

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Curso de Pós-Graduação em Ciência Política – Mestrado

A PRESENÇA COMO ARTEFATO DO DISCURSO
a relação entre participação e representação nos Conselhos Gestores

BELO HORIZONTE / MG
2008

Alexander Cambraia Nascimento Vaz

A PRESENÇA COMO ARTEFATO DO DISCURSO
a relação entre participação e representação nos Conselhos Gestores

Dissertação de mestrado apresentada ao
Departamento de Ciência Política da UFMG
como requisito parcial à obtenção do título de
Mestre em Ciência Política

Aluno: Alexander Cambraia N. Vaz

Orientador(a): Profa. Dra. Cláudia Feres Faria

BELO HORIZONTE / MG
2008

A PRESENÇA COMO ARTEFATO DO DISCURSO
a relação entre participação e representação nos Conselhos Gestores

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, nível de mestrado, da Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, em 26 de Agosto de 2008.

Prof. Dr. Carlos Ranulfo Felix (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS/UFMG)
Coordenador

Apresentada à Comissão Examinadora, integrada pelos Professores:

Profa. Dra. Rebecca Nearea Abers (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/UnB)
Membro Efetivo (Convidado)

Prof. Dr. Leonardo Avritzer (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS/UFMG)
Membro Efetivo (da instituição)

Profa. Dra. Cláudia Feres Faria (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS/UFMG)
Orientadora
Membro Efetivo

Belo Horizonte, 26 de Agosto de 2008

AGRADECIMENTOS

Certamente, são vários os agradecimentos a serem feitos.

À minha orientadora, Cláudia Feres, por sua extrema atenção, presteza, interesse e, principalmente, companheirismo e apoio no desenvolvimento deste trabalho.

Ao professor Leonardo Avritzer, que tem confiado em mim nestes quase 2 anos de Prodep. Inclusive, neste caso, confiou-me dados empíricos essenciais para esta empreitada.

À Lílian, que, há 2 anos, confiou num desconhecido para trabalhar na equipe do Prodep.

Aos colegas com os quais tive maior contato, Áurea e Laura (Láurea), Carol, Flávia, Bruno, Tiago, Víctor, Vanderson. Obrigado pelo apoio.

Ao pessoal do Departamento de Ciência Política: Adilsa, pelas tardes de café e conversas; Marlene, pela atenção sempre presente; Isabel, pelo exemplo de trabalho.

Aos professores do Departamento de Ciência Política com os quais tive contato: o professor Juarez Guimarães, que ora me convidou para participar de se grupo de estudo; a professora Marlise, que, com seu jeito espontâneo e grande dedicação e responsabilidade para com o trabalho, me incentiva bastante como exemplo de profissional; a professora Vera Alice, por seu grande conhecimento e, principalmente, calma para lidar com a ciência; a professora Fátima, por seus comentários e, sempre de maneira muito perspicaz, tentar mostrar diversos pontos de um mesmo objeto; ao professor Bruno Reis, por sua disponibilidade e abertura para conversar, dialogar e, principalmente, ajudar.

À família, é claro.

toda presença é um artefato do discurso
(Young, 2006)

RESUMO

VAZ, Alexander C. N. **A presença como artefato do discurso. A relação entre participação e representação nos Conselhos Gestores.** 2008. 119 pps. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Belo Horizonte/ MG, 2008.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Feres Faria

Defesa: 26 de Agosto de 2008

Esta dissertação foi elaborada com o objetivo de discutir a atuação representativa dos indivíduos que desempenham o papel de conselheiros nos chamados *Conselhos Gestores de Políticas*. Estas instituições são espaços constitucionalmente previstos no Brasil pós-88 que possibilitam a negociação direta entre governo e sociedade civil acerca de normativas de políticas públicas específicas. Neste sentido, os conselheiros são agentes que influenciam e/ou mesmo efetivamente tomam decisões que afetam a vida de diversos indivíduos na sociedade. A literatura que lida com a temática tem se concentrado ora na análise do aumento da participação política e em como este aumento poderia afetar a dinâmica política, ora em fatores que influenciariam o próprio funcionamento das instituições participativas. Pouca atenção tem sido dada ao fato de que, na verdade, a própria participação só é passível de ser operacionalizada via mecanismos representativos. Neste sentido, buscou-se focar aqui as bases da legitimidade dos indivíduos que atuam na qualidade de conselheiros. Os resultados apontaram que, muito mais do que restrita a um momento autorizativo específico, esta legitimidade parece estar atrelada muito mais à capacidade destes atores de manterem contatos com suas bases, ainda que este contato deva ser entendido como um momento de orientação geral de seus atos e não determinação de rumos específicos de ação.

Palavras-chave: Representação política; Participação política; Conselhos Gestores.

ABSTRACT

VAZ, Alexander C. N. **A presença como artefato do discurso. A relação entre participação e representação nos Conselhos Gestores.** 2008. 119 pps. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Belo Horizonte/ MG, 2008.

Supervisor: Profa. Dra. Cláudia Feres Faria

Arguition: August 26th 2008

This dissertation has been elaborated with the objective of discussing the representative acting of individuals in the so called *Policy Councils*. These institutions are spaces created through the 1988 Constitution that facilitates the direct negotiation between state and civil society in matters of specific public policies. In this sense, its actors are given the power to influence or even make decisions that may affect others individuals lives. The literature that deals with this thematic has been focusing on both the increase of participation itself and its possible impacts on the political dynamics of society, as well as on the functioning of the participatory institutions and factors that may affect it. Little attention has been given to the fact that, actually, participation is only possible in through the adoption of representative mechanisms. Then, it's been researched here the basis of legitimacy of those individuals that play the role of civil society counselors. Preliminary results have pointed that, much more than being restricted to an authorizative moment, this legitimacy seems to be linked to the capacity of counselors to be in contact with the basis, the represented, although this contact should be understood as a moment for general orientation for his/her acts, and not for specific determinations of his/her actions.

Key-words: Political representation; Political participation; Policy Councils.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICAS NAS DEMOCRACIAS MODERNAS: CONCEITOS A REPENSAR E LENTES A ADEQUAR	18
1.1 Modernidade, complexificação social e desafios à democracia no século XX	20
1.2 A teoria democrática do pós-guerra e o tratamento aos desafios insurgentes	24
1.2.1 A América Latina como desafio às teorias hegemônicas	27
1.2.2 Uma concepção de participação “intermediária”: a reação vinda do norte, ou os “participacionistas agregativos”	29
1.2.2.1 <i>Uma teoria da participação para além do elitismo</i>	30
1.2.3 Por uma perspectiva de espaço público autônomo e discursivo, ou o encontro entre ação coletiva e racionalidade na política	33
1.3 Participação política e democracia no Brasil: vieses analíticos	38
1.3.1 A primeira fase de estudos acerca da temática da participação política no Brasil: o foco na participação direta como símbolo de aprendizado	39
1.3.2 A segunda fase de estudos acerca da temática da participação política no Brasil: o foco na deliberação como fator de consolidação democrática	40
1.3.3 Um balanço geral dos estudos	43
2. REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UM INSTRUMENTAL ANALÍTICO	47
2.1 Apontamentos teóricos acerca da relação entre representação, legitimidade e a participação nos Conselhos	49
2.2 Por perspectivas de problematização da legitimidade	52
2.3 Recuperando as bases da legitimidade na teoria democrática contemporânea	53
2.3.1 O auto-interesse e o foco nas instituições como a busca por representatividade ..	54
2.3.1.1 <i>A legitimidade por autorização</i>	55
2.3.1.2 <i>A legitimidade por autorização e controle formais</i>	56
2.3.1.3 <i>O voto como mecanismo frágil de controle e a demanda por mais instituições como garantia de legitimidade</i>	58

2.3.2 Racionalidade comunicativa e a perspectiva da representatividade	62
2.3.2.1 <i>A “crise da representação” no seio da teoria democrática</i>	64
2.3.2.2 <i>O caso da constituição da União Européia</i>	65
2.3.2.3 <i>Mecanismos de tratamento da questão da representatividade: autorização formal e participação</i>	67
2.4 Legitimidade para além da autorização explícita	69
2.4.1 ONGs que representam indiretamente	69
2.4.2 Mecanismos de tratamento da questão da representatividade: para além de um momento autorizativo explícito	71
2.5 ARGUMENTOS DE LEGITIMIDADE EM PERSPECTIVA COMPARADA	78
3. A ATUAÇÃO DE CONSELHEIROS À LUZ DO DEBATE SOBRE LEGITIMIDADE	81
3.1 Um breve perfil dos entrevistados	83
3.2 A percepção de legitimidade dos conselheiros	86
3.3 Legitimidade para além da autorização explícita	93
3.4 O contato entre representantes e representados	100
3.5 Apontamentos	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUÇÃO

De uma forma geral, as instituições políticas dos países da América Latina sempre foram pensadas tendo por base processos de institucionalização sociopolíticos oriundos dos países da Europa e da América do Norte (Kowarick, 1975; Selee e Tulchin, 2004; Oxhorn, 2004; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006). Em tempos mais recentes, entretanto, experiências específicas empreendidas na região latino-americana referentes notadamente à questão da *participação política* têm despertado atenção destes últimos atores, invertendo, de certa forma, o fluxo de aprendizado acerca da prática da democracia na modernidade, seja, *por exemplo*, numa perspectiva de “democratização da democracia” (Santos e Avritzer, 2003), ou, ainda, em teorizações e análises acerca de uma “reforma” que estaria em curso no tocante às suas bases (Santos, 1998; Avritzer, 2000; Held, 1995). Sobressai, neste aspecto, o caso do Brasil, então entendido como “um laboratório de enormes dimensões” (Lavallo, Houtzager e Castello, 2006:45) acerca da criação de instituições que operacionalizam a participação dos cidadãos, particularmente no desenho de políticas públicas específicas (Avritzer, 2006; Santos, 1998; Santos e Avritzer, 2003; Coelho e Nobre, 2004).

Segundo Avritzer (2008), ao longo do século XX, o Brasil teria se transformado “...de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um país com o maior número de práticas participativas.” (Avritzer, 2008:1). Fruto das concepções político-ideológicas de um partido político específico, notadamente o Partido dos Trabalhadores (PT), o chamado *Orçamento Participativo* (OP) surge nos final dos anos 80 adquirindo grande relevância como experiência participativa pelas possibilidades que continha de inclusão dos cidadãos em questões de caráter público (Vitale, 2004; Keck, 1992; Avritzer & Navarro, 2003; Avritzer, 2002). O tipo de institucionalidade ensejado por esta experiência, com um desenho participativo “de baixo pra cima” (Fung e Wright, 2003; Avritzer, 2009), *de facto* fez com que diversos teóricos da democracia, tanto do Norte, quanto do Sul, dedicassem maior atenção ao Brasil como relevante caso empírico de introdução efetiva de “controles sociais” na gestão pública (Santos, 1998).

Afora o OP, instituições que propiciam a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão de políticas públicas, tendo por base uma perspectiva de negociação e inter-relação entre Estado e atores da chamada *sociedade civil*¹ de acordo com temáticas e problemáticas específicas,

¹ O conceito de Sociedade Civil é um dos mais utilizados atualmente nas análises e estudos sobre política. Contudo, continua ainda a ser um dos mais obscuros nas ciências sociais. É possível definir quatro matrizes teóricas para se pensar o conceito: a toqueviliana, que está muito ligada ao ativismo e protagonismo dos indivíduos com relação à participação em grupos no geral, desde clubes até grupos de conversa; a matriz neoliberal, que está muito ligada à anterior, mas o protagonismo dos indivíduos é tido como algo menos importante, no sentido de serem mais passivos (Warren, 2001; Skocpol, 1999); a gramsciana, que entende uma instância de ativismo dos indivíduos na ótica da hegemonia das elites sobre o público em geral; e a matriz de inspiração habermasiana, que se liga a movimentos sociais e instituições que transitam

são **constitucionalmente previstas** na nova Carta Magna do país – a qual, promulgada em 1988, “inaugura oficialmente” o seu mais novo período democrático. Estas instituições são os chamados *Conselhos Gestores de Políticas*² (Avritzer, 2006; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002; Gohn, 2001, 2004; Wampler e Avritzer, 2004).

Os *Conselhos Gestores* são instituições constitucionalmente previstas no Brasil democrático cujos desenhos e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas³ (Gohn, 2004; Avritzer, 2002; 2006; Faria, 2006; 2007; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002). A Constituição de 88 prevê a estruturação destas instituições com **formato híbrido**, compostas de forma **paritária** por membros do governo e membros da *sociedade civil* para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas – que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural, por exemplo (Wampler e Avritzer, 2004; Tatagiba, 2004; Gohn, 2001).

Estas instituições configuram um dos resultados principais e observáveis da ação de movimentos sociais específicos do fim da década de 70 e início dos anos 80, período final da ditadura (Avritzer, 2006; Coelho, 2004; Abers & Keck, 2007; Doimo, 1995). Este é um momento de forte expressão da demanda por participação e inclusão sociopolítica que ocorre no país em função, basicamente, do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil característico do período ditatorial⁴

entre as esferas pública e privada e atuam como distanciadores das forças “colonizadoras” do Estado e do mercado (Cohen e Arato, 1994; Warren, 2001; Costa, 1997).

² Segundo a Carta Constitucional, em seu artigo 194, parágrafo único, inciso VII, sobre a seguridade social, é assegurado “o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.” O artigo 198, sobre a gestão da Saúde, afirma que “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:”, sendo que uma destas diretrizes é o inciso III, que assegura “[a] participação da comunidade”. Já no artigo 204, inciso II, referente à Assistência Social, é assegurada a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” No artigo 206, sobre a Educação, o inciso VI discorre sobre “[a] gestão democrática do ensino público, na forma de lei. O artigo 227, parágrafo 1º, do capítulo da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, afirma que “o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais.”

³ Mister enfatizar que, além disso, canais que propiciam a participação **direta** dos cidadãos nos processos de tomada de decisão política foram previstos como cláusulas de grande relevância na Constituição Nacional (Benevides, 1991). Cláusulas que se consubstanciaram nos instrumentos previstos da *Iniciativa Popular de Lei* e nas consultas populares acerca de temáticas específicas em discussão no Parlamento – o caso do *Plebiscito* e do *Referendo*. Em seu artigo 14, Incisos I, II e III, na parte de Direitos Políticos, a Constituição de 88 determina que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo; iniciativa popular.”

⁴ Segundo Falletti (2006), regimes ditatoriais devem ser compreendidos sob dois prismas. Primeiro, uma concentração de poder econômico-fiscal no governo central. Esta concentração envolveria desde coleta de impostos até decisões sobre investimentos e verbas. Segundo, uma concentração de poder sociopolítico. Refere-se diretamente ao enfraquecimento de governos sub-nacionais, como Estados e municípios, na condução da política nacional. A chave analítica da autora é de tentar co-relacionar políticas de centralização sociopolítica e econômica e regimes ditatoriais tais quais aqueles que ocorreram na América Latina. Ela congrega, com isso, também o caso brasileiro e o período ditatorial iniciado no ano de

(Kowarick & Bonduki, 1988). Demanda que caminha exatamente na direção de inclusão da sociedade civil nas deliberações sobre questões referentes à formulação de políticas públicas em áreas específicas (Abers & Keck, 2007; Doimo, 1995; Habert, 1994).

Em meados da década de 70, principalmente, movimentos sociais específicos começam a adquirir certa proeminência no cenário político nacional. Estes movimentos lutavam e protestavam contra a centralização do poder nas mãos dos militares em favor de um sistema no qual as decisões “voltassem” aos cidadãos (Boschi, 1987; Avritzer, 2006; Coelho, 2004; Abers & Keck, 2007; Doimo, 1995). Decisões estas referentes aos diversos assuntos, aspectos e questões pertinentes à própria regulação da vida social e cujo *locus* reside, em última instância, nas esferas governamentais (Coelho, 2004; Avritzer, 2006). Um exemplo disso seria a atuação do chamado *Movimento Sanitarista*, que, formado por profissionais e especialistas da área de saúde, reivindicava a extensão do direito à saúde à toda população brasileira, além da constituição de instâncias que congregassem a participação da população na definição de políticas para a área (Coelho, 2004).

A consolidação dos Conselhos enquanto esferas de interlocução concretizou-se na busca de um padrão de relacionamento entre governo e atores sociais que promovesse a *partilha efetiva de autoridade* entre ambos (Tatagiba, 2002; Gohn, 2001). Segundo Avritzer e Pereira (2005), “...esses atores são obrigados a [conjuntamente] debater e ajustar suas estratégias; ou seja, *a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva e negociada.*” (p.17 – grifo nosso). Ainda em outro momento, afirmam estes autores: “De uma função de consulta, elas – as organizações civis e atores sociais – tornam-se associadas, participando diretamente nos processos de deliberação.” (p.20 – grifo nosso). Avritzer (2009) afirma que os Conselhos ensejam uma institucionalidade do tipo “partilha de poder”. Assim, pode-se dizer que, se, até então, os atores sociais tinham alguma importância no que tange aos processos de tomada de decisão política, com a introdução destas instâncias e seu respectivo *modus operandi* esta importância é pelo menos formalmente *acrescida* (Faria, 2005, 2007).

Já no início do período de redemocratização foi possível notar impactos concretos consequentes da adoção deste “novo” padrão interativo. O mais direto, certamente, foi o **fato** de que a maioria das leis que regulamentou o funcionamento dos Conselhos ao longo dos anos 90 estabeleceu que eles teriam caráter **deliberativo**⁵. Dotar de caráter deliberativo estes espaços participativos implicou a *possibilidade* de que os próprios indivíduos que os compunham não só *definissem* os **parâmetros** das políticas públicas às quais eles se ligavam, mas, também, *controlassem* as ações do Estado tendo em

1964 no país e que teve em suas bases de governabilidade um instrumental concentrador dos processos de tomada de decisão, que foram os Atos Institucionais (AIs).

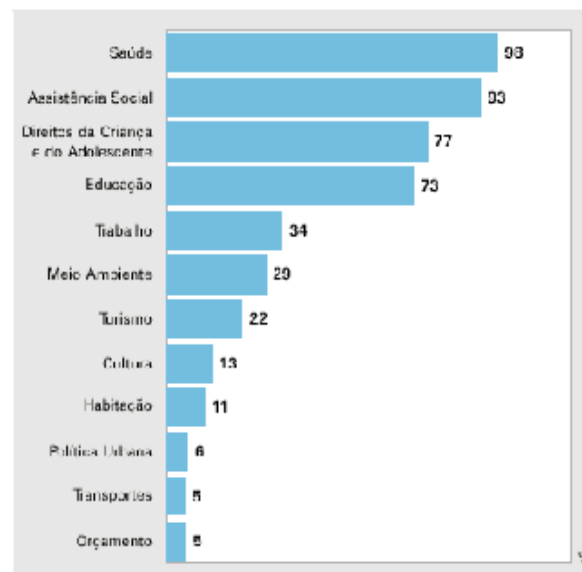
⁵ Até então, uma exclusividade das instituições políticas tradicionais, como pontuado por Cunha (2004).

vista estes parâmetros. Segundo Cunha (2007), estes atores deveriam “decidir os parâmetros das políticas públicas com a qual estão relacionados e controlar a ação do Estado”. Estas definições de parâmetros e o seu posterior controle seriam expressão dos resultados das deliberações empreendidas nestes espaços e estariam ligadas à sua capacidade de influenciar as ações e tomadas de decisão do governo (Cunha, 2004, 2007; Faria, 2005, 2007; Avritzer, 2000, 2002).

Avritzer (2007) afirma que, enfim, pode-se dizer que a participação política no Brasil democrático é marcada por dois fenômenos importantes e correlatos: primeiro, pela “ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas”; e, segundo, “pelo crescimento das assim chamadas instituições participativas”. Pouco depois de completar seus vinte e um anos, é possível fazer um balanço da “novedia” democracia brasileira e afirmar que, de fato, não só o número de instituições participativas, particularmente o de Conselhos, factualmente aumentou, mas a própria participação da sociedade civil nas políticas sociais cresceu de forma significativa.

Dados atuais revelam que, hoje, no país, existem, por exemplo, mais conselheiros do que vereadores e que, em alguns casos, como o do OP, o número de participantes chegou à marca de 180.000 pessoas (Avritzer, 2007). Dados do IBGE apontam que mais de 90% das cidades do país já possuem os Conselhos cuja existência são condição para o repasse de verbas do Governo Federal em relação à área temática específica sobre a qual versam⁶ (Gráfico 1). Além disso, segundo Cunha (2004), somando-se todos os conselhos atualmente existentes, é possível estimar que existam 1,5 milhão de pessoas atuando nestes espaços, número que, como já apontado por Avitzer (2007), supera a quantidade atual de vereadores.

Gráfico 1 – Percentual de Conselhos Municipais no Brasil



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE, 2001

Muitos estudiosos no Brasil já se debruçaram sobre esta temática no tocante aos potenciais e ao aumento efetivo da participação dos cidadãos nas instâncias de tomada de decisão e à forma pela qual esta participação se consubstanciou e tem sido concretizada. A maioria dos trabalhos empreendidos adotou – e tem adotado – os pressupostos e conjecturas da *teoria habermasiana da*

⁶ Há três Conselhos Gestores específicos cuja presença é obrigatória para o repasse de verbas do Governo Federal referente à política pública à qual eles se ligam. São eles, o da Saúde, o da Assistência Social e o de Direitos da Criança e Adolescente (Gohn, 2001).

democracia, cujo cerne é a idéia de *esfera pública* (Dagnino, 2002; Coelho e Nobre, 2004; Dagnino e Tatagiba, 2007; Avritzer, 2007).

A esfera pública seria um *locus* no qual a tematização de assuntos *a priori* restritos à esfera privada poderiam ser publicizados (Habermas, 2003). O debate em torno de temáticas específicas seria fundamental para o alcance de consensos acerca de determinadas questões, via, basicamente, a argumentação e a persuasão. Enfatiza-se uma perspectiva de existência de deliberação entre atores diversificados a qual se consubstanciaria na livre argumentação, confrontação/validação de perspectivas diferenciadas e persuasão em fóruns públicos e abertos (Habermas, 1980, 2003; Santos e Avritzer, 2003; Avritzer, 1996, 2000, 2003; Cunha, 2004). A apropriação deste *concepto* pelos estudiosos da participação se vincula à idéia de um espaço de diálogo e interações *face-a-face* entre indivíduos⁷, que se situa fora das órbitas de influência direta do Estado e do mercado⁸ (Bohman, 2000; Luchmann, 2002; Avritzer, 2002; Wampler e Avritzer, 2004; Santos e Avritzer, 2003; Avritzer e Costa, 2004; Avritzer e Vaz, 2008; Avritzer, 2009).

A teoria deliberativa na sua concepção habermasiana sugere que discussões *extra-parlamentares*, caracterizadas como temáticas e assuntos diversos tratados nos espaços públicos, ou em espaços institucionalizados de interação *face-a-face* (Avritzer, 2002), deveriam ser levadas em consideração pelos legisladores quando de sua tomada de decisão (no tocante à produção de leis e/ou normativas sociais), com o risco de incorrerem no chamado *gap* de legitimidade (Habermas, 2003). Nesta linha, pode-se depreender que este marco teórico enfatiza o elemento participativo como procedimento social a ser empreendido no sentido de influenciar e/ou mesmo informar as deliberações e tomadas de decisão dos representantes eleitos (Faria, 2005, 2007; Avritzer e Costa, 2004). Tal perspectiva está ancorada na relação entre a concepção de espaço público e a própria concepção de democracia, que resulta num importante princípio teórico: a legitimidade de uma decisão está relacionada à participação e possibilidades de influência daqueles potencialmente afetados por ela nos processos deliberativos que as levou a serem tomadas (Habermas, 2003; Santos e Avritzer, 2003; Avritzer, 2002).

