25-63, 2011.

OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and horizontal control: two cases about a fruitful relationship. Apresentado em: Institutions, accountability and democratic governance in Latin America. The Helen Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, 2000.

URBINATI, Nadia. Representação como *advocacy*: um estudo sobre a deliberação democrática. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 9, n. 16, p. 51-88, 2010.

WAMPLER, Brian. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades – política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

Recebido em: 23.08.2012

Aprovado em: 31.03.2013

Dilemmas and implications on political representation in participatory spaces

Abstract

In this paper, I present two arguments used in the Brazilian literature on political representation of civil society: the virtual representation and representation by affinity, contrasting the differences and discussing the similarities between them. The development of both concepts tries to emphasize the diversity of spaces of representation, participation and accountability that are connected, supporting the scrutiny of those who speak on behalf of others in decision-making spaces instead of focusing on authorization of representatives. This argument, however, has problems and the main one is that the notion that the belonging to a policy community to whom the representative is accountable is enough to consider that there is democratic representation.

Keywords: Political representation. Civil society. Policy communities.