⁷ No bojo do processo, insurge uma considerável discussão no tocante à utilização do próprio termo esfera pública. Atualmente, vários estudiosos têm dado preferência à utilização do termo “espaço público” sob o argumento de que ele ofereceria uma idéia muito mais flexível acerca da localização dos elementos, ou temáticas públicas, no próprio público (Avritzer, 2002; Avritzer e Costa, 2004; Avritzer, 2009). Por inversão lógica, o argumento é também de que o termo esfera pública tenderia a conferir uma localização muito precisa, circunscrita, fechada, de tais elementos. Essa última idéia urgiria sobretudo ser evitada, pois, na verdade, o público seria composto de um emaranhado de temáticas e assuntos que se entrecruzariam em diversos sentidos, ante a ótica de restrição de cada um a círculos próprios dotados de fronteiras delimitantes.

⁸ Há dois importantes conceitos que podem ilustrar este ponto. O primeiro é aquele que Santos e Avritzer (2003) denominaram de *procedimentalismo democrático*. O segundo, refere-se à proposta de Avritzer (2002) do conceito de *públicos participativos*. Ambos fazem referência exatamente à perspectiva de institucionalização de práticas e procedimentos que garantam espaços de interação e inteligibilidade entre os indivíduos de forma direta.

À luz dessa teoria, infere-se que não só a criação de instâncias deliberativas, mas o aumento *factual* do total dos que participam, seriam propiciadores da existência de decisões governamentais mais legítimas no âmbito social. Por esta ótica, é possível apreender a importância dos Conselhos – e o tipo de engenharia institucional que ensejam – para uma perspectiva de aprofundamento e/ou “democratização” da própria democracia (Gohn, 2001; Tatagiba, 2002; Coelho, 2004; Santos e Avritzer, 2003; Avritzer, 2003, 2005; Faria, 2005, 2007). A assertiva *básica* que estaria servindo de guia a este viés analítico é, tal como pontuado por Cunha (2007), o potencial de inclusão destas novas instituições como aspecto significativo, especialmente se comparado às instituições políticas tradicionais⁹.

Neste sentido, a concepção “democratizadora” destas instâncias pode ser inferida sobretudo como espaços onde ocorram deliberações e tomadas de decisão tais que possam influenciar o sistema político – onde, de fato, as leis são produzidas e decisões tomadas (Avritzer, 2002; Wampler e Avritzer, 2004; Tatgiba, 2002, 2004; Gohn, 2001, 2004). Ademais, cumprem um outro papel de, simultaneamente, influenciar a produção de leis e fiscalizar o governo em suas ações (Gohn, 2001; Tatagiba, 2002). São, portanto, canais diretos de indução dos processos de tomada de decisões vinculatórias. Dessa forma, os indivíduos que têm acesso a estes espaços e que possuem capacidade de influenciar as deliberações aí empreendidas estarão, por conseguinte, influenciando o próprio sistema político de forma direta e legítima.

Esta dissertação pretende tecer considerações mais pormenorizadas acerca do modo pelo qual os estudiosos e analistas que tomaram os Conselhos como objeto de estudo para conjecturar sobre participação têm se aproximado deste fenômeno. Tal como pontuado por Avritzer (2007), as instituições participativas no Brasil, em especial os Conselhos Gestores, têm, enfim, sido analisadas sob a ótica do aumento da participação. Entretanto, uma análise mais detida e objetiva dos desenhos institucionais dos arranjos que se constituíram como espaços participativos implica identificar um ponto que, até então, tem sido pouco discutido no tocante à própria participação que estes arranjos ensejam. As possibilidades efetivas e reais de participação dos indivíduos nestas instâncias condiciona-se a uma questão simples de escala: não há espaço para que todos participem, sendo o que ocorre, na verdade, é a participação de um número específico de cidadãos¹⁰ (Pinto, 2004; Gurza Lavalle, 2006; Azevedo, 2003; Faria, 2007).

⁹ Segundo afirma Cunha (2004): “As diferenças existentes entre o orçamento participativo e os conselhos produzem resultados diferentes no que diz respeito à participação da sociedade civil e à efetividade das deliberações. Ainda assim, ambos se constituem em modelos alternativos tanto para a produção de políticas públicas quanto para a distribuição de recursos públicos e têm potencialidade para contribuírem no processo de fortalecimento da democracia.” (Cunha, 2004:4).

¹⁰ Até mesmo no caso do OP, cujo desenho, *a priori*, remete de forma ímpar a um tipo de participação enraizado na democracia direta (Avritzer, 2003), tem seus “limites” (Azevedo, 2003; Souza, 2003). Quando da sua estadualização, por

O caráter paritário dos Conselhos e a restrição do número de vagas levou, neste sentido, a que o Estado lidasse com uma “representação oficial da sociedade civil” (Avritzer, 2007), a qual concerne, é claro, aos indivíduos que ocupam as vagas destinadas a esta última nestes espaços. A implicação direta deste fato é de que **alguns** indivíduos estão deliberando, negociando, persuadindo e tomando decisões no interior destas instâncias. E, exatamente por serem espaços de negociação, atuar nos Conselhos implica e exige flexibilidade por parte dos debatedores e negociadores. Porque estão inseridos num processo de cunho deliberativo, suas estratégias de negociação e seus próprios pontos de demanda e preferências estão permanentemente sujeitos a mudança, como clarificado pelo próprio marco teórico deliberativo (Habermas, 2003; Bohmann, 2000).

A questão é que tanto estas mudanças de preferência, quanto a negociação com o governo, implicam tomadas finais de decisão que, na verdade, terão impactos na vida de muitos outros indivíduos (Habermas, 2003; Avritzer, 2002, 2003, 2007). É exatamente no marco deste fenômeno que se situa a presente dissertação, ocupando-se de problematizar a atuação representativa dos indivíduos que exercem o papel de conselheiros nos Conselhos Gestores de Políticas. O seu questionamento óbvio recai sobre a **legitimidade** destes atores para atuarem e, por conseguinte, não apenas tomarem, mas, também, influenciarem as deliberações e os processos de tomada de decisão (Tatagiba, 2004) que ocorrem no interior destas instâncias participativas.

O fato de que a representação exercida por estes últimos tem sido **muito pouco** analisada e estudada (Pinto, 2004), implica, hoje, sobretudo o reconhecimento de um **déficit analítico** no país em relação à temática, expresso na inexistência de um instrumental analítico que permita analisá-la no nível de profundidade que sugere-se o fenômeno merecer. Neste sentido, o objetivo desta dissertação é justamente buscar um instrumental teórico-analítico que granjeie as especificidades do fenômeno em si, realizando um esforço de conhecimento e análise de suas principais características e variações. O método utilizado tem por base a recuperação de diversos modelos de tratamento da questão da representação e uma análise dos limites e possibilidades de “aplicabilidade” ao caso dos Conselhos, tendo em vista, é claro, as características principais deste último.

São três os capítulos que desenvolvem a empreitada. No capítulo 1, pretendo demonstrar as origens da obscuridade do fenômeno da representação nos estudos sobre Conselhos, ou, dito de outra forma, fatores de causalidade que o levaram a ser negligenciado. Vou argumentar que, se, por um lado, a adoção das “lentes” teóricas ora *participacionista* e ora *deliberativa* pelos estudiosos ajudou a entender fatores como a necessidade de incorporar a sociedade civil no debate sobre as ações do

exemplo, já foi demonstrado a contraprodução de dois efeitos, ambos reveladores disso: um *aumento* do número de instâncias representativas (que foi necessário) e uma *diminuição* da frequência das instâncias nas quais os indivíduos participavam de forma direta *de facto* (Faria, 2006).

Estado (sobretudo no tocante à sua capacidade de influência no planejamento e implementação destas últimas), em contraposição à perspectiva comumente denominada de “elitista” – em função, basicamente, do tipo de racionalidade que tomam por pressuposto em suas respectivas formulações; por outro, a forma, ou o modo pelo qual estes estudiosos analisaram estes marcos os deixou “míopes” a ponto de relegarem a segundo plano, obscurecido, o fenômeno – e, por conseguinte, a discussão sobre a prática da representação que se dá no interior destes Conselhos, especificamente numa perspectiva de problematização da variável legitimidade.

No capítulo 2, pretendo demonstrar, primeiramente, razões pelas quais a questão da legitimidade deve ser problematizada nos Conselhos, ou o *porquê* seria importante levá-la em consideração nas análises que tomam estas instâncias como objeto para teorizar sobre participação política. Em segundo lugar, demonstro *como* trabalhar esta questão, recuperando várias acepções possíveis de tratá-la, ou modelos que com ela lidem, os quais influem e confluem para a construção de um instrumental analítico que possibilite entender o fenômeno com acuidade. Estes modelos são o resultado de análises da literatura pertinente que lida com situações semelhantes às dos Conselhos e, grosso modo, estão relacionadas aos diferentes tipos de racionalidade esmiuçados no capítulo 1. Ainda que em circunstâncias específicas e lidando cada qual com desafios diferentes, estas acepções esboçam modelos que se diferem no que concerne à concepção da condição de **legítimo**. Ao final, será montado um quadro analítico de argumentos sobre a legitimidade.

O capítulo 3 é destinado a uma análise detalhada da relação de cada argumento elencado no capítulo 2 com o caso específico dos Conselhos. Para tanto, com fins de prover maior consistência e vigor a esta análise, serão utilizados dados de Conselhos de Saúde de 3 estados brasileiros da região Nordeste, a saber, Bahia, Pernambuco e Ceará, coletados numa pesquisa que envolveu, dentre outras técnicas metodológicas, aplicação de *survey* e foi empreendida pelo Projeto Democracia Participativa (Prodep), centro de pesquisa vinculado ao Departamento de Ciência Política da UFMG. Ao todo, são 9 nove cidades, o que implica, por conseguinte, 9 Conselhos, contando com um total de 112 conselheiros da sociedade civil entrevistados (n=112). O último capítulo é conclusivo. Nele, pretendo retomar a problemática de pesquisa, as análises e argumentos elencados ao longo da dissertação e, ao final, tecer breves inferências finais.

CAPÍTULO 1

INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICAS NAS DEMOCRACIAS MODERNAS: CONCEITOS A REPENSAR E LENTES A ADEQUAR

Este capítulo tem um objetivo dual. Intento demonstrar que, por um lado, relativamente a perspectivas teóricas comumente taxadas de *elitistas* na ciência política acerca da relação Estado/sociedade, a apropriação dos marcos teóricos ora *participacionista agregativo*, ora *deliberativo*, por uma gama de estudiosos da democracia no Brasil, ajudou a lançar luz e a problematizar não só as condições que propiciaram o aumento da participação política no país, o aumento factual desta participação e a mudança no tipo de participação, de territorial para identitária (Avritzer, 1999; Boschi e Diniz, 1990), mas, principalmente, as influências e/ou impactos destes fenômenos nas decisões políticas estatais. Estes marcos se diferenciam, basicamente, pelo tipo de racionalidade que atribuem às ações dos indivíduos e pela forma como conjugam-na com as variáveis democracia e modernidade.

Ressalta-se o caso dos Conselhos Gestores, os quais, sob a ótica das duas teorias apropriadas, são entendidos como espaços que propiciam o aumento da participação política dos cidadãos nos processos de formulação e controle de políticas públicas. Argumento que, não obstante, por outro lado, a forma de apropriação destes dois marcos teóricos por estes estudiosos levou, cada qual a seu modo, a que relegassem a segundo plano, obscurecido, o fato de que, na verdade, a participação nestas instâncias é restrita, sendo o que ocorre, na verdade, é a participação de *alguns*, na perspectiva de tomada de decisões que tendem a influenciar a vida de vários outros.

O desenvolvimento do argumento segue a seguinte linha. Em primeiro lugar, através da análise das três perspectivas teóricas apontadas, buscarei levantar e mostrar motivos pelos quais a participação e não a representação assumiu papel de destaque nesta discussão. Para tal, num primeiro momento, acompanho o argumento de Avritzer (2002) acerca da incapacidade do marco analítico nominado de elitista de explicar, em primeiro lugar, o fato de políticas de democratização terem falhado na América Latina ao longo da “segunda onda de democratização¹”; e, em segundo lugar, as

¹ A idéia de “ondas de democratização” encontra-se em Huntington (1994). Este autor sugere que, na verdade, sistemas democráticos emergiram e foram suprimidos por sistemas não-democráticos ao longo da história dos países. A primeira delas teria sido a mais longa onda, durando de 1828 a 1926. Iniciou-se, segundo Huntington, com as Revoluções Francesa e Americana. A esta primeira onda, adviria uma onda reversa, com o advento de regimes ditatoriais, como o fascismo italiano e o recuo de instituições democráticas. Esta fase ocorreu principalmente entre os anos de 1920 e 1930, quando também Hitler ascendeu ao poder na Alemanha e iniciou a estruturação de seu “Reich” e países como Brasil, Argentina, Uruguai, Portugal e Grécia sucumbiam a regimes ditatoriais e golpes militares específicos. Depois da Segunda Guerra Mundial, uma segunda onda de democratização teria ocorrido, principalmente entre os anos de 1943 e 1962 (Huntington, 1994:28). A vitória dos Aliados teria propiciado a ocupação dos territórios dos componentes da Tríplice Entente e a possibilidade de levar o sistema democrático até suas populações. No início da década de 60, iniciava-se aquilo que Huntington denominou de a segunda onda reversa (Huntington, 1994:30). Na Ásia, países como Filipinas, Coreia, Indonésia e Índia eram dominadas por sistemas ditatoriais entre os anos de 1960 e 1975. Na Europa, Grécia e Turquia, por exemplo, voltavam a ditadura a

características das democracias que emergiram na região ao longo da “terceira onda democratização”, especialmente no caso do Brasil e a previsão *constitucional* de instâncias de descentralização e participação políticas. Neste último caso, o autor recupera os marcos analíticos *participacionista* e *deliberativo* mostrando como ambos teriam um alcance explicativo maior para o estudo destes fenômenos. Em suma, o marco analítico elitista configuraria um instrumental analítico de baixo potencial explicativo para os fenômenos que insurgiam na região, especialmente no marco da participação política.

Logo após, pretendo recuperar os estudos realizados sobre esta temática no Brasil com fins de analisá-los quanto à apropriação que empreendem dos dois marcos teóricos elencados por Avritzer (2002). Grosso modo, divido em duas grandes fases estes estudos, tendo por base a variável forma pela qual fazem esta apropriação. Numa primeira fase, buscou-se enfatizar os impactos que o aumento *stricto sensu* da participação política propiciado pela criação de instâncias participativas, notadamente os Conselhos Gestores, teria nas decisões políticas governamentais (Gohn, 2001; Dagnino, 2002). Esta ênfase no aumento da participação como fator de “aprofundamento” da democracia, sugere-se, deriva da adoção por estes estudiosos do marco teórico *participacionista* (Pateman, 1992), o qual os levou, de saída, a deixarem em segundo plano o fato de que a participação opera, na verdade, via mecanismos representativos.

A segunda fase de estudos se caracterizou pela busca de um maior *detalhamento* acerca da capacidade dos Conselhos Gestores de influenciar as decisões políticas estatais. Esta busca foi empreendida através de estudos deveras esmiuçados de seu próprio funcionamento, procurando-se analisar, especificamente, as *deliberações* empreendidas no seu interior na perspectiva de sua *efetividade* (Cunha, 2004, 2007; Faria, 2007), especialmente no tocante à identificação de fatores que a impactariam de alguma maneira (Avritzer, 2002; Dagnino e Tatagiba, 2007). No caso dos estudiosos desta fase, sugere-se que a adoção do marco teórico *deliberativo* foi significativa no sentido de oferecer elementos que permitiram não só lançar luz, mas, principalmente, dar o caráter de relevante ao fator deliberativo para o funcionamento dos Conselhos. Entretanto, o foco na recuperação de elementos desta estirpe implicou dar tamanha centralidade à deliberação que ela passa a ser estudada como característica crucial destes espaços em detrimento à problematização de

partir de 1960. Além disso, como já demonstrado, também nesta época os países da América Latina sucumbiam a regimes desta estirpe. No final da década de 70, os países da região entravam numa fase que Huntington denominou de a terceira onda de democratização. Esta terceira onda teria se iniciado principalmente na Europa Meridional, com a derrocada do regime militar grego e teria se expandido principalmente com o enfraquecimento dos regimes militares na América Latina. Enfraquecimento este que consubstanciava-se, de forma geral, na presença cada vez maior de três elementos especificados: proteção das liberdades individuais; possibilidade de escolha dos decisores; e um Estado aproximado dos indivíduos. Fatores que foram usualmente expressos numa demanda corrente por democracia, consubstanciada na expansão do sistema vencedor da Guerra Fria e tomada como referência ideológico-normativa em conjunção clara com a expansão do receituário neoliberal (Guiddens, 2000).

fatores outros que determinariam o seu “sucesso” ou “fracasso” enquanto instâncias de influência nas decisões políticas governamentais – como a legitimidade dos atores que influenciam as decisões em nome de outros, tal qual os representantes da sociedade civil.

Tal como pontuado na introdução desta dissertação por Avritzer (2007), até hoje as instituições participativas têm sido analisadas sob a ótica do aumento da participação. Fato que é ilustrado, por um lado, através de estatísticas específicas que são constantemente ressaltadas mostrando ter havido aumento de inclusão política e sócio-econômica ao longo do tempo no país – particularmente tendo por pilar a criação de instâncias participativas, tal qual os Conselhos. Por outro lado, tem-se questionado somente as capacidades dos indivíduos em atuar nos processos deliberativos empreendidos nestes espaços e os impactos daí decorrentes, atentando-se relativamente pouco para as relações de representação aí contidas.

1.1 Modernidade, complexificação social e desafios à democracia no século XX

Os gregos foram os que, dentre uma variedade de tipologias de formas de governo, cunharam o conceito de democracia. Conceito que fazia referência direta ao governo de muitos, da maioria, do povo. E não de poucos². Sartori, em seu artigo *O que é política ?*, argumenta que, para os gregos, a essência da vida era o viver político, a politicidade, como coloca o autor – e assim como também ressalta a autora judia Hannah Arendt, principalmente em sua obra *A Condição Humana*³. A pólis era a dimensão suprema da própria existência. “O viver político (na polis) era ao mesmo tempo o viver coletivo, a vida associada e, mais intensamente, a vida em *koinonía* – em comunhão e 'comunidade'”. (Sartori, 1994:159). Assim, não seria plausível distinguir os termos político e social, pois um remetia e se vinculava diretamente ao outro. Atualmente, entretanto, seria costumeira a distinção teórico-analítica entre o político e o social, entre o Estado e a sociedade.

Em uma outra obra de sua autoria, Sartori argumenta que, na verdade, a cunhagem do termo *demokratia* foi contextualizada numa sociedade relativamente pequena. Ele recorre a relatos específicos de Tucídides para dizer que, factualmente, os cidadãos que se reuniam na *ekklesia* chegavam a no máximo cinco mil indivíduos, variando, geralmente, entre dois e três mil. Porém, segundo o próprio autor, quão maior o tamanho relativo da sociedade, o próprio conceito de povo

² A idéia de exercício do poder político, neste contexto, remetia à imagem de uma assembléia, na qual as pessoas pudessem decidir acerca de questões que diziam respeito a elas próprias. Seria a concretização de uma eventual tradução literal do termo democracia: *demos kratia*, o governo do povo.

³ Grosso modo, a concepção desta autora é de que a esfera da vida privada não deveria em hipótese alguma adentrar os assuntos do público. Ambas as dimensões são tratadas de maneira radicalmente separada em sua obra.

tende a perder seu significado original e tão maior a oposição à totalidade orgânica “que os românticos deificaram em seus sonhos medievalistas.”

...quanto maior a sociedade política, tanto menos o conceito de povo pode designar uma sociedade concreta e tanto mais passa a conotar uma ficção jurídica ou, de qualquer forma, um construto extremamente abstrato. Não vivemos mais numa *polis*, mas no que os gregos concebiam como a sua própria negação – a *megapolis*. (Sartori, 1994:46)

Em sociedades modernas, a operacionalização da *demokratia* implica a separação clara entre Estado e sociedade, segundo o autor. Se antes o viver social era indiscernível do viver político, sem qualquer tipo de limitação, neste momento limites claros são demarcados na relação Estado e sociedade. Inglehart (1997) afirma que a modernidade refere-se a uma sociedade que tende a ser predominantemente urbana, calcada numa industrialização forte e crescente. Sua população apresenta taxas de crescimento consideráveis. A divisão social do trabalho é complexificada pela maior necessidade de coordenação da ação dos atores nos vários empreendimentos e iniciativas, principal e basicamente no que tange ao oferecimento de serviços públicos. A gestão, a administração, torna-se tão mais complexa, neste sentido.

Segundo Avritzer (1996; 2002), na primeira metade do século XX, a principal problemática enfrentada pelas sociedades era justamente operacionalizar a própria democracia em contextos cada vez mais modernos. Em especial, ressalta três desafios que teriam sido prontamente colocados para tanto. Primeiramente, o grau de soberania que o povo teria numa era de administração complexa. Weber (1978) teria inaugurado uma linha de crítica à concepção de soberania popular proposta (muitos anos antes) por Rousseau (1997), segundo o qual esta soberania se concretizaria na participação direta dos cidadãos no governo.

Rousseau (1997) afirmava que o poder soberano do povo não poderia ser delegado, já que sua origem residiria na *vontade* dos indivíduos, considerada como fonte própria de *ação* e decisão. A autonomia dos indivíduos para formular suas próprias decisões e preferências era algo que devia ser sumamente protegido em determinada sociedade. Se, então, a vontade fosse delegada, também o seria a própria autonomia e os indivíduos ficariam à mercê dos julgamentos, decisões e vontades de outros indivíduos. A perspectiva do autor de *Do Contrato Social* é, assim, de participação *direta* dos cidadãos nos processos decisórios, ainda que suas preferências sejam formuladas num âmbito estritamente privado (Manin, 1997).

Weber (1978) problematiza de forma objetiva a questão da soberania popular tendo por base a separação entre a população e formas complexas de administração. A concepção defendida pelo

autor é de que estaria em curso uma expansão inevitável da própria burocracia estatal e econômica, necessária à própria condução da vida social em um contexto de modernidade. O aumento da complexidade administrativa em sociedades modernas constituiria uma crescente especialização e complexificação dos conhecimentos exigidos para a ocupação dos cargos públicos. Isto exigiria que funcionários aptos a trabalhar nas funções públicas fossem cada vez mais especializados em suas próprias funções.

O significado da democracia, para Weber, advinha exatamente dessa “constatação”. Democracia, para ele, diria respeito à igualdade formal dos direitos políticos conjuntamente a uma necessária e urgente redução do escopo da soberania popular. Rompe-se com a teoria democrática clássica ao substituir um conceito amplo, coletivo, de racionalidade – baseado na busca de uma idéia unificada em torno do bem comum – por um conceito técnico, formalista, que propõe a generalização de direitos políticos ao custo da perpetuação da separação entre população e meios de produção e administração. Segundo Avritzer (2002): “Seu argumento aponta para uma inevitável substituição do processo decisório coletivo nas administrações pública e privada por uma regra de elites tecnocráticas capazes de aplicar o conhecimento necessário para gerar eficiência.” (Avritzer, 2002:12).

O segundo desafio colocado à democracia concernia à “infiltração” no debate sobre racionalidade política de instituições de cunho particularista. Nesta linha, a participação deveria ser restringida pela possibilidade de que interesses particularistas de indivíduos dotados de maiores recursos dominassem a própria política numa hipotética situação de participação direta (Avritzer, 1996; 2002).

O terceiro problema envolveria a relação entre democracia e racionalidade, ou bem comum e racionalidade. A assertiva, neste caso, segundo Avritzer (2002), é de que certos grupos que mais representassem os ideais democráticos deveriam ser insulados das massas, justamente para proteger estes ideais. Os principais defensores de uma perspectiva decisória governamental estrita são autores que datam principalmente do final do século XVIII e início do XIX. Uma das obras à qual se pode aludir o caráter de *clássico* nesta temática é aquela que reúne uma coletânea de artigos publicados nos principais jornais de *New York* à época. O objetivo principal dos textos, cuja autoria é atribuída a pensadores como Hamilton, Madison e Jay, era desenhar a melhor maneira pela qual se empreenderia a união das ex 13 colônias americanas⁴. A junção destes textos deu origem ao clássico “O Federalista”.

⁴ Textos diversos da época, escritos por desde filósofos até importantes tomadores de decisão de tendências liberais, expressavam a aprovação por um tipo de governo no qual o povo não estivesse presente em seu processo decisório. A justificativa era a urgência de se evitar o estabelecimento de um hipotético caos que a consubstanciação deste fato poderia

Liberais conservadores, estes autores teceram como problemática a participação popular no governo pressupondo ser a democracia um tipo de governo no qual urgia-se a defesa de uma igualdade que não se restringia ao âmbito político, mas era extrapolada também para o âmbito social. Os indivíduos teriam uma tendência natural à busca deste tipo de igualdade e, ao arregimentarem o poder, isto é, ao exercerem a soberania popular (em sua plenitude), empreenderiam esforços neste sentido, minando as liberdades individuais em favor da coletividade. Democracia, neste sentido, implicaria, no limite, um sistema *quasi* tirânico, na medida em que favoreceria este próprio fator, qual seja, a onipotência do todo sobre o indivíduo singular, denominado frequentemente de *tiranía da maioria*.

Madison, no volume 10 do “Federalista”, o volume mais famoso e conhecido dentre os estudiosos do assunto, expressa um dado repúdio à participação popular nas tomadas de decisão de regras vinculantes ao empreender uma diferenciação entre *República* e *Democracia* – exacerbando a primeira como melhor forma de governo. Esta diferenciação poderia ser empreendida sobre pelo menos dois pontos, segundo artigo originalmente publicado já pelos três autores do “Federalista” em 1787. Primeiro, em sua vastidão e no maior número de cidadãos com o qual contaria; segundo, ao invés de atribuir a todos estes indivíduos o poder de decidir, este seria delegado a um pequeno número de indivíduos escolhido pelos demais. Segundo os autores:

O efeito desta segunda diferença é de depurar e de aumentar o espírito público, fazendo-o passar por um corpo escolhido de cidadãos, cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor da justiça, estarão mais longe de o sacrificar a considerações momentâneas ou parciais. **Num tal governo, é mais possível que a vontade pública, expressa pelos representantes do povo, esteja em [maior] harmonia com interesse público do que no caso de ser ela expressa pelo povo mesmo, reunido para este fim** (Hamilton et al., 1985:98 – grifo nosso).

A consideração do sistema republicano como superior ao sistema democrático repousaria na presença da variável representação como alicerce base de manutenção da ordem social em determinada sociedade. A deliberação própria aos processos de tomada de decisão seria muito mais eficiente em grupos relativamente pequenos face à garantia de não se darem, nas palavras dos autores, *em assembléias tumultuadas, nas quais a imprudência do orador ou da tribuna tenderiam a ser a regra* (Hamilton et al., 1985:100). O “bom” uso da razão, neste sentido, estaria condicionado a grupos menores, o que implica dizer, por outro lado, que processos deliberativos ocorridos em grupos relativamente maiores tenderiam à irracionalidade. E, segundo os autores, esta irracionalidade estaria ainda muito mais acrescida caso os componentes destes grupos fossem o

trazer. Este caos, ou esta desordem potencial, tem relação direta com os próprios prospectos liberais que embasavam esta defesa, principalmente aqueles relacionados à defesa da igualdade na liberdade.

próprio povo, sujeito à manipulação e à fácil persuasão, recaindo no próprio risco da *tiranía da maioria*⁵.

1.2 A teoria democrática do pós-guerra e o tratamento aos desafios insurgentes

Acerca dos três desafios colocados à democracia nos primeiro e segundo quartéis do século XX, Avritzer (2002) estrutura sua perspectiva de operacionalização da participação em contextos sociais democráticos modernos. Seu argumento é de que as “respostas” que foram dadas a estes desafios pela teoria democrática no caso dos países do leste europeu quando da “segunda onda de democratização⁶” seriam incapazes de explicar o fato de não ter ocorrido democratização na América Latina neste mesmo período – ou desta concepção de democratização ter falhado. Afirma, com isso, a impossibilidade prática e analítica de construir ou analisar a democracia na região com as ferramentas da chamada tradição elitista da democracia, principalmente em função de uma separação clara entre elite e massa societária que esta perspectiva postula.

I argue that the same elements that might account for the ability of the democratic elitist framework to explain the consolidation of democracy in Western Europe during the second democratic wave are unable to explain the failure of democratization in Latin America during the same period. I will attribute this failure to the impossibility of contesting power or disrupting material resources without a prior normative consensus at the public level on the rules of democratic contestation. (Avritzer, 2002:15)

Para demonstrar a perspectiva elitista de democracia, Avritzer recupera dois autores que, segundo ele, integrariam três elementos numa concepção coerente de funcionamento da democracia: Schumpeter e Downs. Estes autores partilhariam das mesmas concepções de operacionalização da democracia em Weber, mas avançariam em relação a este último ao proporem um modelo específico para tanto⁷. Os elementos elencados por estes autores seriam os seguintes: a regra da elite; uma crítica aos meios públicos de geração de racionalidade; e a redução da política a uma perspectiva material, formal.

Schumpeter (1976), em sua obra *Capitalism, Socialism and Democracy*, relaciona, tal qual o pensamento socialista, a questão da soberania popular com a idéia de bem comum, isto é, com as

⁵ Vale lembrar, desde já, que, quando os autores se referem à proteção de grupos minoritários, mister fazer uma leitura devida pontual desta proteção. Na condição de liberais, as minorias que deveriam ser protegidas, em sua visão, seriam as minorias proprietárias, aquelas que, em função de decisões tomadas irracionalmente pelas massas, assim como por causa da tirania da maioria, poderiam ter ameaçadas as suas propriedades de forma iminente.

⁶ Vide nota nº 1.

⁷ Avritzer (2002), ao falar sobre Weber, diz que: “Although he did not set out to provide an alternative democratic theory, his analysis pointed in one direction: the rule of the elites” (Avritzer, 2002:12).

possibilidades de produção e estruturação deste bem. A democracia, segundo o autor, poderia ser entendida como uma forma de organização social específica que levaria a este bem comum. O socialismo, ao identificá-la como tal, isto é, ao identificar os procedimentos e formalismos democráticos como esta via possível ao bem comum, poderia querer “adotá-la”, incorporá-la a seus próprios ideais. Tal incorporação poderia transformar a democracia a ponto de romper com os próprios procedimentos que lhe conferem especificidade. Essa contradição leva Schumpeter a reavaliar alguns pontos em seu pensamento.

Em primeiro lugar, o autor reavalia a idéia de que a democracia seria um arranjo institucional capaz de permitir que os indivíduos alcancem um acordo sobre o significado de bem comum. Para ele, o problema é a suposição de que, ainda que participativos e envolvidos nos debates e discussões sobre as temáticas no geral, todos os indivíduos poderiam ser, de uma só vez, convencidos ou entenderiam e aceitariam uma concepção de bem comum através da argumentação racional, sem considerar-se a possibilidade de haver discordâncias, divergências de valores e opiniões entre eles. Em segundo lugar, reavalia-se a noção do “indivíduo racional”, considerando o papel, a influência e mesmo a determinância dos valores, hábitos, costumes, a cultura de massa, a influência das fontes diversas de formação de opinião, dentre outros, nos processos de tomada de decisão pelo indivíduo, denotando um indivíduo que, na verdade, estaria permanentemente incerto quanto a suas decisões, possibilidades de ação e resultados de seus atos.

A proposta de Schumpeter é a substituição da noção de democracia enquanto soberania popular pela idéia de democracia enquanto *método*. Democracia, neste caso, seria entendida como um certo tipo de arranjo institucional que possibilitaria alcançar decisões políticas, o qual seria baseado principal e basicamente em processos de escolha de representantes políticos⁸. A participação, nesta linha, seria restrita ao ato eleitoral – ao ato da produção de governos – e os cidadãos apenas selecionariam, dentre uma miríade de competidores, aqueles que tomariam as decisões políticas⁹ (Schumpeter, 1976). A noção de vontade geral seria, assim, substituída pela noção de pluralidade de vontades e consensos seriam obtidos através da agregação das diversas preferências individuais. A superação do empecilho colocado pela questão da “irracionalidade das massas” se daria, assim, através da limitação da sua participação na política ao ato da produção de governos – isto é, ao voto.

⁸ É válido lembrar que uma das justificativas para o governo representativo, como já dito, fora não apenas a questão óbvia de escala colocada pelas grandes extensões territoriais dos Estados liberal-democráticos. Fora, também, uma convicção de que os representantes eleitos poderiam chegar de maneira mais lúdica e fruída aos interesses gerais do que os próprios cidadãos, “fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares.” (Bobbio, 2006:34)

⁹ Muitos autores, ao longo da tradição democrática, postularam estudiosos como Schumpeter de elitistas, justamente por não considerarem o “povo” na política. Particularmente, prefiro me distanciar de tais postulações e acreditar que, na verdade, o autor simplesmente teorizou sobre aquilo que ele próprio pensou moderado para a dinâmica democrática, dadas as próprias condições e conjunturas.

Se Schumpeter caminha no sentido de tratar toda uma dinâmica democrática tendo por viés uma concepção não-racional de indivíduo, Downs pensa justamente o oposto. Para este autor, a racionalidade pode ser compatibilizada com a teoria democrática – o que Schumpeter não fez – ao se pensar no indivíduo racional que consegue extrair e maximizar todos os benefícios possíveis do próprio sistema político que ele usufrui. Downs encontra, neste sentido, um princípio de compatibilização entre o funcionamento da democracia elitista e a racionalidade individual propondo um modelo de democracia baseado em dois princípios básicos (que se sustentam somente através dessa própria compatibilização).

Em primeiro lugar, a compatibilização entre a racionalidade individual com o *modus operandi* dos governos, supondo-se que o objetivo dos governos seja a reeleição e que, portanto, sua meta seria a maximização de seu apoio eleitoral. Em segundo lugar, a suposição de que a democracia existiria nos locais onde ela fosse praticada, associando a racionalidade individual com o realismo, isto é, com a prática democrática enquanto fonte de aprendizado. Diferentemente de Schumpeter, neste sentido, para Downs o objetivo primário daqueles grupos que estão no poder seria a manutenção de sua posição e não a busca de um bem comum e/ou a realização e produção clara de planos de governo que em tese beneficiariam a todos.

Santos e Avritzer (2003) afirmam que Bobbio também teoriza acerca de uma compatibilização entre a democracia como forma e as regras do *jogo eleitoral*. Para este autor, o voto constituiria o elemento base, ou a regra geral básica, das democracias contemporâneas (Sartori, 1994; Bobbio, 2000a; 2000b; Manin, 1997). As histórias dos processos de democratização de todos os países que hoje chamamos de democráticos fariam referência direta à extensão progressiva do direito de eleger, à extensão progressiva do sufrágio (Bobbio, 2000b). Durante toda a *segunda onda de democratização* (que durou de 1943 a 1962¹⁰), a implantação da democracia no continente europeu teria sido bem-sucedida a partir da aplicação de um conceito de democracia muito próximo daquele proposto por Schumpeter, Downs e, também, Bobbio (Avritzer, 2002). A democracia teria se consolidado no pós-guerra na Europa tendo por base, assim, a aplicação de um conceito de veras restrito de participação política, tendo por um de seus pilares básicos uma concepção de junção entre democratização e regras de eleição de elites específicas.

¹⁰ Conforme nota nº 1.

1.2.1 A América Latina como desafio às teorias hegemônicas

Para Avritzer (2003), entretanto, nesta mesma época de ocorrência da *segunda onda de democratização*, características específicas da região da América Latina pontuaram desafios concretos ao modelo elitista. De acordo com o autor:

...se nos voltarmos às demais regiões do mundo, poderemos perceber um outro processo em desenvolvimento: a tentativa de extensão da democracia para a América Latina, a África e a Ásia no mesmo período implicou em um grande fracasso. Em meados dos anos 70, um terço das democracias constituídas no mundo no período anterior havia involuído para algum tipo de autoritarismo. Em 1973, apenas dois países latino-americanos continuavam sendo democráticos. (Avritzer, 2003:567)

A análise dos motivos que levaram a esta situação de ruptura democrática especificamente na região da América Latina revelaria dois fatos que seriam de certo problemáticos para a teoria elitista. Duas características específicas deste modelo não seriam operacionais no contexto desta região: primeiro, a suposição da adesão das elites aos valores democráticos e seu entendimento como guardiãs destes valores; e, segundo, a idéia de que as mobilizações de massa seriam intrinsecamente prejudiciais à própria existência da democracia devido aos riscos apontados por autores como Madison e Hamilton, autores do “Federalista”.

A suposição de que as elites seriam guardiãs dos valores democráticos, ou, em outras palavras, o argumento de adesão das elites a estes valores, seria patentemente contraditados no caso da América Latina. O principal motivo seria a constatação de que, na verdade, ao longo dos anos 60 e 70, observou-se um papel ativo destas elites no sentido de reverter resultados de eleições democraticamente empreendidas (Avritzer, 2002, 2003). O caso do Brasil, por exemplo, expressaria muito bem esta perspectiva, na medida em que o golpe de estado de 1964 foi todo articulado por elites específicas¹¹. Para Samuels (2004), por exemplo, a tradição política da América Latina foi, até o início dos anos 80, uma tradição de governo centralizado. Segundo o autor, países como México, Argentina e Brasil sempre foram pautados por contextos sócio-políticos que vacilaram desde uma concentração de força e poder no governo central até momentos de cunho mais descentralizado. A questão é que esta centralização teria sempre sido orquestrada por elites específicas.

À suposição de que as mobilizações de massa deveriam ser sempre evitadas, o caso latino-americano seria um desafio que urgiria sua reinterpretação. Na verdade, todas as manifestações ocorridas não teriam sido empreendidas no sentido de demandar a ruptura do sistema democrático. Não se

¹¹ Para maiores detalhes neste sentido, ver: BENEVIDES, Maria V. **64, um golpe de classe ?** Lua Nova, n 58, 2003

observou manifestações de rua no Brasil, por exemplo, exigindo ou demandando a implantação de um sistema de cunho autoritário. Antes, estas manifestações geralmente ocorriam com fins de garantir o sistema competitivo interelites (Avritzer, 2003). Quase sempre eram coordenadas por alguma elite específica.

Assim, a região latino-americana contaria com peculiaridades que configurariam desafios ao estado da arte da teoria democrática vigente ao longo da segunda onda de democratização. Para Avritzer (2002), estes desafios se estruturariam, enfim, em pelo menos três elementos de contestação. Primeiro, o pressuposto elitista geral de que a consolidação da democracia estaria diretamente vinculada ao estreitamento das formas de participação. Segundo, a idéia de que a racionalidade da administração pública só seria passível de ser alcançada com a restrição da participação. E, terceiro, a concepção de que as formas de ação coletiva seriam todas homogêneas, indiferenciadas entre si, “...gerando uma oposição entre mobilização e institucionalização.” (Avritzer, 2003:569).

O caso do Brasil, em particular, constituiria, especialmente hoje, uma oposição a estes três pilares da teoria elitista. Avritzer (2003) afirma que:

Em oposição a essas três concepções (...) no caso do Brasil, a maior parte das formas de ação coletiva é de natureza democrática e têm sido capazes de produzir novos desenhos institucionais democráticos que incorporam novas práticas culturais na esfera da política democrática. (Avritzer, 2003:569)

Como pontuado na parte introdutória desta dissertação, o país pode ser considerado um laboratório em termos de experiências de participação política na condução dos negócios públicos. Da condição de importadores dos modelos norte-americano e europeu de organização da política em termos de instituições como o Parlamento, o Senado, dentre outros, passou a exportador, principalmente dos formatos participativos engendrados no período de redemocratização (Gurza Lavalle, 2006), que são, basicamente, o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores.

Muitos estudiosos do país e do mundo se debruçaram sobre suas peculiaridades no tocante à institucionalização de instâncias participativas e do aumento de inclusão política e sócio-econômica por elas proporcionado, principalmente em relação à forma pela qual a participação política se consubstanciou e tem sido concretizada. Logicamente, a base teórica destes analistas não se pautou pelas acepções elitistas de democracia, mas, antes, em concepções outras que lhes permitiu lançar luz com maior acuidade ao fenômeno e seus impactos na prática democrática de uma forma geral.

Não obstante, recuperando o argumento geral do capítulo, apesar dessa mudança de perspectiva teórica, a forma como ela foi trabalhada parece ter levado estes estudiosos, particularmente os que

tomaram os Conselhos Gestores como objeto de estudo para teorizar sobre participação, a recaírem na negligência analítica de deixar de lado o fato de que, na verdade, esta própria participação é limitada e implica, em última instância, que alguns estão tomando decisões no interior destes espaços em nome de outros. Fato que, de acordo com o argumento geral da dissertação, pode gerar implicações para a análise da própria dinâmica participativa.

Neste contexto teórico, são basicamente dois os marcos teóricos recuperados pelos analistas: o *participacionista* e o *deliberativo*. Cabe, por ora, esclarecer os principais pressupostos e fundamentos de cada um deles. Dessa forma, será possível recuperar, logo após, à luz destes principais pressupostos e fundamentos, os estudos realizados no país sobre instituições participativas e a temática geral da participação política, ressaltando, é claro, o caso dos Conselhos Gestores. Já vale adiantar que, de acordo com a forma pela qual se apropriam cada qual de ambos os marcos, é possível, grosso modo, dividir em dois grandes grupos, ou duas grandes fases, os estudos realizados: uma primeira que busca ressaltar o aumento da participação *stricto sensu* como elemento de consolidação da democracia; e uma segunda que tende a focar a análise nos aspectos decisórios do funcionamento das instituições de participação. Ambos, cada qual à sua maneira e por motivos que lhes são peculiares, recaem na negligência teórico-analítica referida.

1.2.2 Uma concepção de participação “intermediária”: a reação vinda do norte, ou os “participacionistas agregativos”

Nos anos 60, insurgiu, segundo Held (1987), um movimento de cunho teórico que procurou relativizar as proposições de autores como Schumpeter e Downs. Este movimento ficara conhecido como a “nova esquerda” e propunha a consideração do elemento participação na esfera política como essencial à consecução da própria democracia, mas sem “abrir mão”, porém, da representação política. Pateman (1992), escrevendo no bojo deste movimento, discorre sobre os fundamentos da chamada democracia participativa, enfatizando que sua construção se daria no fato de que tanto suas instituições quanto os próprios indivíduos não podem ser considerados isoladamente.

Tal modelo pautar-se-ia no argumento de que a simples existência de instituições democráticas numa nação seria irrelevante para o ideal democrático quando da ausência dos cidadãos no seu processo de tomada de decisão, dada a existência delas em função do atendimento de demandas sociais, políticas e econômicas deles mesmos. E este processo só se faria passível na medida em que tais indivíduos aprendessem a participar. Neste sentido, discute-se a incorporação ao controle gerencial estatal das propostas da sociedade civil como partícipe da gestão pública. A autora tenta se

contrapor à própria teoria de Schumpeter propondo, para tanto, a ampliação dos espaços de participação política na sociedade, dando especial ênfase ao nível local.

Ampliação que não se restringiria ao campo político, mas seria também fator de consideração em espaços como fábricas, dentre outros. Arendtianamente, a autora recupera também a noção de que, para efetivar a participação, os indivíduos teriam que partir de um mínimo de igualdade, a qual se perfazeria, segundo ela, na esfera econômica. Neste mesmo sentido, MacPherson (1978) coloca que participação política também seria importante fator para as democracias, desde que considerado este ponto: um ponto de partida equitativo entre os indivíduos, particularmente no tocante à esfera econômica. Além disso, também uma mudança de consciência dos indivíduos seria fator imprescindível, principalmente na relação entre cada um e o próprio sistema político, transformando apatia em ação política. Muito embora importantes à própria democracia, as propostas destes autores da “nova esquerda” de ampliação dos espaços participativos não vem acompanhada de uma teoria que informe o modo pelo qual a própria participação dos indivíduos seria empreendida.

1.2.2.1 Uma teoria da participação para além do elitismo

Escrevendo também no pós-guerra, Dahl (1989) propõe a reintrodução da dimensão normativa no interior da teoria democrática, estruturando uma justificativa da democracia como melhor forma de organização social às expensas de condições que propiciam a auto-realização individual. O autor pretende uma associação e compatibilização entre democracia, participação política, soberania popular e bem comum. Tendo por base um debate sobre pluralismo político, modernidade e complexificação social, Dahl versa sobre as possibilidades de estruturação e concepção de uma *poliarquia democrática*, entendida como um governo no qual a soberania residiria numa coletividade ampla.

Uma das condições para existência deste governo seria função, por exemplo, da existência de participação efetiva dos cidadãos, entendida como a possibilidade de, ao longo do processo de tomada de decisões coletivas (ou vinculantes), tais cidadãos tenham oportunidades adequadas e iguais de apresentarem e expressarem alternativas e preferências políticas e se informarem a respeito de alternativas e preferências outras no jogo político. Os cidadãos deveriam ter, neste sentido, a oportunidade de trazer questionamentos à agenda e expressar os argumentos e razões

pelas quais tenderiam a sustentar uma dada opinião e/ou um dado posicionamento¹². Segundo o autor, “A solução de Schumpeter para o problema da composição do demos é inaceitável, porque ele efetivamente dirime a distinção entre democracia e uma ordem não-democrática dominada por uma elite.” (Dahl, 1989:128 – *tradução nossa*).

Todos os elementos da poliarquia referem-se **ao indivíduo** e sua relação com a própria dinâmica do grupo, no sentido de resguardá-lo de eventuais abusos e responsabilidades. Em *Democracy and its critics*¹³, o autor coloca que na medida em que o conhecimento necessário para a participação nas questões políticas é cada vez mais especializado, tão maior a dificuldade e obscuridade na formação da própria opinião dos indivíduos. Neste sentido, aqueles que têm acesso às fontes do conhecimento têm o potencial de exercer um tipo de poder obscuro, mas efetivo sobre os demais¹⁴.

Os cidadãos não podem simplesmente superar os limites de seu conhecimento político apenas empreendendo processos discussivos cada qual com o outro; e, na medida em que a tecnologia os permitira acompanhar e decidir sobre determinada questão política através de seu voto direto, votar sem conhecimento adequado não garantiria que as políticas aprovadas protegeriam ou mesmo favoreceriam seus interesses. (Dahl, 1989:339 – tradução e grifo nosso)

Aventa-se o risco de as elites políticas utilizarem pragmaticamente as novas tecnologias, abarcando cada vez mais, diretamente, um número maior de indivíduos. Apenas a participação em processos deliberativos e discussivos, como aponta o autor, não seria suficiente para se adquirir maior conhecimento e prevenir a manipulação. O uso pragmático das tecnologias seria consolidado via, por exemplo, o controle da agenda das discussões eventualmente empreendidas. É neste sentido que Dahl afirma que o advento da tecnologia pode ser “...utilizado para prejudicar os valores democráticos e o processo democrático, assim como para promovê-los.” (Dahl, 1989:339 – tradução nossa).

¹² Um outro elemento de suma relevância diz respeito à igualdade de voto, segundo o qual todo cidadão tem o direito de expressar sua escolha e esta última será contada como tendo peso igual à escolha de qualquer outro cidadão (Dahl, 1989:109 – tradução nossa). Elementos outros tão importantes quanto estes últimos são aquisição de entendimento esclarecido, exercício do controle efetivo do planejamento (controle de agenda) e inclusão de adultos – sufrágio universal¹² (Dahl, 2001: 50).

¹³ Dahl (1989).

¹⁴ Dahl sugere alguns elementos específicos que “... resultariam da necessidade de estreitar o crescente *gap* que separa as elites políticas do demos.” (Dahl, 1989:339 – tradução nossa). Atualmente, seria tecnologicamente possível que a) questões referentes à agenda política estivessem acessíveis a todos os cidadãos; b) a criação de oportunidades de influenciar nas decisões; c) oportunidade de acesso para todos; d) participar de modo relevante nas discussões políticas. O avanço da tecnologia é que possibilitaria a efetivação destas etapas participativas. Porém, o próprio autor traz à baila alguns questionamentos da eficácia deste tipo de estratégia. A leitura de Habermas sobre o autor é de grande valia: “O perigo principal (...) reside na variante tecnocrática de um paternalismo que se nutre nos monopólios do saber.” (Habermas, 2003:44)

A proposta do autor, então, para um processo que consiga dirimir a distância entre as elites políticas e o demos repousa numa negação. Na verdade, não seria necessário que todos os cidadãos estivessem bem informados e politicamente ativos em todos as esferas da vida social. Necessário seria, sim, a presença de uma **massa crítica** de cidadãos bem informados, extensa e politicamente ativa o bastante de forma que o referido processo pudesse nela se ancorar. Esta massa é o que o autor chamou de “**attentive public**”, ou, ainda, o termo mais famoso, *minipopulus*. O *minipopulus* seria composto por cidadãos escolhidos ao acaso e não se esperaria que fosse representativo de toda a sociedade e, muito menos, que detivesse o total conhecimento dos assuntos da política. Ainda assim, suas decisões representariam a decisão do próprio demos, levando em consideração a esfera de governo e a temática na qual ela fosse estruturada¹⁵.

Certamente, Dahl estabelece uma separação intrínseca entre racionalidade individual e ação coletiva, haja visto a própria origem da concepção de existência da institucionalidade que propõe. A princípio, depende-se que ele já parte do pressuposto de que, no âmbito privado, o conhecimento dificilmente se produziria e/ou seria mesmo inexistente. Explicitamente, como visto, ele afirma que buscar esta produção do conhecimento no âmbito público, através do argumento da deliberação entre os indivíduos para apreender maior conhecimento e trocas de informações em situações políticas e temáticas específicas, seria tão somente improdutivo¹⁶. Ou seja, mesmo admitindo que no âmbito privado há uma certa limitação na produção do saber, o autor não admite que tal limitação poderia ser amenizada no âmbito público através do contato e o diálogo entre os indivíduos.

O *minipopulus* implica selecionar, então, aleatoriamente, os indivíduos, não exigindo deles este conhecimento, mas, antes, uma certa dose de ativismo que lhes permitiria acompanhar e fiscalizar o governo em suas decisões. Às condições para o estabelecimento de uma poliarquia, o argumento defendido por autores como Avritzer (2002) e Bohman (1996) pode ser resumido da seguinte forma:

... it is possible to note that they [the requirements for a polyarchy] were conceived to play a role in the conditions to broaden the formation of political groups which will run on elections. Thus, Dahl's conditions are a list whose central concern is the process of decision-making by the citizens in the election of their representatives. (Avritzer, 2002: 38)

Segundo estes autores, Dahl estabelece a existência de um “consenso político” que perpassaria toda e qualquer discussão sobre política. Este consenso existira entre a parcela predominante dos

¹⁵ “Eu vejo o instituto do *minipopulus* (...) não como um substituto dos corpos legislativos, mas como um complemento.” (Dahl, 1989:340 – tradução nossa).

¹⁶ Vale recuperar mais uma vez o que o autor afirmou: “Os cidadãos não podem simplesmente superar os limites de seu conhecimento político apenas empreendendo processos discussivos cada qual com o outro.” Dahl, 1989:339 – tradução e grifo nosso)

membros politicamente ativos na sociedade. Entretanto, ao conceber uma noção de esfera pública neste sentido, o autor a restringe de forma que apenas partidos políticos e/ou membros da sociedade política dele fariam parte. Neste sentido, cabe chamar atenção que a concepção de espaço público para o autor não dispõe de autonomia frente aos próprios constrangimentos sociais e políticos (Avritzer, 2002).

A concepção dos supracitados autores (aqueles da “nova esquerda” e Dahl), assim, é de que o aumento da participação política seria um fator essencial à consolidação democrática. Este seria um diferencial básico em relação às concepções hegemônicas e/ou elitistas, na medida em que entende a massa política, os cidadãos, como agentes capazes de atuar em dimensões mais avançadas do que aquela restrita à produção de governos. Entretanto, os participacionistas ainda se ligam à concepção hegemônica em função do tipo de racionalidade que atribuem aos indivíduos de forma geral. Entende-se que a formação das preferências individuais, tal qual postulado em Dahl, é realizada no âmbito privado. O consenso público acerca de questões diversas é resultado de processos de agregação destas preferências formadas *a priori* ao encontro público. Desvincula-se de forma considerável, assim, a racionalidade individual de uma proposta de ação coletiva (perspectiva que ainda é muito próxima àquela dos elitistas).

1.2.3 Por uma perspectiva de espaço público autônomo e discursivo, ou o encontro entre ação coletiva e racionalidade na política

O desafio à noção de elitismo democrático encontra uma nova vertente no decorrer das décadas de 60 a 80, no pensamento de Habermas. Esta corrente teórica seria dotada de características de certo diferenciadas dos marcos anteriores, principalmente no tocante ao tipo de racionalidade atribuído aos indivíduos e à relação entre racionalidade e ação coletiva (Avritzer, 1996; 2002). A introdução do conceito de “esfera pública”, como se poderá perceber, implica a existência da possibilidade de interação livre entre uma miríade de grupos sociais, criando um padrão de relacionamento que se diferencia tanto da democracia elitista, quanto dos participacionistas (Habermas, 2003). Este modelo estaria, enfim, baseado numa lógica de racionalidade díspare daquela até então dominante nos debates¹⁷.

¹⁷ Esta lógica dominante é aquela base do liberalismo, do agente racional e pragmático. A ação racional implica o processamento de informações específicas que compõem a variável “meio” como condição para se alcançar determinado fim. Isto é, o agente racional é aquele que organiza de forma coerente e pragmática as informações de que dispõe para, então, agir. A racionalidade é atributo necessário da ação, neste sentido. E esse atributo tem a ver diretamente com a eficácia da ação, “a qual se acha diretamente relacionada com o controle e o processamento de informação relevante” (Reis, 1988:28)

Habermas é o grande interlocutor dessa fase. Para ele, haveriam dois tipos de racionalidade: uma comunicativa e outra dita sistêmica, instrumental (Habermas, 2003). As duas racionalidades teriam raízes distintas:

A burocratização estaria relacionada à racionalidade sistêmica e seria dominante na esfera administrativa do Estado moderno, esfera essa estruturada em torno da lógica estratégico-competitiva e de uma forma impessoal de coordenação da ação. (...) A racionalidade comunicativa não estruturaria a esfera do Estado e sim a esfera pública entendida enquanto uma arena discursiva na qual os valores democráticos se formam e reproduzem. (Avritzer, 1996:121)

Ambas permitiriam tratar de modo adequado os fenômenos da burocratização e da pluralização. A ação estratégica seria uma forma de interação não voltada ao entendimento mútuo, mas para o êxito, para o sucesso. Seria característica do agir orientado nesta linha, objetificando o outro, agindo como se este “não existisse como pessoa”, mas apenas como parte de seus cálculos de ação, como um objeto manipulável¹⁸. A ação comunicativa, por sua vez, se traduziria no sentido de tornar reflexivo aspectos pontuais do mundo social, objetivo e subjetivo. Isto é, traduziria-se na possibilidade de, utilizando a linguagem, os indivíduos assumirem uma posição (ou agirem de modo) reflexiva em relação a este mundo. Este seria interpretado com relação a hábitos, costumes, valores e crenças sociais peculiares a cada indivíduo.

No texto *O conceito de Poder de Hanna Arendt*, Habermas faz uma leitura da categoria poder no pensamento da escritora judia, tecendo as bases da racionalidade a qual ele pretende postular. Segundo ele, a filósofa conceberia o poder como “a faculdade de alcançar um acordo quanto à ação comum, no contexto da comunicação livre de violência” (Habermas, 1980:100). Habermas, tendo por base esta leitura, propõe uma perspectiva diferente para a eficácia do agir. Se o poder quer dizer, na verdade, a capacidade de persuasão dos indivíduos, isto é, a capacidade de determinado agente em convencer os demais de suas próprias idéias, então o que se discute, na verdade, é a superioridade de determinada idéia em relação às demais.

Neste sentido, quão mais ela for aceita sem necessidade do recurso a elementos coercitivos, tão mais ela pode ser entendida como elemento forte de vinculação dos indivíduos. Ou, dito de outra forma, a utilização do poder em sua capacidade máxima implicaria reconhecer que aquele poder estaria gozando de pouca legitimidade perante os indivíduos – posto que, quando inteiramente legítimo, estes últimos respeitariam sua construção simbólica. Neste sentido, segundo Habermas:

¹⁸ Atente-se para o fato de que não necessariamente este termo assume um caráter negativo, pois que a persuasão pode ser perfeitamente legítima.

A efetividade de um consenso obtido numa comunicação livre de violência não se avalia pelo êxito, seja este qual for, mas na aspiração à validade razoável, imanente à fala. (Habermas, 1980:102)

A participação política pode ser tratada, a partir de Habermas, como um ponto central do pensamento político contemporâneo, muito embora de forma diferente das propostas de autores como Pateman, MacPherson e Dahl. Na medida em que estes últimos propunham a participação como forma de ampliar os espaços de influência no sistema político, mas sem problematizar a questão da formação de preferências, Habermas trabalha em outro viés. Sua proposta, baseada primordialmente na idéia de *ação comunicativa*, dá conta do problema da formação intersubjetiva destas preferências, a qual se dá em um espaço particular, a *esfera pública*.

O espaço social gerado pelo agir comunicativo é a base da idéia de uma *esfera pública*. No momento em que um dialogo é composto, estruturado, os indivíduos estão tomando algum posicionamento em relação aos atos de fala dos outros. Esse posicionamento interpessoal implica um compartilhamento intersubjetivo do próprio agir comunicativo, de modo que, segundo Habermas, relações interpessoais são estabelecidas pela recíproca contração de obrigações ilocucionárias. A esfera pública não seria uma instituição, uma estrutura normativa capaz de definir grupos de discussão fixos, passíveis de regulação entre os pertencentes e os não-pertencentes a um deles específico. Não obstante, também não seria um sistema, pois que, embora implique uma idéia de maior abertura, expansividade, um sistema ainda não comportaria a permeabilidade, a diferenciação característicos desse conceito.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nelas os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (...) a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana.(Habermas, 2003:92)

Para Habermas (2003), a esfera pública seria estruturada via participação dos indivíduos em relação a temáticas diversificadas e abertas à discussão, advindas principal e basicamente de questões e problemas sociais que de alguma forma ou maneira afetassem a esfera privada. Ou seja, o espaço público seria destinado a um amplo debate entre diversos indivíduos acerca de questões também diversas ou distintas, comportando e se estruturando por tematizações advindas principalmente do entrelaçamento entre os âmbito privado e público¹⁹.

¹⁹ Para preencher sua função, que consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, a esfera pública política tem que se formar a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas. O público

Considera-se plenamente o processo deliberativo dentro do Parlamento e o papel dos representantes políticos. Porém, a ação destes representantes, quando empreendida sem levar em consideração as discussões e debates originários das esferas públicas (em relação às várias temáticas da vida social), incorreriam naquilo que se convencionou chamar de *gap de legitimidade*. O modelo de sistema político do autor, nesta linha, considera imprescindível a extensão do processo deliberativo, que antecede as decisões parlamentares, ao conjunto da sociedade.

Avritzer (2002), ao discorrer sobre a relação entre as esferas públicas e a produção de leis pelo sistema político, diz que a concepção de circulação da política de Habermas revela-se de certa forma frágil. Segundo o autor, se os temas discutidos nas esferas públicas deveriam ser levados em consideração pelos agentes políticos quando da tomada de decisões vinculantes, na produção de leis e normas sociais (tal como pontuado pelo autor de *Direito e Democracia*), esta perspectiva de influência se revelaria frágil em função da dependência de que tais agentes respondessem a estes fluxos advindos das esferas. Para o autor, não estaria claro, por exemplo, o formato que esta influência factualmente adquiriria nas sociedades, nem qualquer tipo sanção e/ou perspectiva de questionamento caso os agentes políticos recaíssem no *gap* de legitimidade.

Assim, oferece uma proposta de circulação da política tendo por base os preceitos deliberativos, mas tecendo uma perspectiva de maior institucionalidade e funcionalidade de seus aspectos fundantes. Segundo o autor:

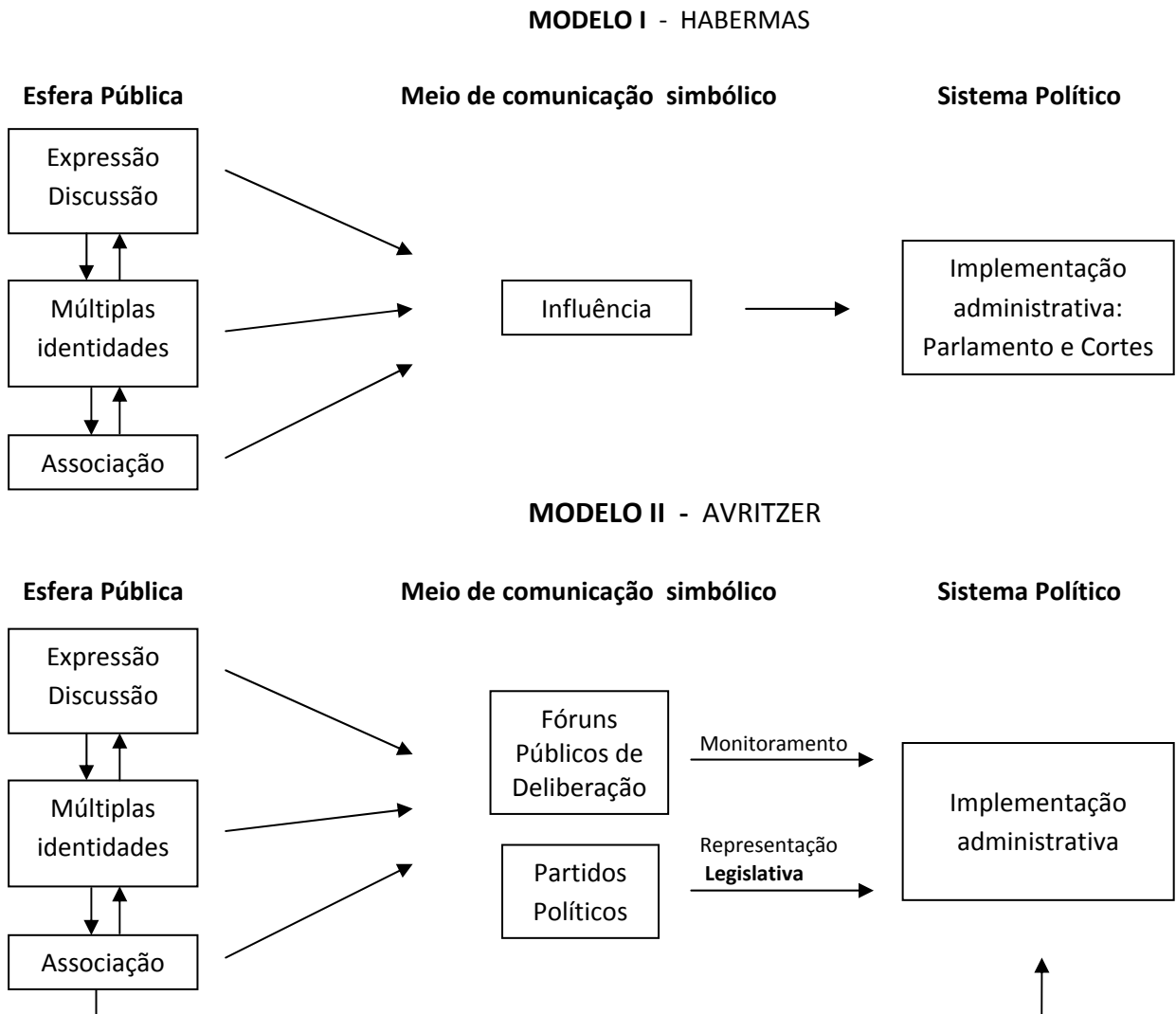
Only by giving public processes of communication and deliberation an institutional dimension can we transform public sphere theory from a theory of the possibility of participatory democracy into a truly democratic and deliberative democracy. (Avritzer, 2002:52)

Neste sentido, o autor lança mão de uma perspectiva que denominou de “públicos participativos”. Esta noção envolveria quatro elementos específicos: a) a formação no público de mecanismos de interação *face-a-face*, livre expressão e associação; b) a idéia de que movimentos sociais e associações voluntárias pontuam temáticas e questões que se configuram como alternativa ao *status-quo*; c) a preservação da idéia de um espaço de complexidade administrativa, mas que, ao mesmo tempo, teria o pressuposto do acesso exclusivo por tecnocratas aos fóruns de tomada de decisão desafiado; d) a ligação entre deliberação e a busca de formatos institucionais capazes de endereçar institucionalmente os assuntos problematizados no público (Avritzer, 2002).

que lhe serve de suporte é recrutado entre a totalidade das pessoas privadas. E, em suas vozes díspares e variadas, ecoam experiências biográficas causadas pelos custos externalizados (e pelas disfunções internas) dos sistemas de ação funcionalmente especializados - causadas também pelo aparelho do Estado, de cuja regulação dependem os sistemas de funções sociais, que são complexos e insuficientemente coordenados. (Habermas, 2003:97). A categoria participação é elevada a uma posição de suma importância, como se vê. Pois que toda a proposta do autor se estrutura sobre ela. Isto é, a própria constituição da esfera pública é possível tendo por pressuposto a participação dos indivíduos em seus entremeios.

A figura (figura 1) abaixo dá um panorama geral da perspectiva enviesada pelo autor em comparação com aquela proposta por Habermas:

FIGURA 1 – COMPARAÇÃO ENTRE O MODELO DE HABERMAS E O DE “PÚBLICOS PARTICIPATIVOS”



Fonte: Avritzer (2002), página 53.

Ao cabo, pode-se dizer que, como bem apontado por Cunha (2004, 2007), esta teoria aponta-se em pelo menos três pressupostos principais: a) aquilo que Santos e Avritzer (2003) chamaram de “procedimentalismo democrático”, afirmando que a legitimidade de decisões específicas e coletivas só é possível a partir de **procedimentos deliberativos** que incluam aqueles que serão potencialmente afetados por estas decisões; b) é sempre possível a possibilidade de ampliação e aumento da participação, ainda que em contextos sócio-políticos complexos; c) a deliberação é concretizada em instituições específicas as quais contêm procedimentos que permitem a livre argumentação, a

cooperação e a tomada de decisão com base em alegações publicamente justificáveis, possibilitando a consideração das diversas opiniões e de que a decisão está sempre aberta à mais convincente dentre elas (Bohman, 2000; Cohen, 1997; Luchmann, 2002).

A perspectiva dos deliberacionistas, assim, permite entender, por um lado, a atuação de grupos sociais diversos no bojo social e sua relação com o Estado. A separação entre massa e elite é, de certa forma, amenizada, na medida em que a perspectiva de espaço público, especialmente no formato de públicos participativos, seria um fator de influência na condução do governo. Diferentemente das perspectivas anteriores, além do mais, na ótica dos deliberacionistas estes públicos são livres para exercer esta influência.

Por outro lado, chama atenção a racionalidade envolvida nos processos decisórios. O princípio básico que os norteia é de considerar que as preferências dos indivíduos não são eminentemente formadas no âmbito privado e, então, levadas à público para sua respectiva defesa, tal qual o fazem os participacionistas (e também os elitistas). Os deliberacionistas entendem que estas preferências são formadas nas próprias deliberações públicas, através da persuasão, negociação. A legitimidade das decisões, assim, advém não tão somente do ato de participar em si, mas, principalmente, da forma pela qual as deliberações em si são empreendidas. Cunha (2004) pontua muito bem esta questão da seguinte forma: “Do debate apresentado pelos autores da teoria democrática deliberativa emergem algumas idéias consensuais. Uma delas é quanto a ***necessidade*** de se constituírem ***fóruns deliberativos*** que possibilitem a operacionalização do ***ideal deliberativo***.” (p.4 – grifo nosso).

O pressuposto principal é de que, portanto, o elemento participativo não se resume a um *momentum* de mera agregação de preferências pré-formadas, mas, antes, que esta própria formação ocorre ao longo do processo decisório. Assim pode-se dizer que a perspectiva *deliberativa* se difere das perspectivas anteriores, propostas por Schumpeter, Downs, Bobbio e mesmo Dahl, basicamente na origem da condição de legítimo. Ao passo que estes autores entendem-na como fruto principalmente do ato de votar e eleger candidatos, os deliberativos a concebem como resultado de processos comunicativos nos quais os entes de determinada relação de representação tenham condições de debater propostas, argumentar, persuadir e serem persuadidos.

1.3 Participação política e democracia no Brasil: vieses analíticos

Tendo por base os principais pressupostos e características significativas atribuídas à racionalidade pelas duas perspectivas teóricas recuperadas, faz-se possível empreender uma análise de certo

sistematizada acerca dos estudos sobre instituições participativas e da temática geral da participação política no Brasil. Em especial, focar-se-á frentes de trabalhos realizados que tomaram os Conselhos Gestores como objeto para teorizar sobre esta temática. Grosso modo, é possível dividir em dois grandes grupos, ou em duas grandes fases, os estudos até hoje empreendidos. Embora a adoção das respectivas perspectivas teóricas tenha possibilitado clarificar e, por conseguinte, analisar esta temática com maior acuidade em relação à adoção da perspectiva elitista, por exemplo, os estudiosos de cada fase, cada qual a seu modo e por razões específicas, recaíram na negligência analítica de não considerar que a própria participação opera, na verdade, através primordialmente de mecanismos de representação.

1.3.1 A primeira fase de estudos acerca da temática da participação política no Brasil: o foco na participação direta como símbolo de aprendizado

Num primeiro momento, no início das experiências institucionais de participação no Brasil (e, claro, no próprio período de redemocratização de uma forma geral), as análises adotaram por objeto a relação entre um dado aumento e ampliação das possibilidades de participação política dos indivíduos e um hipotético e conseqüente aprofundamento da democracia (Avritzer e Santos, 2003; Dagnino, 2002). Nesta fase, que poderia ser taxada de *laudatória*, os teóricos estudaram e analisaram o fenômeno pela ótica das implicações do aumento e ampliação desta participação política para a dinâmica democrática (Gohn, 2001). Focou-se em grande medida uma perspectiva de abertura burocrática à participação civil, enfatizando o caráter de maior democratização deste período em relação à perspectiva de participação nas instituições tradicionais (Cunha, 2007).

O marco teórico-analítico que serviu de base a estes estudos, o *participacionista*, postulava, como já visto, que, como consequência do *aprendizado político*²⁰ que seria proporcionado aos indivíduos nas instâncias participativas, tais implicações se expressariam no estabelecimento de uma “nova” relação entre Estado e cidadãos no sentido de maiores potenciais de *controle* destes últimos sobre as ações do primeiro. Os primeiros estudiosos no Brasil vinculados a uma tradição teórica que entende o aumento da participação política como fator de aprofundamento da democracia e que tomaram as

²⁰ Este aprendizado, segundo Warren (2001), se conformaria na formação, aumento e suporte/manutenção das capacidades de “cidadãos democráticos”. Estes seriam os chamados “efeitos desenvolvimentais” que as associações teriam sobre os indivíduos, no sentido de sustentar suas capacidades de participar em julgamentos coletivos e tomadas de decisão e de desenvolver julgamentos autônomos que refletissem suas próprias crenças e desejos. Neste mesmo sentido, Armony (2004) adota uma perspectiva de análise do nível individual, tentando compreender os efeitos do engajamento cívico, isto é, da participação em grupos da sociedade civil, no comportamento do indivíduo. O autor afirma que a sociedade civil pode ser entendida como um local de aprendizado cívico, no qual os indivíduos “aprendem” a ter cultura cívica e contribuir para a democracia.

novas instâncias participativas por objeto, procuravam analisar, assim, a importância destes espaços na perspectiva da inclusão política e de seus consequentes impactos na dinâmica democrática (Gohn, 2001).

A teoria da democracia participativa que foi recuperada por estes estudiosos levou-os, na verdade, a focar a importância da participação direta nos processos decisórios estatais para uma perspectiva de aprofundamento desta estirpe (Pateman, 1992; MacPherson, 1978). A atenção dada às estatísticas, tal qual pontuado no início do capítulo, caminhara geralmente na direção de apontar o crescimento do número de instituições participativas e o crescimento do número de participantes. Importância vital foi e tem sido dada aos Conselhos como canalizadores de demandas de setores marginalizados da população e de centros redistributivos de recursos, estabelecendo, sugere-se, um certo nivelamento de acesso ao Estado em relação a grupos dotados de maiores recursos e de acesso a recursos específicos no bojo da sociedade (Gohn, 2001).

No caso dos estudiosos desta fase, é possível depreender que o principal motivo que os levou a não considerar que, na verdade, a participação é restrita e a não problematizar a questão da representação que daí insurge, foi uma ênfase na participação direta dos indivíduos nas instâncias de participação. Esta ênfase advém, como pode-se perceber, dos próprios pressupostos teóricos que adotam, sendo o mais importante aquele que relaciona três fatores: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e, exatamente, a participação direta.

A relação estabelecida entre estes três elementos, como visto nas perspectivas principalmente de Pateman (1992) e MacPherson (1978), é, grosso modo, empreendida da seguinte forma: a participação direta leva ao aprendizado democrático o qual, a seu turno, leva ao aprofundamento democrático. Assim, não se considerou nesta primeira fase de estudos o fenômeno da representação política no interior dos Conselhos Gestores em função de um foco teórico-analítico na participação direta dos indivíduos como meio de aprofundamento da democracia.

1.3.2 A segunda fase de estudos acerca da temática da participação política no Brasil: o foco na deliberação como fator de consolidação democrática

Em que pese a importância de se considerar o foco inicial que os estudos da primeira fase deram à relação entre aumento da participação política e sua tradução em aumento das potencialidades de redistribuição de recursos específicos e aumento do aprendizado democrático, é possível perceber uma ampliação do foco analítico nos trabalhos que se seguiram, principalmente ao final da década

de 90. Ao aprofundamento da democracia, a maioria buscou relacionar fatores inerentes, principalmente, à *organização* e ao *modus operandi* destas instâncias do ponto de vista de sua dinâmica interna de funcionamento.

Neste sentido, adotou-se a perspectiva de que o **caráter deliberativo** destes espaços **potencializaria** em grande medida a redistribuição dos investimentos e de políticas públicas específicas. O “aprofundamento” da democracia estaria ligado, nesta linha, não apenas à existência da possibilidade de ampliação dos espaços de participação, mas, também – e, talvez, principalmente – a problemas e desafios específicos concernentes à sua própria implementação (Avritzer, 2002; Dagnino e Tatagiba, 2007). Neste caso, focou-se a própria dinâmica de funcionamento das instâncias deliberativas e sua capacidade em não tão-somente incluir os cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, mas em produzir resultados efetivos quanto à redistribuição dos bens e ações concernentes a estas políticas²¹, desde que as deliberações empreendidas em seu interior fossem, elas próprias, **efetivas** do ponto de vista da sua própria dinâmica.

Faria (2005; 2007) entende esta efetividade como sendo “... a capacidade das (...) [instituições] em incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle das políticas e de expandir, de forma igualitária, o acesso aos bens públicos nelas envolvidos.” (p.1). Cunha (2004; 2007) afirma que ela estaria expressa “... na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as políticas públicas e no controle sobre essas ações.” (p.5). Neste sentido, então, efetividade deliberativa estaria relacionada à capacidade das instituições de co-relacionarem da melhor forma estes próprios elementos, isto é, maior influência, controle e decisão sobre políticas públicas específicas.

Os estudos mais recentes sobre instituições participativas têm, neste sentido, procurado identificar fatores específicos que influenciariam e/ou provocariam em alguma medida a *variação* destes resultados e que, por conseguinte, afetariam a capacidade de influência destas instituições sobre as ações e tomadas de decisão do Estado. Isto é, variáveis que teriam algum tipo de impacto na própria efetividade deliberativa destas instâncias (quer dizer, nas deliberações empreendidas em seu interior) e, por conseguinte, na própria perspectiva de aprofundamento da democracia. Wampler e Avritzer (2004), por exemplo, chamam atenção para a influência que o tipo de partido político e/ou coalizão pode ter no próprio funcionamento destes espaços de acordo com o grau de importância que dão à sua presença; Avritzer (2002), assim como Putnam (2002), atentam para o perfil

²¹ Cada vez mais, buscou-se relacionar o aprofundamento da democracia a efetividade deliberativa, na ótica do aumento do escopo da soberania popular.

associativo dos municípios, ou sua densidade associativa; uma variável também importante, que é a de desenho, ou formato institucional, tem sido também analisada (Fung, 2004; Luchmann, 2002a; Tatagiba, 2004); Ribeiro e Grazia (2003), assim como Avritzer e Navarro (2003), ressaltam a importância da capacidade administrativa das instâncias e Faria (2005) resalta a importância da presença e o engajamento do gestor para tanto²².

Na medida em que os estudos da primeira foram se acomodando, portanto, procurou-se assentar as pesquisas nas reais dificuldades de implementação e funcionamento de políticas participativas (Dagnino e Tatagiba, 2007). Enfatizar fatores que, de alguma forma, influenciariam a eficiência das instituições participativas, calcando as análises principalmente em seu caráter deliberativo, implicou a “medição” do “sucesso” dos Conselhos como instituições participativas, nesta segunda fase, grosso modo, pelo aumento das capacidades dos conselheiros em debater e influenciar as deliberações empreendidas no seu interior e por seus impactos no Estado e na própria vida social.

Recentemente, por exemplo, muitos cursos voltados especificamente a conselheiros têm sido desenvolvidos exatamente no sentido de dotar estes atores de maiores conhecimentos e de práticas de negociação e persuasão para sua atuação nesta condição. Além do mais, o que se almeja é alcançar a meta de esboçar um instrumental analítico que permita dizer, por exemplo, em quanto determinado grau ou características da deliberação afetou efetivamente a produção de políticas públicas pelo governo. As tentativas de cruzamento destas informações estão no cerne dos estudos atuais sobre participação e Conselhos Gestores, com o propósito de checar, analisar e avaliar os chamados impactos distributivos decorrentes de suas próprias atividades (Cunha, 2004; Avritzer, 2005; Dagnino, 2002; Dagnino e Tatagiba, 2007).

No caso dos autores da segunda fase, interessante notar, ademais, que o marco teórico no qual eles se baseiam não desconsidera de todo a existência de representação no bojo da ação política, diferentemente do marco teórico defendido pelos participacionistas agregativos. Na verdade, tal como pontuado por Faria (2007), não existe uma apologia à participação literalmente direta, tal qual estes últimos tendem a fazer. Trabalha-se, antes, com a possibilidade de que indivíduos específicos representem outros em matérias específicas, mas com a ressalva da necessidade de existência de espaços alternativos – fóruns públicos (Faria, 2007) – para que ocorra o contato *face-a-face* entre os

²² A presença de todas estas variáveis, em menor ou maior grau, em menor ou maior período de tempo e intensidade, incidiria sobre os aspectos que balizariam o próprio caráter deliberativo dos Conselhos. Caráter que, retomando mais uma vez o que foi visto (à luz da própria teoria), estaria ligado 1) à existência de deliberação pública (o procedimentalismo deliberativo ressaltado por Santos e Avritzer); 2) à possibilidade de proposição de novas temáticas e agendas de discussão, já que mesmo em contextos sócio-políticos complexos as possibilidades de aumento e ampliação da participação não deixam de estar presentes; e 3) à produção de acordos públicos, decisões coletivas, baseadas nas interações estabelecidas entre os atores nas instâncias participativas, através de argumentações plenamente justificadas e argumentativamente lançadas.

entes da relação, no sentido de validar as perspectivas diversas através da persuasão, do diálogo, ou do escrutínio público de argumentos diferenciados (Habermas, 2003).

Não obstante, muito embora a ênfase que os estudiosos desta segunda fase conferem ao fator participação seja diferente daqueles da primeira, essa própria mudança de foco no sentido de enfatizar o fator deliberativo, ou seja, o processo dialógico que precede o processo decisório, levou a que estes estudiosos concentrassem seus esforços basicamente neste último aspecto como fonte de influência direta e controle das decisões do Estado. Nesta linha, é possível dizer que o fato de que, na verdade, a participação nos Conselhos é restrita e, por isso, implica a consubstanciação de relações de representação, tem sido negligenciado por estes analistas em função do tratamento conferido a este fator.

Se por um lado, portanto, a adoção desta lente ajudou a lançar luz não só à importância dos Conselhos para a própria democracia, através da adoção não só do viés de *públicos participativos* e/ou institucionalização de procedimentos de deliberação e encontros *face-a-face*, mas, também, problematizando, através destes instrumentais, o seu caráter deliberativo, por outro, deixou em segundo plano o fato de que, na verdade, tal como pontuado por Avritzer (2007), nestas instituições o Estado passou a lidar com uma representação oficial da sociedade civil.

1.3.3 Um balanço geral dos estudos

Este panorama acerca dos estudos sobre instituições participativas e participação política no Brasil, com ênfase nos Conselhos Gestores, revela pontos de convergência e divergência entre as duas fases consideradas. Estes pontos estão relacionadas, principalmente, ao marco teórico levado em consideração pelos analistas de cada período. O quadro abaixo (quadro 1) resume as diferenças e aproximações em 6 variáveis específicas, a saber: perspectiva teórica adotada; racionalidade considerada ou modo de formação das preferências; modo de formação de consenso; tipo de participação ensejada ou relação entre os elementos participação e representação; modo de abordagem aos Conselhos Gestores; e, por fim, razões básicas que levaram cada qual à negligência de não considerar que, na verdade, a participação é restrita.

QUADRO 1 – ELEMENTOS DE DIFERENCIAÇÃO ENTRE AS PRIMEIRA E SEGUNDA FASES DE ESTUDOS SOBRE INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

	Primeira Fase	Segunda Fase
Perspectiva teórica	Participacionista	Deliberativa
Racionalidade considerada / modo de formação de preferências	Racionalidade instrumental: preferências formadas no âmbito privado	Racionalidade comunicativa: preferências formadas no âmbito público
Modo de formação de consenso	Agregação de preferências	Deliberação pública, persuasão, interação <i>face-a-face</i>
Tipo de participação ensejada / relação entre participação e representação	Participação direta como fonte de “aprendizado político”; ativismo.	Participação direta em <i>Fóruns</i> /espaços públicos como forma de 1) justificação pública de preferências, decisões, etc.; 2) generalização dos interesses no público
Modo de abordagem dos Conselhos Gestores	Canais de participação propiciadores de aprendizado político e influência no sistema político	Canais de participação propiciadores de deliberação (argumentação + decisão) e influência no sistema político
Razão de negligência da restrição da participação	Ênfase na participação direta como meio de aprendizado democrático	Ênfase no estudo da deliberação, entendida como crucial ao papel dos Conselhos de influenciar o sistema político

Este quadro sintetiza todas as principais diferenças observadas entre as duas fases de estudo, a começar pela perspectiva teórica adotada. Como já dito, a própria divisão em fases foi feita tendo por base o tipo de perspectiva teórica adotada. No caso dos estudos da primeira fase, a teoria participacionista; no caso da segunda, a teoria deliberativa. Os segundo e terceiro elementos de análise estão de certo correlacionados. Referem-se, respectivamente, ao tipo de racionalidade considerada ou ao modo pelo qual se considera que as preferências são formadas e ao modo pelo qual o consenso é obtido nos processos de tomada de decisão. Na primeira fase, o marco teórico adotado defende que as preferências são formadas no âmbito privado e, então, levadas a público. O consenso é obtido a partir da agregação de cada preferência individual. Já na segunda fase, a teoria adotada postula que as preferências são formadas no âmbito público, através da argumentação e escrutínio público do melhor argumento. Da mesma maneira, o consenso é obtido dessa forma, especialmente através da institucionalização de procedimentos que garantam interação *face-a-face* (Avritzer, 2002; Santos e Avritzer, 2003).

Os três últimos pontos também têm uma forte correlação. No tocante aos estudiosos da primeira fase, por exemplo, pode-se afirmar que o último ponto, razão de negligência da restrição da participação, deve-se à configuração dos dois pontos anteriores. O tipo de participação ensejada é a direta porque entendida como meio para o aprendizado político (Pateman, 1992) e os Conselhos são vistos como canais propiciadores deste aprendizado e, por conseguinte, deste tipo de participação. Dessa forma, a ênfase neste caráter direto da participação obscurece o fato de que, na verdade, ela é restrita.

No caso dos estudiosos da segunda fase, a mesma lógica pode ser aplicada. O tipo de participação é também direta, ainda que no sentido de qualificar a representação exercida nas instituições clássicas (Habermas, 2003). O propósito é garantir meios de se obter consenso o qual, por sua vez, exige interações *face-a-face*, como visto. Neste sentido, os Conselhos são vistos como canais institucionalizados deste tipo de interação. Ênfase é dada em seu caráter deliberativo, pois ele é que determinaria o potencial desta influência. Assim, o fato de que, na verdade, a participação é restrita é obscurecido em função de uma ênfase no estudo do fator deliberativo (Dagnino e Tatagiba, 2007).

Constatar que existe uma negligência quanto ao reconhecimento de que a participação é restrita no interior destas instituições não implica que ele não deva ser estudado e/ou muito menos que não seja importante para as análises sobre Conselhos Gestores e sua relação com a temática da participação política no Brasil. Muito pelo contrário. A participação restrita leva sobretudo a que **alguns** tenham acesso a estas instâncias de tomada de decisão e influência no sistema político. Dado o caráter dos próprios Conselhos, as ações destes indivíduos tendem a ter, ao cabo, impactos determinantes sobre a vida de muitos outros. Assim, o questionamento que surge recai sobre a legitimidade destes atores para atuarem nesta condição, de representantes oficiais da sociedade civil (Avritzer, 2007). Nesta linha, o fato de que este fator tem sido negligenciado implica tão somente que não se pensou em instrumentais analíticos que consigam lançar luz às suas respectivas especificidades. Tal a temática do capítulo 2.

Nele, pretendo, em primeiro lugar, recuperar alguns elementos que demonstram e ajudam a ressaltar a importância de se considerar este fato nas análises sobre Conselhos Gestores no país. Procuo mostrar motivos pelos quais estes fatores teriam impacto na própria concepção democratizadora destas instituições e, por isso, urgiriam análises mais detalhadas e esmiuçadas, ou, em outras palavras, urgiriam um instrumental analítico que desse conta de lhes lançar luz e problematizar. Recupero, ademais, conceitos específicos que, teoricamente, sistematizam a discussão sobre legitimidade e, a partir disso, busco modelos específicos cujos quais estabelecem

mecanismos que determinam o caráter de legítimo a determinada relação de representação. Já vale adiantar que estes modelos são baseados nos dois tipos de racionalidade vistos neste capítulo.

CAPÍTULO 2

REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UM INSTRUMENTAL ANALÍTICO

Retomando o ponto de partida do capítulo anterior, vimos o debate entre elitistas, participacionistas e deliberativos. Para os elitistas, o conceito de democracia é estreito e/ou mínimo no sentido de entendê-la como fundada na realização de eleições e escolha de representantes, **conformando** o papel político dos cidadãos, como visto, exatamente neste processo de escolha. A legitimidade das decisões vinculatórias residiria, nesta linha, no fato de que os representantes foram eleitos através do cumprimento de regras e procedimentos específicos, coletivamente acordados e validados. Para os participacionistas, esta legitimidade não se conformaria tão-somente num processo de tal monta, mas, antes, na possibilidade de participação direta dos indivíduos nos processos de tomada de decisão e/ou nas instâncias decisórias.

Por último, na ótica dos deliberativos, decisões legítimas tenderiam a residir numa dimensão que, pode-se dizer, situa-se entre as duas perspectivas anteriores. Parte-se do pressuposto da necessidade de existência de representação política em sociedades modernas, muito embora se acredite que, por um lado, a legitimidade não se resume a um momento de escolha de representantes e, por outro, que ela também não residiria na participação direta dos cidadãos em todas as instâncias decisórias. Legitimidade, neste caso, estaria ligada muito mais aos contatos diretos estabelecidos entre representantes e representados em instâncias específicas.

Foi visto, nesta linha, como as concepções não elitistas conseguem ampliar o conceito de democracia, basicamente através de uma ênfase na variável participação política e seus impactos na prática democrática. Estudiosos sobre instituições participativas, em especial os Conselhos Gestores, no Brasil, buscaram se apropriar destas perspectivas para analisar o papel destas instituições no seio da prática democrática no país. Entretanto, como visto, o modo pelo qual empreenderam, cada qual, esta apropriação, levou a que a maioria desconsiderasse, ou pelo menos tratasse de forma indireta, o fato de que são **alguns** os que debatem, argumentam e tomam de decisões no interior destas instâncias – tal como relacionado no quadro 1 (capítulo 1, pg. 36). Decisões que, em função da própria concepção dos Conselhos, tendem, não obstante, a afetar de maneira crucial a vida de muitos outros indivíduos.

O estado da arte sobre instituições participativas no país, especialmente Conselhos Gestores, revela, assim, que a legitimidade destes atores não tem sido questionada. O resultado que tal negligência enseja é o da inexistência de modelos “decantados historicamente” (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006) que permitam empreender análises à altura da relevância do próprio fenômeno para os

estudos empreendidos. Implica dizer, em última instância, que estas instituições participativas têm sido analisadas até o momento sob a ótica do aumento da participação, deixando-se de lado, assim, o fato de que o Estado passou, na verdade, a lidar com uma representação oficial da sociedade civil nestes espaços (Avirtzer, 2007).

Nesta linha se desenham os objetivos deste capítulo – tendo base o plano geral da dissertação, que é o de buscar um marco teórico-analítico que possibilite entender e sistematizar a atuação representativa dos conselheiros que ocupam as vagas destinadas à sociedade civil nos Conselhos Gestores. Para tal, em primeiro lugar, vale a pena recuperar e analisar o próprio conceito de representação e sua relação com a variável legitimidade. Recuperarei, de forma pontual, dois conceitos específicos acerca dessa temática, que são os conceitos de *representação* e *representatividade*, trazidos da obra clássica que lida com esta questão, *The Concept of Representation*, de Hanna F. Pitkin (1967). Mostrarei, sob a ótica destes conceitos, que, grosso modo, a origem da legitimidade tende a residir no estabelecimento de *mecanismos* que consigam erigir padrões de interatividade entre ambos. Neste sentido, a negligência supracitada pode ser vista, ao cabo, como a falta de se pensar e/ou estabelecer padrões ou mecanismos desta estirpe para o caso dos Conselhos.

O segundo objetivo é tecer razões pelas quais a questão da legitimidade no interior destas instâncias deve ser problematizada e analisada. Ou, dito de outra forma, expressar quão necessário se faz o estabelecimento de padrões analíticos substancialmente detalhados acerca da atuação dos indivíduos que desempenham o papel de conselheiros nestes espaços. Para tanto, o argumento não se baseará na redundância de considerar que, porque tomam e influenciam decisões que tendem a afetar as vidas de muitos outros indivíduos, a legitimidade dos conselheiros deve ser “aferida”. Antes, o argumento, na verdade, toma esse fato por princípio e busca mostrar como a falta e/ou fragilidade dos supracitados mecanismos poderia vir a influenciar a própria concepção democratizadora e/ou de existência dos Conselhos.

Em terceiro e último lugar, pretendo recuperar diversos modelos que trabalham a questão da legitimidade através do estabelecimento, cada qual, dos padrões e/ou mecanismos supracitados. Estes modelos serão categorizados em grupos estabelecidos com base numa variável específica, que é o tipo de racionalidade com a qual contam, já que, como se observará, todos os mecanismos propostos estão baseados exatamente neste fator. São duas as racionalidades a serem consideradas – ambas recuperadas do capítulo anterior – e, neste sentido, dois os grupos a serem formados.

A primeira racionalidade entende os indivíduos como sujeitos auto-interessados, cujas preferências são formadas no âmbito privado e levadas a público para sua respectiva defesa. Grosso modo,

modelos baseados nesta racionalidade tendem a “prescrever” mecanismos de caráter formal, de cunho normativo, que consigam processar e/ou sirvam de mediadores aos conflitos de interesse advindos daí. A segunda dá ênfase à dimensão ideológica e valorativa do sujeito, postulando que as preferências e interesses são formados no público, através de interações *face-a-face* e que, ademais, estão sujeitas a permanente mudança, dependendo do escrutínio público do melhor argumento em torno de idéias e concepções específicas. Modelos embasados nesta racionalidade entendem que a legitimidade não prescinde de mecanismos formais para existir, mas, antes, pode residir em mecanismos adscritivos, ou de cunho substantivo, como afinidade temática (Avritzer, 2007) e/ou partilha de determinada perspectiva social (Young, 2000; 2006).

Ao fim, será montado um quadro teórico-analítico de argumentos de legitimidade. A construção deste quadro é um passo importante para o objetivo geral da dissertação, uma vez que, no próximo capítulo, as propostas analíticas apresentadas serão confrontadas com dados empíricos acerca da atuação de conselheiros da sociedade civil na ótica do exercício de representação por parte destes atores.

2.1 Apontamentos teóricos acerca da relação entre representação, legitimidade e a participação nos Conselhos

A obra que se tornou referência para o tratamento teórico da questão da representação no meio acadêmico foi *The Concept of Representation*, de Hanna F. Pitkin (1967). Esta obra oferece, a princípio, dois conceitos de especial relevância para se pensar a questão da legitimidade, adquirindo, por isso, particular importância para este trabalho. Estes conceitos serão recuperados de maneira pontual, de forma a ajudarem na construção do argumento acerca da importância desta questão para o objeto em tela. O primeiro conceito trazido à baila por Pitkin é, na verdade, uma recuperação da própria noção geral de representação. Reside na sugestão de que a idéia base de toda forma de representação seria a de tornar presente o ausente, de agir e/ou falar em nome de outrem em situações específicas e em relação a assuntos e/ou *issues* determinados.

Esta concepção de representação ensejaria dois tipos possíveis de relação entre os seus respectivos partícipes, ou, em outras palavras, seriam duas as “figuras” de representação passíveis de serem geradas a partir dela. Primeiro, a do *procurador*, cuja origem residiria nas idéias de Cícero sobre o ato do representante de *advogar* os interesses do representado. Neste caso, todos os “anseios” deste último seriam levados criteriosamente a cabo pelo representante, tornando-se este uma espécie de

porta-voz daquele, nos moldes próprios de uma relação entre um *advogado* e seu cliente¹. O conteúdo da relação de representação é, assim, um ou alguns interesses portados por um indivíduo específico ou, ainda, comungados por diversos indivíduos e que serão advogados pelo representante, por exemplo, a instâncias de negociação e/ou instâncias decisórias específicas. Neste sentido, pode-se dizer que o representante atua como um *substituto* do representado em tais instâncias. O nome dado a esta relação é de “representação por *advocacy*”.

A outra situação ressaltada é a do *político*. Neste caso, tenderia a não existir coincidência de tal monta entre os interesses dos entes da relação, uma vez que pressupõe-se que os representados constituiriam, na verdade, uma coletividade formada por diversos indivíduos dotados cada qual de interesses e preferências específicas. O representante, neste caso, não age em relação a determinados interesses portados ou comungados por indivíduos específicos, mas, antes, atua em função do “interesse coletivo”. Este é o conteúdo da representação. Assim, ele, ao mesmo tempo, atua para os indivíduos, mas não em função dos indivíduos, ou como um substituto deles. A esta representação se dá o nome de “representação política”. Ela, assim como a anterior, está em consonância com o segundo conceito proposto pela autora.

O segundo conceito que Pitkin propõe é o de *representatividade*. Diz respeito à proporção em que os interesses dos representados estariam sendo considerados e/ou expressos nas ações dos representantes. Esta idéia fica melhor expressa ao se partir do pressuposto de que, na verdade, ainda que a representação implique tornar presente o ausente, os entes da relação são indivíduos diferentes. Apenas a existência de representação não implicaria, necessariamente, que o representante tomasse decisões que se aproximassem dos anseios do próprio representado, ou que, enfim, o representante estivesse sendo *representativo* deste último.

A *confluência* entre representação e representatividade, assim como, por outro lado, a existência de uma *tensão* entre estes dois *signos*, são, grosso modo, as duas perspectivas que balizam toda a discussão teórica acerca do tema da legitimidade na literatura sobre representação, sendo concretizadas nos extremos da “representação por *advocacy*” e da “representação política”. As possíveis relações estabelecidas entre ambos os conceitos – no sentido de ora existir uma aproximação entre eles e ora um distanciamento, ou uma tensão, entre ambos – são configuradas a partir do tratamento teórico-analítico que lhes é conferido, em especial no sentido de se pensar ***mecanismos*** que consigam estabelecê-las de alguma forma. Comumente, estudiosos e analistas do tema se referem a estas possíveis relações e aos respectivos tratamentos, ou mecanismos, que lhes

¹ Avritzer (2007) afirma que “O procurador identifica-se com a condição do representado antes de representá-lo e isso gera uma relação de afinidade.” (Avritzer, 2007:446)

são endereçados como a “questão da representatividade” (Pitkin, 1967; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006).

Basicamente, a questão da representatividade está, assim, no cerne de um debate que objetiva pensar *engenharias* que consigam estabelecer padrões de interatividade entre os *signos* representação e representatividade com fins, ressalte-se, de esboçar concepções e/ou bases específicas para a variável legitimidade, seja no caso da representação política, seja no caso da representação por *advocacy* (Pitkin, 1967; Held, 1995; Mansbridge, 2003; Santos e Avritzer, 2003). A própria Pitkin (1967), por exemplo, dissolve, tal como será abordado mais a frente, a questão da representatividade e, por conseguinte, das origens da legitimidade, na existência de mecanismos *formais* de *autorização* e *controle* para o agir. Modernamente, estes mecanismos se consubstanciarão na instituição do voto (e da eleição), entendido como autorização explícita para o agir e controle periódico sobre esse agir.

Negligenciar que a participação nos Conselhos é numericamente restrita levou a que os estudiosos relacionados no capítulo primeiro que tomaram estas instâncias como objeto de estudo para teorizar sobre participação política deixassem de considerar que ela implica a consubstanciação de relações de representação entre conselheiros e os diversos outros indivíduos potencialmente afetados pelas decisões por eles tomadas e/ou influenciadas. Em outras palavras, deixou-se de considerar que o papel de conselheiro implica, sobretudo, representar oficialmente a sociedade civil nestes espaços (Avritzer, 2007). A partir disso, não empreenderam uma busca por bases e origens da (variável) legitimidade acerca da atuação dos respectivos agentes destas instituições, particularmente no caso daqueles conselheiros pertencentes à sociedade civil.

A forma, ou, enfim, os *mecanismos* para se pensar legitimidade no tocante às relações de representação que são concretizadas no interior dos Conselhos Gestores, não estão, afinal, expressos na literatura sobre participação política que trata destas instituições no Brasil. No entanto, não estarem expressos não implica que sejam sem importância para o estudo dos Conselhos Gestores. À própria concepção de existência destas instâncias e o formato institucional que assumem cabe ressaltar, como já dito, que os atores que deliberam e decidem em seu interior o fazem acerca de políticas que, na verdade, terão impactos na vida de diversos outros indivíduos. Assim, revela-se, na verdade, patente a questão da necessidade de problematização da legitimidade da representação destes agentes. A próxima seção procura tratar este ponto com maior acuidade.

2.2 Por perspectivas de problematização da legitimidade

Problematizar a legitimidade dos atores que atuam como conselheiros, ou, em outras palavras, pensar em mecanismos que estabeleçam padrões de interatividade entre representação e representatividade no tocante à sua atuação, justifica-se por fatores específicos que alguns autores das ciências sociais já chamaram a atenção, *teoricamente*, em relação à temática geral da representação política. Os elementos elencados por tais autores advêm, principalmente, de situações nas quais os representantes tomam decisões que afetam as vidas dos representados e estes mecanismos ou inexistem, ou se revelam deveras frágeis.

Escrevendo na perspectiva da ciência política, por exemplo, Sartori (1994) afirma que decisões vinculatórias seriam expressas por sua soberania em relação a dada coletividade, isto é, afetariam todos os indivíduos de determinado grupo, sem exceção. Exatamente pelo fato de serem soberanas, estes indivíduos teriam que arcar não apenas com as consequências das decisões tomadas, fossem elas boas ou ruins, mas, também, com certos “riscos” associados ao próprio processo que levou a que fossem tomadas, notadamente em relação aos agentes participantes. A estes riscos denominou de *riscos externos*, sendo que o risco de **corrupção**, por exemplo, é um dos ressaltados pelo autor.

Numa perspectiva de cunho sociológico, Bourdieu (1990) chamou atenção para aquilo que considerou um risco e conceituou de “paradoxo da representação”. O representante constrói, ele mesmo, o seu público, através de sua atuação como “representante” de alguma coisa. Implica, no limite, entender a sua atuação como hegemonia (na perspectiva de hegemonia de Gramsci²), construindo *falsos consensos* ao largo de sua atuação social. O risco, neste caso, não reside simplesmente em que as ações do representante se tornem distantes dos anseios dos representados, mas o seu quase oposto. Há uma aproximação específica entre representação e representatividade que ocorre em função de um *constructo* discursivo empreendido pelo representante.

Ainda nesta perspectiva, Urbinati (1999) argumenta que, a despeito da corrente associação que diversos teóricos tentam empreender entre democracia e participação direta, remontando, para tanto, à participação dos indivíduos na *ekklesia*, na Grécia antiga, mesmo neste contexto seria possível perceber que este caráter de “direto” não se expressaria de forma tão óbvia assim. A

² Para Gramsci, a dominação de um ator sobre outro se daria não apenas através de elementos coercitivos e/ou pelo recurso do uso da violência. Dominação seria empreendida, principalmente, através de elementos persuasivos, de controle das mentes dos indivíduos. Para maiores detalhes, ver: GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. 6 v. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2002.

presença dos indivíduos não seria garantia de que todos teriam uma participação ativa, mas, muito pelo contrário, implicaria, na verdade, a abstenção da maioria deste próprio tipo de participação, resignando-se à participação passiva, na qual se escutava a fala de uma pequena parcela e, posteriormente, procedia-se ao voto³.

Participação, então, pode ser entendida, na perspectiva de Urbinati, em dois eixos: uma participação passiva e uma ativa, ou a mera presença dos indivíduos face à uma presença de tipo deliberativo empreendida por outros. A questão é que estes outros teciam suas considerações na *Àgora* promovendo interesses específicos, em especial os seus. Representavam, através de suas falas, indivíduos específicos que ou se identificavam, de saída, com tais interesses, **ou** eram “manipulados” de forma que isto acontecesse. Assim, interesses próprios tendiam a ser desenvolvidos ao longo da oratória e expressos como sendo interesses de vários, através, principalmente, do elemento persuasivo⁴.

2.3 Recuperando as bases da legitimidade na teoria democrática contemporânea

Analisar e problematizar a legitimidade dos indivíduos que atuam nos Conselhos Gestores é tarefa que urge ser feita, pelo que se observa. Este é um processo que passa, sob a ótica do instrumental teórico recuperado linhas acima, pela busca de mecanismos que consigam estabelecer padrões de interatividade entre os elementos representação e representatividade. Entretanto, à negligência teórico-analítica ressaltada no primeiro capítulo, cabe recuperar o fato de que, hoje, estes padrões inexistem para o caso específico destas instituições. Assim, a necessária análise da legitimidade nestes espaços fica à expensa da construção de um instrumental teórico-analítico que consiga esmiuçar e problematizar as suas especificidades. Sugere-se que esta construção passe pela busca de padrões de legitimidade, ou modelos de legitimidade, na literatura democrática de uma forma geral.

Estes modelos se diferenciam basicamente em relação ao tipo de racionalidade que atribuem às ações dos indivíduos de uma forma geral. Dependendo da maneira como enfrentam esta questão, entendem formas e/ou vias específicas pelas quais consensos podem ser alcançados – tal qual

³ Se é verdade, neste sentido, que o direito básico de todo indivíduo nesta época concernia àquele da fala, não é tão verdade assim, segundo a autora, que todos usufruíam e tinham a possibilidade de fazer uso deste direito de forma constante.

⁴ Nas palavras da própria autora: “They spoke their minds to promote some interests, and in this sense they spoke for someone and something, even if nobody gave them any mandate. (...) In Athens, direct democracy produced an elite despite the fact that it did not elect representatives. And even if in the *ekklesia* anyone who wished could “make a denunciation”, a petition or a law proposal, nonetheless the political leaders – the orators – shaped citizens’ opinions at their pleasure”. (Urbinati, 1999:10)

ressaltado no capítulo um. Neste sentido, mecanismos determinados tendem a ser propostos e/ou levados em consideração por cada qual. Em geral, esta regra se divide da seguinte forma.

Modelos baseados numa concepção de indivíduo auto-interessado lidam com uma perspectiva de consenso que é obtido através de conflitos e embates entre interesses diversificados. A partir disso, tendem a entender a origem da legitimidade pelo estabelecimento de mecanismos de caráter formal, normativos, que consigam mediar estes conflitos de maneira racional. Ao aumento da legitimidade, cabe o estabelecimento de mais instituições. Especificamente, são dois os modelos que estão baseados nesta perspectiva. Primeiro, aqueles que propõem *mecanismos autorizativos formais* (como os contratualistas); e, segundo, aqueles que propõem *mecanismos autorizativos e de controles formais* (neste caso, encontra-se a eleição e o voto).

A seu turno, existem modelos que perpassam a concepção do indivíduo auto-interessado e entendem valores e ideologias como variáveis de considerável peso nas definições de preferências e rumos de ação. Ademais, entende-se que estas preferências são passíveis de mudança e formação no âmbito público, através do diálogo e da persuasão. Neste sentido, tendem a prescindir de mecanismos formais de autorização para o agir, subentendendo que a legitimidade pode estar assentada também em fatores como identidade, afinidade temática (Avritzer, 2007) e/ou perspectiva social (Young, 2000; 2006), já que não pensados exclusivamente como contentores de anseios auto-interessados. Cada um destes modelos se baseia em fenômenos específicos da realidade. A seguir, eles são discutidos tendo por base uma divisão em dois grupos generalizantes, feita com base nas duas racionalidades pela qual se pautam.

2.3.1 O auto-interesse e o foco nas instituições como a busca por representatividade

O primeiro grupo a ser considerado refere-se àqueles modelos que trabalham com uma concepção de indivíduo auto-interessado, cujas preferências são formadas no âmbito privado e levadas à público para sua respectiva defesa. Neste sentido, o debate público reside no confronto de opiniões formadas *a priori* e o consenso tende a ser obtido através da agregação de preferências diferenciadas. O tratamento da questão da representatividade, nesta perspectiva, reside no aumento dos custos das ações dos representantes através da criação de formalidades, procedimentos e instituições específicas, ou de maior *engenharia institucional*, no sentido de processar e mediar os conflitos advindos das divergências de interesses (Pitkin, 1967; Przeworski, Manin e Stokes, 1999; Elster, 1998).

São basicamente dois os modelos gerais que se baseiam nesta perspectiva. O primeiro, preconiza que a legitimidade advém de uma *autorização* explícita ou formal para o agir. Apenas este ato já seria o suficiente para que as ações do representante fossem consideradas legítimas. O segundo modelo preconiza que, além de autorização, também uma perspectiva de *controle* formal seria necessária para garantir legitimidade. Regra geral, estes modelos partem do pressuposto de que o aumento da legitimidade está relacionado a um aumento de instituições que confirmam respaldo à relação de representação.

2.3.1.1 A legitimidade por autorização

A acepção que, desde o século XIX, se tornou hegemônica no tratamento da questão da representatividade, ou na busca por mecanismos de legitimidade, residiria, segundo Piktin (1967), num debate acerca da existência de regras *formais* que garantissem que indivíduos específicos exercessem representação através de um ato *autorizativo* conferido por todos os demais. A primeira justificativa de um ato desta estirpe residiria nas acepções dos contratualistas na perspectiva de um ato hipotético de *autorização* para o agir. O exemplo clássico da idéia deste tipo de autorização seria ilustrado pelos tipos de governo e sociedade pensados por Hobbes.

Na concepção deste autor, a *ação* seria todo ato que geraria algum tipo de responsabilidade para o indivíduo. Sua concepção de representação é retirada desta assertiva e se resume em saber como passar a possuir as ações de um outro. Os cidadãos autorizam o soberano a agir, delegam-lhe sua liberdade, em nome da própria vida, em nome da segurança privada e coletiva, através de um contrato cujos signatários são, de um lado, o *Leviatã* e, de outro, *toda* a sociedade. Segundo Avritzer (2007), Hobbes "... estava interessado unicamente em estabelecer que o ato de transferência da autoria é legítimo e, enquanto tal, capaz de fundar o poder soberano legítimo." (Avrtzer, 2007:447). A legitimidade do Leviatã adviria, assim, do fato de que ele deteria a autoridade acerca das ações dos demais indivíduos porque autorizado por estes últimos para agir, para empreender a ação que cada um abriu mão em busca de segurança.

Tal qual ressaltado por Manin (1997), a justificativa da relevância da acepção de autorização repousa numa oposição à idéia da escolha de representantes pela lógica dos sorteios, particularmente no caso dos primeiros governos republicanos. Nestes, a "ascensão" ao cargo de decisor político era um processo dotado de legitimidade em função do fato de que todos tinham o mesmo direito e, principalmente, a mesma probabilidade de serem escolhidos para ocupação deste cargo. A recuperação da noção de autorização como regra fundante da legitimidade se deu junto à introdução

das noções de consenso e racionalidade no interior da teoria política, na configuração de formas, regras e normas racionais de escolha de representantes.

Sociopoliticamente, o modo de formulação das normas e o caráter vinculatório que se lhes atribui seriam fatores socialmente “acatados” (ou aceitos) por causa da existência de mecanismos coletivamente acordados de autorização para o agir. O fato de que todos dariam o seu consentimento ao governo é que tornariam justas as decisões posterior e eventualmente tomadas por ele, ou, em outras palavras, que garantiriam a sua legitimidade. Essa última passa, assim, a não mais repousar no revezamento de indivíduos no poder, mas, antes, na necessidade de que aqueles que estivessem no poder detivessem a autorização de todos os demais.

2.3.1.2 A legitimidade por autorização e controle formais

A consubstanciação de uma relação de representação se daria, assim, através de um ato autorizativo explícito para o agir, seja no caso da representação por *advocacy*, seja no caso da representação política. Entretanto, segundo Pitkin (1967), apenas a existência de uma autorização, ainda que formalizada e/ou normatizada, não seria suficiente para tratar da questão da legitimidade, pois seu papel se limitaria a provar a legitimidade do ato de representar. Ela afirma que, na verdade, os primeiros estudiosos que se preocuparam com a questão da legitimidade, tal qual Hobbes, não teriam se preocupado com a *representatividade* do ator que desempenha o papel de representante, mas, antes, apenas com que este último detivesse a autorização dos demais para agir, tal como pontuado. A autora postula que, muito embora seja um mecanismo válido para lidar com a representação de uma forma geral, ele seria deveras inadequado para lidar com a representatividade, consubstanciando, neste sentido, um mecanismo frágil para o estabelecimento de interatividade entre ambos os conceitos.

O avanço de Pitkin se dá, assim, ao pensar em representação conjugando-a a uma outra variável que, segundo ela, seria de suma importância: a idéia de *controle*, ou *accountability*. Os indivíduos não apenas autorizariam outrem para o agir, para torná-los presentes, mas teriam a perspectiva de controle de suas ações, de forma que estas ações fossem condizentes com a vontade anterior que deu origem à própria autorização (Pitkin, 1967). Ao pensar nesta dimensão do controle, portanto, o que Pitkin consegue fazer é canalizar a tensão entre representação e representatividade de modo a diminuí-la. Ou, em outras palavras, a autora consegue pensar em mecanismos, *também formais*, de controle entre os entes da relação. Estes mecanismos são *concretizados*, basicamente, no momento

em que ela introduz duas variáveis específicas em sua discussão, que são as de democracia e modernidade.

Entender a democracia como variável relevante implicaria a necessidade do estabelecimento de **instituições** específicas que dessem respaldo à dualidade *autorização / controle* como fator de *legitimação* das ações de atores específicos (Bobbio, 2000; Dahl, 2001; Pitkin, 1967). Por via de regra, modernamente estas instituições têm se consubstanciado nas eleições, ou no ato de votar, entendido como mecanismo que consegue entrelaçar todo o tecido social dentro de um sistema democrático. Em sua obra *Teoria Geral da Política*⁵, Bobbio faz uma instigante introdução quando volta-se à discussão do tema da democracia. Diz que, quando pensamos em democracia e/ou dela falamos, a primeira imagem que nos vem a mente é a do dia das eleições, com longas filas de cidadãos que esperam a sua vez para colocar o voto na urna.

Caiu uma ditadura, instaurou-se um regime democrático ? O que nos mostram os televisores de todo o mundo ? Uma cadeira de eleitor e um homem qualquer, ou o primeiro cidadão, que exercem o próprio direito ou cumprem o próprio dever de eleger quem deverá representá-los. (Bobbio, 2000:371)

O voto constituiria uma instituição básica nas democracias contemporâneas. Consubstanciaria, em última instância, o processo de não se garantir aos indivíduos poder direto de decisão sobre alguma questão específica, mas o poder de decidir quem por eles o fará⁶ (Sartori, 1994; Bobbio, 2000a; 2000b; Manin, 1997). Constituiria, assim, uma regra coletivamente acordada, formalizada e, portanto, legítima, de escolha dos representantes que irão tomar as decisões pelos representados (Bobbio, 2000; Dahl, 2001). Três fatores caracterizariam a importância do voto como mecanismos *autorizativo* e de *controle* legítimos nas sociedades. Primeiro, todos teriam a mesma chance de eleição, já que qualquer cidadão poderia se candidatar. A importância disso fica expressa ao se comparar com o critério do sorteio, pelo qual as chances de eleição eram desiguais (Manin, 1997). Com o voto, pelo menos haveria a possibilidade de se candidatar, aumentando, de saída, as chances de eleição em relação a este último sistema.

Segundo, matematicamente, o voto garantiria isonomia entre os indivíduos. Todos teriam a mesma oportunidade de influenciar a escolha dos representantes com a regra “um voto por cidadão”. No limite, isso quer dizer que todos teriam iguais chances de influenciar os processos decisórios estatais,

⁵ Bobbio (2000a).

⁶ E, plagiando Bobbio, as histórias dos processos de democratização de todos os países que hoje chamamos de democráticos referem-se à extensão progressiva do direito de eleger, à extensão progressiva do sufrágio. As campanhas contra as ditaduras que emergiram na América Latina tiveram, em sua grande maioria, a demanda pelo retorno de eleições como símbolo de “libertação” do regime. Isto foi justamente o que ocorreu, por exemplo, no Movimento Diretas Já, no Brasil. Assim também como o que ocorreu em manifestações em países da Europa Meridional, como a Grécia.

ou que todos influenciariam igualmente os processos de tomada de decisões tais que são vinculatórias – ou *decisões políticas*, tal qual pontuado por Sartori (1994). Terceiro, os representantes seriam eleitos pela maioria dos votos, ou pela agregação da maioria das preferências, ainda que, quando eleitos, não governassem (isto é, tomem decisões políticas) apenas para esta parcela que os elegeu, mas, antes, para todos, inclusive para aqueles que não os elegeu. Esta é a regra da territorialidade. Esta três regras garantiriam ao voto o caráter de legitimador da autorização a outrem para o agir, considerando o fato de que os representantes tomariam decisões tais que afetariam a vida de **todos e todos** tiveram a mesma chance de ser escolhidos e de escolhê-los.

Além destes três fatores, o voto também garantiria o *controle* das ações dos representantes. Sua *periodicidade* garantiria a possibilidade de que os eleitores não votassem em determinado candidato nas próximas eleições. Esta pequena digressão sobre o voto e eleições leva a crer que ele se refere, enfim, a um processo de *atomização* da sociedade no micro-cosmo das assembléias parlamentares (Bobbio, 2000b). Processo cuja operacionalização se daria mediante regras específicas para o viver social, exigindo, portanto, a existência de um aparato jurídico-institucional capaz de, pelo menos num primeiro instante, garantir a distribuição do poder político entre a maior parte dos cidadãos – do poder de decidir, enfim, quem por eles decidirá. Nesta perspectiva, democracia poderia ser entendida como a consubstanciação de procedimentos específicos para a garantia de governabilidade no sistema⁷ (Bobbio, 2000; Dahl, 2001).

2.3.1.3 *O voto como mecanismo frágil de controle e a demanda por mais instituições como garantia de legitimidade*

A despeito de sua relevância para as democracias, diversos teóricos têm desacreditado o voto em especial no seu “papel” de mecanismo de controle. Para eles, o voto constituiria um mecanismo deveras frágil de controle sobre as ações dos representantes. Przeworski, Manin e Stokes (1999) sintetizam em boa medida este tipo de crítica. Estes autores entendem que a fragilidade do voto enquanto mecanismo de controle dos representantes advém principal e basicamente de um problema de cunho informacional.

Eles estabelecem que as eleições se consubstanciarão em pelo menos dois tipos específicos de funções – as quais são, na verdade, apenas a concretização da dualidade autorização / controle.

⁷ Mister afirmar, nesta linha, que se há, enfim, alguma relação entre democracia e liberalismo, ela se concretiza justamente neste ponto: democracia e liberalismo se “encontram” nos **procedimentos** garantidos aos indivíduos de decidir e influenciar o próprio Estado, de exercer a “soberania popular” e se proteger de eventuais abusos e limitações da liberdade individual.

Ambas seriam plenamente criticáveis por se embasarem em pressupostos informacionais frágeis. Em primeiro lugar, o que chamaram de visão de mandato, ou *mandate view*. Nesta perspectiva, os eleitores agiriam tal qual agentes num mercado no momento das eleições. Tendo por base suas próprias preferências, sua tarefa na qualidade de cidadãos consistiria basicamente na escolha do candidato cujas propostas mais se aproximassem de tais interesses, dentre um leque de opções disponíveis. A informação sobre todas as propostas, assim, seria crucial no sentido de prover condições de comparabilidade e, por conseguinte, uma escolha “racional” nos moldes citados.

A segunda função das eleições seria aquela de *accountability view*. Nesta perspectiva, as eleições serviriam também como mecanismo de controle das ações dos representantes. De posse das informações a respeito das ações destes últimos ao longo do mandato, os eleitores poderiam avaliar se elas se aproximaram ou não de suas próprias preferências. O voto seria definido exatamente em função desta avaliação. Neste sentido, portanto, mais uma vez pressupõe-se que os indivíduos detêm informações completas acerca dos *issues* de forma a embasar suas tomadas de decisão.

Exatamente por estar calcado neste tipo de pressuposição é que o voto seria um mecanismo frágil, embora legítimo, de lidar com a questão da representatividade. A solução dada pelos autores? Propõe-se que mecanismos de controle horizontal sejam criados como forma de amenizar a imperfeição do voto como controlador das ações dos representantes. Em outras palavras, conclui-se pela fragilidade do voto e volta-se o foco para a criação de mecanismos institucionais de *check and balances* entre as próprias instituições. A despeito do fato de que, com isso, os autores propõem um tipo de “menor importância” à participação dos cidadãos nas questões decisórias estatais ainda que mesmo através tão somente do voto, vale a pena chamar atenção neste caso para um outro aspecto da discussão.

Ao estreitamento entre representação e representatividade, esta perspectiva postula o aumento dos custos das ações dos representantes através da criação de procedimentos e instituições específicas, ou de maior *engenharia institucional* (Przeworski, Manin e Stokes, 1999). Esta idéia fica ainda mais clara na seguinte afirmação de Anastasia e Santana (2008) sobre o tema geral da corrupção:

Se for verdade, como afirma Montesquieu, que o princípio da democracia é a *virtude*, entendida como o amor ao bem público, sabe-se, desde Locke, que não se pode esperar que todos os indivíduos sejam virtuosos o tempo todo. Ali onde a virtude for escassa é preciso aumentar os custos da corrupção, organizando instituições que facultem aos cidadãos o controle público do exercício do poder e que impeçam os governantes de *apagar seus rastros*. Ou seja, é preciso construir instituições mais conducentes à produção da responsividade e da responsabilidade políticas (Anastasia e Santana, 2008:5)

A ênfase na necessidade de mais engenharia institucional para o estreitamento dos signos representação e representatividade pode ser explicada pelos pressupostos adotados por esta perspectiva hegemônica (Mansbridge, 2003), cujo principal repousa, como já ressaltado, num entendimento de racionalidade baseado na disputa de preferências diversas e antagônicas que, formadas na esfera privada, carecem de defesa no âmbito público (Held, 1995; Faria, 2007; Santos, 1998; Santos e Avritzer, 2003). Neste contexto, instituições urgem serem construídas para mediar interesses díspares entre si.

No campo da representação, assim, a relação entre os entes da relação pode ser vista como a de indivíduos auto-interessados, cada qual defendendo o seu interesse. Neste sentido, o controle sobre as ações do representante seria passível de concretização mediante instituições que processem os conflitos advindos daí. No caso de determinadas instituições se revelarem frágeis e/ou com o tempo assim se mostrem, a solução para a manutenção e/ou mesmo aumento do controle, ou para a questão da representatividade, reside na criação de mais instituições, portanto.

Uma ilustração clara deste ponto reside no tipo de visão dos Conselhos Gestores à luz da literatura *neocorporativista*, ou de *corporativismo societal*⁸. Esta literatura empreende uma leitura dos modos de relacionamento estabelecidos entre grupos e/ou associações privadas diversas e o Estado como forma de fazer valer determinados interesses particulares (Diniz, 1994, 1996). Segundo Schmitter (1974), o corporativismo seria um sistema de intermediação de interesses no qual os diversos grupos sociais são organizados hierarquicamente em categorias específicas que detêm o monopólio da representação de determinado setor produtivo, ou categoria produtiva, frente ao Estado. A grande questão é que a interação só se concretiza quando este último ou autoriza e regulamenta de forma criteriosa a formação destas categorias, ou as cria por iniciativa própria⁹. Assim, o Estado não apenas penetra, mas controla pelo menos três importantes aspectos da vida social, que são o econômico, o social e o político, capitalizando e/ou dirimindo eventuais conflitos *a priori*, através de sua atuação de regulamentador¹⁰.

⁸ Estas literaturas são expostas mais à frente.

⁹ Nas palavras de Schmitter (1974), o corporativismo é “um sistema de representação de interesses no qual as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias únicas, obrigatórias, não competitivas, organizadas hierarquicamente e diferenciadas funcionalmente, reconhecidas ou autorizadas (se não criadas) pelo Estado, que lhes concede deliberadamente o monopólio da representação no interior de suas respectivas categorias em troca do controle, seleção de lideranças e subsídios.” (Schmitter, 1974:100 – tradução nossa).

¹⁰ O grande exemplo desta perspectiva no Brasil ocorreu no governo de Getúlio Vargas, principalmente ao longo dos anos 30, quando foram regulamentadas e criadas diversas categorias funcionais principalmente no plano econômico – já que o país estava em pleno processo de industrialização na época. Para maiores detalhes sobre isso, ver: DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930/45.** 1979. Disponível em: <http://neic.iuperj.br/textos/O%20Legado%20da%20Era%20Vargas-semin%C3%A1rio.doc>. Também a obra de Nunes (1997) é esclarecedora neste sentido.

No período pós-ditatorial, já na fase democrática do Brasil, principalmente ao longo dos anos 90, porém, Nunes (1997), em seu estudo sobre diferentes “gramáticas sociais” desenvolvidas no país¹¹, afirma que um outro padrão de relacionamento entre Estado e sociedade estaria sendo sociopoliticamente processado. Este padrão se ligaria mais à concepção daquilo que, na literatura especializada, se convencionou chamar de *neocorporativismo*, ou *corporativismo societal*. Para Labra (1999), o neocorporativismo seria um sistema inverso ao corporativismo estatal principalmente pelo fato de que as associações e/ou grupos são livres para estabelecer, ou não, relações com o Estado (Diniz, 1996).

A inversão de lógica, nesta linha, se dá, assim, pela atribuição de uma perspectiva de autonomia a estes atores e pelo reconhecimento de que, na verdade, *eles* penetram o Estado na qualidade de representantes de determinados setor, interesse e/ou temática funcionais, ante a concepção inversa anterior, o corporativismo estatal (Diniz e Boschi, 1991). O Estado não cria as categorias gerais de representação monopolística, mas, antes, os próprios agentes atuam na qualidade de representantes, a partir, basicamente, de um auto-julgamento e da atribuição de objetivos próprios – ainda que, geralmente, sob o auspício ou por respaldo de políticas governamentais específicas (Labra, 1999).

À luz dessa perspectiva neocorporativista, os Conselhos Gestores podem ser vistos como instâncias que possibilitam e canalizam o acesso ao Estado para estes grupos sociais, intermediando os interesses entre estes atores. Isto é, seriam canais pelos quais estas organizações poderiam buscá-lo, nos entremeios de concretização daquilo que Labra (1999) taxou como um dos traços mais marcantes das democracias contemporâneas, que é a realização de pactos entre agentes públicos e representantes de associações privadas. Estes pactos implicariam uma transferência de responsabilidades do Estado para as organizações civis no que tange, principalmente, à implementação e/ou execução das políticas públicas¹².

¹¹ Com base na temática da relação entre Estado e sociedade no país, o autor desenvolve a idéia de “gramática social” para teorizar sobre padrões de interatividade entre ambos. Os padrões elencados são: *clientelismo*, *insulamento burocrático*, *universalismo de procedimentos* e *corporativismo societal*.

¹² No Brasil, uma ilustração marcante deste processo refere-se à proliferação de ONGs que ocorreu ao longo dos anos 90 e o modo pelo qual o Estado de fato transferiu diversas responsabilidades para estes entes em termos de implementação de políticas públicas específicas – contando, inclusive, é claro, com a transferência de recursos financeiros¹². Por esta ótica, a leitura dos Conselhos é de instituições desenhadas de forma a congregar Estado e organizações civis na celebração de pactos específicos sobre políticas públicas, ainda que, na verdade, seja possível diferenciá-los em termos da importância e/ou do peso das responsabilidades transferidas (Ribeiro, 1997). Nestas instâncias, seriam delegadas às organizações não a “simples” tarefa de implementação de decisões já tomadas em relação às políticas com as quais lidassem cada qual, mas, antes, a co-responsabilidade em suas respectivas formulações e na fiscalização de sua execução. Pinto (2006) oferece um bom panorama desta questão. Além dela, Steil e Carvalho (2007) tratam da questão de forma ainda mais ampliada, relacionando prospectos que remetem diretamente ao processo de globalização.

2.3.2 Racionalidade comunicativa e a perspectiva da representatividade

O segundo grupo de modelos analíticos que buscam a configuração de mecanismos para tratar a questão da representatividade é formado por estudiosos que se baseiam numa racionalidade diferenciada da anterior. Neste caso, perpassa-se a dimensão do auto-interesse e postula-se que preferências são formadas e revistas constantemente através do diálogo, da comunicação e da persuasão (Habermas, 2003; Bohmann, 2000; Cohen, 1997). Tal como visto no capítulo 1, este tipo de racionalidade postula que, na verdade, 1) as preferências não são eminentemente formadas no âmbito privado, mas, também (e, principalmente), no público; e 2) o consenso é obtido através da persuasão e do diálogo, ante a perspectiva de agregação de preferências.

A participação política é entendida não *apenas* numa dimensão de auto-interesse, de escolha de governantes tendo por base um critério de comparabilidade entre preferências individuais e “oferta de interesses na praça” (Przeworski, Manin e Stokes, 1999). Muito embora, de facto, não se possa desconsiderar por completo esta perspectiva das ações dos indivíduos (Mansbridge, 2003; Fung, 2004; Reis, 2004), pressupõe-se também não ser possível desconsiderar toda uma perspectiva de vivências destes últimos ao longo de suas respectivas existências (Santos, 1998; Guimarães, 2004). Neste sentido, parte-se do princípio de que a participação está contida, também, de elementos ideológicos e identitários, frutos, principalmente, das experiências pessoais do indivíduo ao longo de sua vida e história (Young, 2000; Fraser, 2003).

Por esta ótica, o tratamento da questão da representatividade não passa pela criação de instituições que objetivem a mediação de conflitos, mas, antes, que possibilitem interações *face-a-face* entre os indivíduos, na ótica do aumento da participação e do escrutínio público de validade dos argumentos (Santos e Avritzer, 2003; Avritzer, 2002; Wampler e Avritzer, 2004). Perde o sentido creditar *toda* a resolução da tensão entre representação e representatividade à simples criação de instituições que pretendam “frear” os impulsos auto-interessados dos indivíduos, aumentando os custos de ações desta estirpe. Não há, portanto, exigência, por exemplo, de um momento autorizativo *formal* como requisito à condição de legítimo. Antes, esta última pode recair em fatores de cunho mais *substantivo*, desde que as ações do representante sejam informadas e/ou levem em consideração as discussões resultantes de contatos estabelecidos com os representados (Avritzer, 2007; Young, 2000).

De forma geral, os modelos que se baseiam neste tipo de racionalidade foram “cunhados” a partir de evidências empíricas relacionadas especificamente a certas deficiências observadas no tratamento conferido pela noção clássica de representação (baseada na proposta de aumento de *engenharia*

institucional, ou, mais instituições) à questão da representatividade. O tipo geral de proposta que apresentam para a legitimidade advém do tratamento dado à dualidade *autorização* e *controle*, o que os classifica em dois grupos: modelos que pressupõem regras formais de autorização, mas enfatizam a necessidade de mudanças no elemento controle; e modelos que não pressupõem regras formais de autorização como base do consentimento para o agir, ainda que, assim como os anteriores, também preconizem mudanças na variável controle. Estas “mudanças” podem ser entendidas, basicamente, como o aumento do contato direto entre os entes da relação de representação, na perspectiva de participação política e interações *face-a-face*.

Em especial, são dois os fatores que implicaram desafios específicos à aceção clássica de representação e, por conseguinte, deram origem às postulações dos referidos modelos. Em primeiro lugar, aquilo que, ao longo dos últimos debates no seio da teoria democrática, convencionou-se chamar de “crise da representação política”. Esta crise teria sua origem num descrédito geral por parte dos cidadãos, nascido ao longo dos anos, acerca da capacidade das instituições clássicas da democracia de prover representatividade. A despeito da criação de novas instituições com este intuito, elas continuariam sendo sempre permeáveis e/ou sensíveis a grupos de interesse específicos e não aos cidadãos “comuns” (Miguel, 2005). Para ilustrá-la, um fenômeno específico será abordado, que é o da criação da União Européia e as discussões sobre “*déficit* democrático” acerca de seu arranjo institucional. No geral, este fator gerou a discussão sobre modelos que consideram a autorização explícita para o agir, mas postulam mudanças no elemento controle.

Em segundo lugar, a atuação de grupos específicos que atuam como *porta-vozes* de determinadas temáticas e que, com isso, representam (“falam por” ou “agem por”), indiretamente, determinados indivíduos, os quais, de alguma maneira, se ligam às problemáticas endereçadas por estes entes – seja dentro dos territórios dos Estados nacionais, seja de forma transnacionalizada. Este fenômeno elucida como as concepções clássicas, ou os mecanismos clássicos de tratamento da questão da representatividade, são, de saída, incapazes de reconhecer a própria atuação dos supracitados agentes como representantes e, quando o fazem, taxam-nos imediatamente de ilegítimos. Dois fenômenos específicos serão abordados neste caso como fonte de ilustração, sendo a atuação de ONGs internacionais na temática defesa das mulheres e a atuação de organizações da sociedade civil. Ambos têm ensejado modelos analíticos que postulam o consentimento para o agir para além de um momento autorizativo explícito, assim como, é claro, mudanças na variável controle. A organização da discussão seguirá tal qual elencado.

2.3.2.1 A “crise da representação” no seio da teoria democrática

Miguel (2005) afirma que a necessidade da adoção da representação política nas sociedades modernas coloca um conjunto gigantesco de problemas, cujo cerne estaria assentado em três pontos principais. Em primeiro lugar, a separação entre governantes e governados, ou o fato de que decisões política são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas; em segundo lugar, a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional. O grupo dominante tende a exercer permanentemente o poder; em terceiro lugar, a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social. Segundo o autor, “A resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: *accountability*.” (Miguel, 2005:27).

Ainda que nos últimos 30 anos a democracia eleitoral tenha vivido um rápido processo de expansão e abrangência, um movimento de cunho contraditório também teria se acentuado diametralmente. Este movimento refere-se à deterioração da adesão popular às instituições representativas como função de uma deterioração das esperanças depositadas na *accountability*. Afinal, a capacidade de supervisão dos eleitores sobre os eleitos seria deveras reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda (Miguel, 2005; Przeworski, Manin e Stokes, 1999).

Três conjuntos de evidências ajudariam a sustentar a tese da crise disseminada da representação política. Primeiro, um declínio do comparecimento eleitoral; segundo, a ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por *surveys*; e, terceiro, o esvaziamento dos partidos políticos. Tal crise seria a responsável pelo surgimento de propostas variadas de novos mecanismos voltados a um “ressurgimento” das instituições representativas, como a proposta de *cotas* e *sorteios* (Manin, 1997).

Segundo Miguel:

Em tais propostas, há o reconhecimento, implícito ao menos, de que a redução da confiança popular nos parlamentos e nos partidos não é efeito da “alienação”, da falta de compromisso com a democracia ou de resquícios de valores autoritários. **É, antes, a constatação sensata de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula. Em suma, de que as promessas da democracia representativa não são realizadas.** (Miguel, 2003:126 – grifo nosso)

O autor argumenta que as esperanças depositadas nas *accountability* horizontal e vertical (tal como proposta por Przeworski et ali., 1999) não encontram mais do que uma pálida efetivação na prática democrática. No artigo *Representação política em 3D*, de sua autoria, Miguel sustenta que “...a recuperação dos mecanismos representativos depende de uma maior compreensão do sentido da própria representação.” (Miguel 2003:123). Tal como afirma na passagem acima, a crise da representação, para ele, teria sua origem, assim, não numa hipotética alienação por parte dos cidadãos acerca da participação nas questões políticas de uma forma geral. Antes, a causa principal da crise residiria, sim, na incapacidade das instituições de responder aos anseios dos cidadãos de uma forma geral, privilegiando interesses específicos, minando as possibilidades de influência de tais cidadãos nos assuntos e tomadas de decisão vinculatórias.

2.3.2.2 *O caso da constituição da União Européia*

O caso que ilustra com acuidade o ponto trazido à baila por Miguel (2005) refere-se ao processo de constituição da União Européia e o desenho de seus arranjos. Em especial, este exemplo mostra como as instâncias decisórias governamentais tendem a ser mais permeáveis à ação de grupos dotados de recursos específicos do que ao cidadão comum, afetado em sua vida cotidiana pelas decisões então tomadas nestas instâncias. Reis (2000) discute este processo de integração e as críticas a ele concernentes quanto a aspectos decisórios e suas implementações. De acordo com ele, os Tratados de Paris, Roma, Maastricht e Amsterdã acabam por definir uma complexa estrutura institucional que resolve os marcos jurídicos e políticos para o governo da União Européia, enquanto proposta federalista de organização. Os Estados-membros seriam representados por instituições inter-governamentais e supranacionais que, muito embora reclamem uma dada “soberania comunitária”, não suplantam a soberania de cada ente.

Acredita-se que, para os fins deste trabalho, não seja de extrema relevância o estudo sistemático, o detalhamento, de todas estas instituições, mas tão-somente uma breve descrição daquelas que mais interessam. O Conselho de Ministros é o órgão decisório da EU, tendo caráter legislativo e sendo integrado por 15 ministros representantes dos Estados-membros; o Parlamento Europeu é tido como a instituição de representação democrática da EU, composto por 626 chamados “eurodeputados”, os quais são eleitos por sufrágio universal e de forma direta, cada um em seu Estado – a função do Parlamento pode ser definida como um dado assessoramento legislativo ao Conselho de Ministros, como sendo co-partícipe na legislatura; a Comissão Européia é o órgão Executivo da EU, sendo, ainda que teoricamente, “vigiado” pelos órgãos legislativos. Além destes organismos, a EU conta, também,

com o chamado Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, o Banco Central Europeu, o Tribunal de Contas da EU, o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões, órgãos cujos quais, a despeito de sua importância, interessam em menor medida em relação aos mencionados anteriormente.

O que importa com relação a tais instituições, como já dito, é que, apesar de organizadas, funcionais e dotadas de um sistema de integração e cooperação internacional deveras avançado em termos de integração regional, amalgamam-se, de acordo com ampla literatura, pelo que se convencionou chamar de “déficit democrático”. Goodman *apud* Reis (2000), neste sentido, oferece uma boa expressão para o desígnio do fenômeno: “power without accountability”. Segundo ele, “as instituições e o processo de elaboração das políticas comunitárias, se não se encontram em crise, ao menos ensejam um amplo debate sobre legitimidade e *design* institucional para arranjos econômicos e políticas regionais.” (Goodman *apud* Reis, p. 44).

Partindo desse debate, Reis (2000) entrevê que as principais críticas ao processo de integração europeia têm assumido dois aspectos centrais: a crítica ao processo político, no que tange à representatividade, processo decisório e mecanismos de controle democrático; e a crítica à inexistência de aparato constitucional que suporte um ordenamento jurídico-formal que legitime as decisões tomadas em âmbito comunitário.

Fossum & Erikson *apud* Reis dão um panorama ainda mais claro da questão, ao argumentarem que:

... as decisões são majoritariamente retiradas dos cidadãos em função do tamanho relativamente grande, extenso da entidade, a morosidade do governo, as cada vez maiores cadeias de representação, etc.. Em termos gerais, a internacionalização implica num estendimento ainda maior dos poderes e prerrogativas do Executivo, dos oficiais nacionais – burocratas e *experts* – que são os principais atores na cooperação internacional. Os órgãos inter-governamentais da EU não são apropriadamente controlados (*checked*) por um sistema de controles constitucionais. Tais instituições têm uma base popular ainda mais fraca que suas *quasi* correspondentes domésticas. Não há partidos políticos europeus que possam atuar como intermediários vitais entre a população e as instituições no nível da EU. (Fossum & Erikson *apud* Reis, 2000, p. 72)

Embora eleitos, os membros da Câmara Legislativa europeia seriam pouco *accountables* aos cidadãos comuns. “A participação de *experts* e *Eurocrats* seria intensa e central na esfera do processo decisório, compondo um quadro de decisões tomadas em um ‘remoto’, ‘secreto’, ‘ininteligível’ e ‘unaccountable’ processo.” (Reis, 2000, p. 19). O que se questiona, nesse sentido, é sobre a existência de uma *demos* europeia e, conseqüentemente, de uma comunidade política europeia. Essa constatação, ao mesmo tempo que se insere, constitui a problemática básica do estudo: os cidadãos que vivem sob a égide da EU teriam noção de que as decisões tomadas nesse nível – seja de

cunho econômico, político, etc. – afetariam diretamente suas vidas, mas teriam pouca compreensão sobre o processo e a forma de seu controle democrático.

Na verdade, o que Reis delineia é que quão mais estendidas as instâncias de tomada de decisão, tão maior a distância para com as escolhas e preferências de cada indivíduo e da população como um todo. Em dada *issue area*, por exemplo, um arranjo democrático em nível interestatal seria configurado caso determinado grupo que tivesse predominância/hegemonia decisória sobre aquele assunto domesticamente, não o tivesse necessariamente no ambiente integrativo, externo. Isto é, grupos outros, que de modo mais “fraco” deliberassem sobre assuntos específicos na arena interna teriam possibilidade de atuarem mais firmemente e com maior objetividade sobre tais assuntos no âmbito externo, dadas as possibilidades de se formar coalizões e grupos maiores frente a instâncias decisórias também mais estendidas.

Porém, segundo ele, a literatura, como já suscitado, tem apontado para um efeito inverso: haveriam muitas instâncias decisórias coletivamente institucionalizadas, mas com pouco/baixo contato com os cidadãos diretos, que são os mais afetados pelas decisões tomadas, e, *ao revés*, mais permeáveis às demandas de grupos específicos com poder de barganha maior em determinado assunto. Nessa linha, ainda que pautado por um *design* tendente à uma federação, a União Européia ainda pecaria no que tange às possibilidades de participação, ou pelo menos controle decisório, por parte dos cidadãos, geralmente afetados em suas vidas e possibilidades de escolha, em contrapartida à atuação de grupos de interesse determinados.

2.3.2.3 *Mecanismos de tratamento da questão da representatividade: autorização formal e participação*

Às dificuldades observadas no tocante à relação entre criação de mais *engenharia institucional* e representatividade, tal como mostrado no exemplo acima, alguns autores empreenderam discussões no sentido de pensar mecanismos que consigam trabalhar esta problemática. Neste grupo, estão aqueles que, considerando o aspecto ainda formal da autorização, ou uma autorização explícita, centram esforços em problematizar a variável controle, especialmente no sentido de aumento da participação e contato *face-a-face* entre eleitos e eleitores. Miguel (2005), por exemplo, propõe a ampliação da própria teoria da representação. Lança mão do argumento de que, na verdade, a função de representação se daria não apenas nos processos de tomada de decisão, via representantes eleitos, mas também em etapas anteriores de definição da agenda e do debate

públicos. Neste sentido, a representação antecederia a própria eleição, influenciando diretamente nos resultados desta última – via, por exemplo, a ação representativa da mídia.

Em seu artigo *O que torna a representação democrática ?*, Urbinati (2006) investiga as condições que tornam a representação democrática um modo de participação política que possa ativar uma variedade de formas de controle e supervisão pelos cidadãos. O argumento base da autora é de que a democracia representativa é uma forma de governo que **não** é idêntica à democracia eleitoral. Seria uma forma original de governo, neste sentido. Se a democracia eleitoral consiste num processo calcado basicamente na escolha, autorização e legitimação de representantes no ato de votar, a democracia representativa, segundo a autora, é fundada numa perspectiva de *maior inclusão* na produção das leis do que o referido ato.

A política, nesta linha, se faria não apenas pelo consentimento eleitoral. Consistiria, na verdade, numa dinâmica de argumentação, contrargumentação, persuasão e debate, numa “arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo”. Pode-se dizer que a própria legitimidade dos representantes para tomada de decisão é contestada a todo instante, em uma “tarefa contínua e regulada” de processá-la. “... continuidade para além do período eleitoral é a norma que esperamos que os representantes sigam, de forma que possamos reconhecê-los, por assim dizer, ou julgá-los sempre, não somente ao final de seus mandatos eleitorais.” (Urbinati, 2006:208).

Dryzek e Niemeyer (2006) tecem algumas considerações sobre a questão diferenciando a *representação de pessoas e interesses* específicos da *representação de discursos*. Assim como o faz Urbinati, os autores tentam demonstrar que, na verdade, a democracia eleitoral, ainda que estendido o sufrágio ao conjunto da sociedade, não seria capaz de abarcar todas as múltiplas dimensões da política moderna. Esta última se caracterizaria pela emergência de uma multiplicidade de discursos que em pouca medida estariam sendo canalizados *de facto* pela via eleitoral.

Os autores sugerem, então, a criação de uma Câmara de Discursos que funcionaria a) como canalizador destes tipos de demandas e b) estaria permanentemente ligada às instâncias deliberativas. Em relação a Urbinati, pode-se dizer que esta proposta não se prende aos mecanismos tradicionais de intermediação entre indivíduos e Estado, como os partidos, tal qual sugerido pela autora. No entanto, ela tem também suas limitações. A principal se refere ao fato de que a própria criação de uma Câmara de Discursos parece um exagero teórico-analítico, algo deveras difícil de ser perfeito, na medida em que sugere a separação entre representação de indivíduos e representação de idéias.

Além disso, ignora-se o fato de que não só discursos podem ser (e efetivamente são) representados, mas, também, idéias, valores e, claro, interesses diversos (Avritzer, 2007). Nessa linha, o *déficit* democrático relativo à União Européia, por exemplo, não encontraria caminho para ser solucionado. Afinal, mesmo uma Câmara de Discursos estaria sujeita ao endereçamento de interesses específicos e, na medida em que os autores não propõem formas de “controlar” essa entrada, a problemática persistiria.

2.4 Legitimidade para além da autorização explícita

Os autores elencados vão além, como se observou, da perspectiva que responde à questão da representatividade somente via construção de mais *engenharia institucional*, ou seja, sistêmica. Eles evocam a centralidade da participação política, no sentido de contatos diretos entre os entes da relação de representação. Entretanto, ao se “prenderem” a uma concepção de autorização explícita para o agir como um dos requisitos à legitimidade, tal qual a concepção clássica o faz, restringem seu foco de análise, ou a capacidade explicativa de seus modelos, em relação, principalmente, a fenômenos que têm insurgido nos últimos anos e que desafiam esta própria concepção clássica, como veremos a seguir.

2.4.1 ONGs que representam indiretamente

Atualmente, por exemplo, a temática da proteção dos direitos da mulher está colocada na agenda internacional – e o que a observação direta pelo menos sugere é de que vários países também já “incorporaram” o assunto¹³. Diversas ONGs (e mesmo grupos transnacionais¹⁴) lidam com o *issue*, na perspectiva em voga do desenvolvimento de instrumentais, principalmente, mas não apenas, normativos, que garantam a defesa destes direitos. Além de, é claro, enfatizar fatores como a liberdade da mulher, dentre outros. O tipo de atuação destas ONGs implica agirem como porta-vozes desta temática e, de saída, a representação do grupo mulheres – isto é, o agir em nome das mulheres, na defesa de seus direitos, etc..

Muito embora a temática em si tenha um caráter relevante e a atuação destas ONGs configure-se como um projeto político de envergadura considerável, ela não está isenta de contradições. O

¹³ Este exemplo foi explicitamente retirado da obra de Avritzer (2007).

¹⁴ Na perspectiva de Rosenau (1997), são grupos que comungam de valores, idéias e/ou mesmo interesses e que formam um grupo específico que não se limita a um território específico, mas transpassa as fronteiras dos Estados.

caráter de óbvio e necessário que o assunto adquiere nas sociedades ocidentais (principalmente), não implica o mesmo para com países de religião islâmica, por exemplo (Kandiyoti, 1991). Nestes países, as sociedades geralmente têm regras de conduta e normas sociais condicionadas pela religião. O Alcorão, livro sagrado dos muçulmanos, atribui um papel social à mulher que tende a conflitar com os princípios ocidentais de defesa das mulheres. Só para citar um exemplo, mulheres muçulmanas, além de conviverem com o instituto da *poligamia*, correm o risco de serem apedrejadas publicamente e de sofrerem exclusões sociais severas (como a perda total do contato com filhos) caso seja provado terem cometido adultério¹⁵.

Pertinente ressaltar que, ainda que a grande maioria das mulheres discorde destas leis sagradas do alcorão, existirão outras que não só concordam, mas defendem estas leis, ainda que constituam apenas um grupo relativamente pequeno, ou ainda, no limite, apenas uma mulher. Fato é que existem mulheres que concordam e, por mera fruição axiomática, tendem a discordar da atuação das ONGs de defesa das mulheres, muito embora, assim mesmo, continuem na condição de representadas, devido ao fato de serem mulheres. Este exemplo simples permite elucidar uma das problemáticas centrais com relação ao exercício da representação política por atores da sociedade civil à luz da concepção clássica de tratamento da questão da representatividade. É a questão de saber QUEM autoriza estas ONGs a agirem em nome dos indivíduos (ainda que a representação se consolide indiretamente, como visto) e, por consequência, COMO exercer controle sobre elas.

O fenômeno elucidado desafia a perspectiva clássica de legitimidade no seguinte sentido. Sob esta ótica, se ONGs da temática mulheres representam, mesmo que indiretamente, mulheres, como pensar em mecanismos formais de autorização e controle de seus atos? Ressalte-se que estamos falando não de apenas uma ONG, mas, sim, de várias, as quais necessitariam, cada qual, da autorização para agir. Nesta mesma linha, não estamos falando de apenas uma mulher, ou de um grupo de mulheres, mas de todas as mulheres, as quais, cada qual, precisaria dar sua autorização, ou o seu consentimento formal¹⁶.

¹⁵ As ONGs de defesa das mulheres tendem a mostrar o exemplo de mulheres muçulmanas que geralmente frequentam o ensino superior, etc., como potenciais de dar fim a este tipo de prática, através do esclarecimento e do conhecimento de direitos.

¹⁶ Em outros casos, a problemática é a mesma. O GreenPeace, por exemplo, para dizer que suas ações seriam factualmente legítimas, precisaria da autorização de todas as pessoas que se relacionam com a temática meio-ambiente (e, neste caso, para cada tipo de ação que empreendesse).

2.4.2 Mecanismos de tratamento da questão da representatividade: para além de um momento autorizativo explícito

Às dificuldades imputadas à concepção tradicional de legitimação política por fenômenos específicos tal qual o exposto, diversos estudiosos empreenderam busca por maneiras de solucioná-los e/ou arregimentar instrumentais teórico-analíticos capazes de esmiuçá-los. Este grupo conta com aqueles teóricos que partem de uma concepção de autorização para o agir que não exige mecanismos formais e/ou explícitos como condição ao caráter de legítimo. Com isso, conseguem analisar o supracitado fenômeno, inclusive pensando bases também para a variável controle.

Castiglione e Warren (2005) fazem uma interessante relação entre os mecanismos clássicos de estabelecimento de legitimidade – quais sejam, autorização e controle formais – e situações nas quais, muito embora exista o exercício da representação, estes mecanismos inexistam em sua formatação formal. O objeto de estudo destes autores é o exercício de representação por organizações civis acerca de alguma coisa – tal qual o caso das ONGs de mulheres recuperado acima – e as problemáticas que isso gera. Eles denominam de “representação informal” a representação exercida por estas organizações e buscam equivalentes funcionais acerca dos elementos autorização e *accountability* para três casos específicos.

Em primeiro lugar, ressaltam o caso das associações voluntárias. Conceber autorização e controle, neste caso, seria relativamente fácil, segundo os autores, principalmente por causa do caráter voluntário. A entrada, ou afiliação, implicaria autorizar a associação a falar pelo sujeito, ao passo que a saída, ou a ameaça de saída, implicaria desautorização e, ao mesmo tempo, um tipo de sanção. Neste sentido, ainda que não existam mecanismos formalizados de autorização e controle, eles estão presentes e em poder do próprio sujeito.

O segundo caso é o das associações que atuam em causas tais que implicam vínculos involuntários com a base representada. Essas causas geralmente giram em torno de atributos adscritivos, como raça e sexo, que é exatamente o caso ressaltado das ONGs de mulheres. As ações dessas organizações têm impactos diretos nas vidas das mulheres, como, por exemplo, no caso brasileiro da recente aprovação da lei Maria da Penha¹⁷. Os debates em torno do conteúdo dessa normativa contaram com a presença e influência de diversas “entidades de mulheres”. Os vínculos criados são involuntários porque a perspectiva de representação é o caráter de ser “mulher”, por exemplo, e não um momento específico de afiliação. Neste sentido, o equivalente funcional da autorização é justamente ser portador deste caráter adscritivo, como “negro”, “mulher”, “quilombola”, dentre

¹⁷ Esta lei foi aprovada e sancionada recentemente e lida com a proteção da mulher frente à violência, principalmente a de caráter e origem doméstica.

outros vários. A *accountability*, neste caso, segundo os autores, se daria pela capacidade das organizações de “justificação pública” de suas ações.

Ao passo que o caso das associações voluntárias e o das organizações de caráter adscritivo seriam enquadrados, segundo os autores, na categoria de “membership groups”, o terceiro e último exemplo seria enquadrado como “resourced groups”. Neste caso, a constituição da base representada, ou o momento de autorização, se perfazeria através de um objetivo da própria organização no tocante a alguma temática específica, como, por exemplo, a do meio-ambiente, da luta contra as drogas, luta contra a pobreza, dentre várias. Um exemplo que ilustra este tipo de grupo seria a atuação do grupo *Green Peace*.

Atuando especificamente na temática do meio-ambiente, tendo por missão a sua proteção, suas ações têm impactos na vida de diversos indivíduos que não são seus filiados diretos, como, por exemplo, na influência da aprovação de leis contra crimes ambientais e na própria definição do que seja um crime ambiental. Assim, há uma representação de pelo menos todos aqueles que se preocupam com a temática meio-ambiente, filiados ou não ao grupo. O equivalente funcional da *accountability* seria a capacidade do grupo em conseguir recursos e financiamentos para suas ações, assim como sua também capacidade em justificar publicamente suas ações.

Os três exemplos trazidos à baila por Castiglione e Warren (2005) são sintetizados no quadro abaixo:

QUADRO 2 – AUTORIZAÇÃO E *ACCOUNTABILITY* DE REPRESENTANTES INFORMAIS

		Características do Grupo	
		<i>Membership Groups</i>	<i>Resourced Groups</i>
		Associações voluntárias	Grupos com filiação adscritiva
			ONGs, Fundações, grupos da mídia
Autorização	Entrada	Caráter adscritivo Aparições públicas	Objetivos/Missões acerca de temáticas
Accountability	Saída		Justificação pública
	Justificação Pública Relações Internas	Justificação pública	Ganho de recursos/ financiamento

Fonte: Castiglione e Warren, 2005, p.21

Este quadro deixa claro a perspectiva dos autores. Observa-se que, de fato, o caso das associações voluntárias é o que implica maior poder por parte do representado, tanto no que tange à

autorização, quanto no tocante ao exercício do controle sobre o representante, ou da *accountability*. Nos outros dois casos, pode-se observar que, se a questão da autorização recebe uma explicação plausível no tocante às bases da condição de legítimo, o mesmo não pode ser dito à questão do controle. Afinal, a perspectiva de *accountability* para ambas reside na dependência da justificação pública por parte dos representantes de suas ações. Este é um meio vago para controle, uma vez que não se discute espaços nos quais os representados descontentes possam eventualmente se fazer ouvir e exigir justificação pública.

Lavalle, Houtzager e Castello (2004; 2006a; 2006b) trabalham nesta mesma “chave” ao tentarem compreender o fenômeno do exercício da representação política por parte de atores da sociedade civil, ou por organizações civis, que atuam como representantes de determinada temática e/ou segmento. Este exercício estaria consubstanciado numa hipotética investidura jurídica por parte destas organizações no papel de representantes de interesses e parcelas específicas da população, tanto na implementação, quanto na supervisão de políticas públicas. Segundo eles, “...uma vaga de inovações institucionais tem levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo.” (2006a, p.49).

O objetivo dos autores é tentar co-relacionar reforma da democracia – no referente ao seu aprofundamento – e uma pluralização e diversificação não só de atores da representação, mas também do lócus onde esta última é exercida. Argumenta-se que o tipo de representação exercido por organizações civis difere-se daquele exercido por partidos e sindicatos, principalmente no que tange à utilização de mecanismos eleitorais e/ou de afiliação como base de legitimidade. O que Lavalle, Houtzager e Castello tentam fazer, neste sentido, é investigar, compreender e estruturar um modelo teórico-analítico que permita relacionar a legitimidade do exercício de representação pelas organizações civis a um elemento que não fique restrito ao momento eleitoral e/ou afiliatório.

Neste sentido, recuperam uma noção de “representação virtual” cuja origem reside em Edmund Burke, pensador francês do século XVIII. Burke trabalha tendo por base uma perspectiva de que os mandatos dos representantes não devem ser imperativos. Em seu clássico *Discurso aos eleitores de Bristol*, realizado em 1774, Edmund Burke expressou sua negação e desaprovação a qualquer mandato deste tipo, vinculatório, muito embora enfatizasse, ao mesmo tempo, que a opinião dos eleitores no geral e seus anseios deveriam ter algum peso nas decisões tomadas pelos eleitos.

Esta assertiva defendida pelo autor pode ser traduzida, na verdade, em um repúdio à participação popular nos governos caso se acrescente o fato de que ele escreve na pré-Revolução Francesa, comparando as monarquias Inglesa e de França. Ambas se diferiam pelo fato de que os ingleses já

assentavam a legitimidade do governo no elemento autorizativo e os franceses não o faziam. Burke critica fortemente o argumento de que, por isso, a monarquia inglesa seria mais legítima (Avritzer, 2007), estabelecendo, com isso, a concepção de representação virtual, segundo a qual a legitimidade não depende de um momento autorizativo explícito.

Vincular a legitimidade para além de um mecanismo formal de autorização, através da adoção dessa idéia de representação virtual, é uma dimensão de grande contribuição da obra de Lavallo, Houtzager e Castello para a literatura que pensa a reforma da democracia como um todo – ainda que apenas se tomada pelo conceito em si recuperado, desconsiderando as reais intenções de sua criação. Afinal, ela ajuda a trazer à baila a questão do estendimento das funções de representação à sociedade civil. Neste sentido, inspirados pelas contribuições de Burke, os autores afirmam que:

As organizações civis não são nem poderiam ser responsáveis ou portadoras de mandato (...) [nos termos da configuração tradicional da representação política ou mandato representativo], e, por conseguinte, julgá-las diretamente com esse padrão de referência é operação pouco produtiva no plano cognitivo. (2006b, p.45)

Mais a frente, afirmam, ademais, que “O modelo legítimo disponível de representação política – mandato representativo mediante eleições – foi edificado (...) para desempenhar funções que não coincidem de forma alguma com o perfil das organizações civis.” (2006b, p.47). Lavallo et al. oferecem, como pode-se observar, contribuições substanciais para a literatura no sentido de tentar entender a legitimidade da representação exercida por atores sociais numa perspectiva não restrita ao momento eleitoral¹⁸, tentando sobretudo evidenciar, com isso, as diferenças entre a representação formal e a representação exercida pelas organizações civis. Entretanto, o trabalho contém limitações importantes do ponto de vista dessa dissertação.

Estes autores vêem nas entidades civis atores sedentos por estabelecer contatos com o Estado para maximizar os seus interesses e, quanto mais o fizerem, mais legítimos serão. Em um de seus textos (Lavallo et al., 2006), eles mostram, por exemplo, que entidades que mantêm contato com o sistema político (partidos políticos, dentre outros) seriam aquelas mais propensas a se considerarem representantes legítimos de seus respectivos segmentos. Adotando esta perspectiva, os autores deixam de considerar que, na verdade, há entidades e organizações que expressam suas demandas não em função estrita da maximização de interesses. Se é verdade que isto importa, os debates

¹⁸ Esta é, na verdade, uma perspectiva de reconfiguração do conceito de representação muito difundida, principalmente entre os cientistas políticos norte-americanos (como visto no caso de Iris Young), mas ainda muito pouco no Brasil. Nos Estados Unidos, Nadia Urbinati é uma das expoentes desta temática, tentando diferenciar de forma sistemática democracia eleitoral de democracia representativa (Urbinati 1999; 2006), ou representação e representatividade, nos termos de Lavallo (2004; 2006a, 2006b). No Brasil, ver também os textos de Luís Felipe Miguel (2005).

atuais sobre reconhecimento, por exemplo, demonstram que esta é somente uma parte da luta de vários grupos¹⁹.

Uma outra contribuição importante para o tema em questão tem sido o trabalho de Abers e Keck (2007), que recentemente apresentaram um artigo no qual tratam da mesma problemática do exercício da representação por atores da sociedade civil. Segundo as autoras, "... a política municipal de conselhos gestores brasileira não se encaixa no conceito tradicional de democracia participativa..." (p.4). Um dos motivos elencados para tal é de que os participantes da sociedade civil não seriam "cidadãos comuns", mas representantes de organizações específicas, que são escolhidas como tal por outras organizações ou uma assembleia destas. Seguem as autoras dizendo que, "Portanto, conselhos gestores envolvem uma forma de representação de grupo." (id., p.4)²⁰.

A perspectiva de entendimento das autoras sobre o problema é pensar na legitimidade das ações dos atores que agem dentro dos conselhos, tanto no lado da sociedade civil, quanto no lado do Estado. No lado da sociedade civil, elas argumentam que esperar que os seus representantes nos conselhos estejam factualmente representando a sociedade como um todo seria não apenas impraticável, mas altamente indesejável – nas palavras das próprias autoras. Dever-se-ia representar, na verdade, aqueles que participam das organizações de base do representante, uma vez que "Presumir que tais organizações podem representar a sociedade como um todo rouba da sociedade civil a sua essência, que é ser uma esfera de diferença²¹." (p.5). A idéia, então, é de que elas poderiam no máximo "advogar" certas idéias e perspectivas no arcabouço plural que é a sociedade.

Avritzer (2007) procura mostrar que, na verdade, a legitimidade da representação exercida por atores da sociedade civil estaria ligada muito mais a uma representação de **temas** do que a uma representação de pessoas e/ou perspectivas específicas. Ele pensa a legitimidade da representação tentando dissociar representação de autorização e associando-a "... a um vínculo simultâneo entre atores sociais, temas e instituições capazes de agregá-los." (p.5).

O pressuposto é de que a política necessita tanto do ator que age legitimado pela autorização recebida, quanto daquele que age por si só, assumindo os riscos da ação. Tal pressuposto é a base da

¹⁹ Para um olhar geral sobre este debate, ver: FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: FRASER, Nancy. *Justice interruptus: critical reflections on the "postsocialist" condition*. New York, London: Routledge. 1997a. p. 69-98.

²⁰ Uma segunda hipótese defendida pelas autoras é a de que a peculiaridade dos conselhos se daria também pela participação de representantes do Estado que, na verdade, em sua perspectiva de autonomia ele deveria estar falando em nome do povo e não em nome de seus próprios interesses.

²¹ Neste sentido, dizem as autoras que, na verdade, "grupos da sociedade civil representam as visões diversas e plurais dos grupos sociais organizados." (p.16), uma perspectiva bem próxima daquela de Young (2000), na qual a autora ressalta, dentre um conjunto de proposições para a representação, a chamada *representação de perspectivas*, já discutida ao longo do texto.

teoria participativista por excelência e, segundo Avritzer, não deixa de haver representação mesmo quando aquele que age por conta própria, geralmente acerca de determinados temas e/ou assuntos específicos, fala em nome de outros, ainda que a relação se estabeleça por identificação – e não identidade, ressalte-se. A esta perspectiva ele dá o nome de *representação por afinidade* e tão mais legítimo será o representante quanto maior a experiência anterior e relação com o tema, dentre diversos outros grupos.

O autor ressalta que, na verdade, é preciso pensar a representação numa ótica que **combine os diversos tipos de representação existentes**. Não há exclusão das outras formas legítimas de representação, mas um grande enfoque na maneira pela qual estas estariam se relacionando no sistema. Em especial, ressalta o seu eventual encontro num território delimitado – como nos Conselhos – e diz que elas operariam por *superposição de soberanias*. Afirma, então, que, por esta ótica, a decisão final não seria monopolizada por um ator supostamente legítimo, porque eleito, por exemplo, baseando-se num pressuposto de que apenas atores legítimos, neste caso, porque foram eleitos, são os que poderiam decidir. Na verdade, a decisão final se daria por **superposição das soberanias** que se relacionam naquele dado espaço e não seria monopólio de apenas alguma delas porque supostamente mais legítima que as demais.

Esta perspectiva se aproxima daquela postulada por Young (2006). A autora trabalha na perspectiva da subrepresentação de grupos sociais específicos nos processos de tomada de decisões vinculatórias. A marginalização destes grupos, ou, em outras palavras, sua não inclusão política, seria fator gerador de diversas propostas de inclusão. A maioria dessas propostas, no entanto, recairia no equívoco de interpretar a representação como um processo de substituição, especialmente, para isso, recorrendo a discursos sobre identidade. Young afirma que recorrer ao debate sobre identidade implicaria recair num paradoxo, que é o de que a representação seria, ao mesmo tempo, necessária, mas impossível.

Esta impossibilidade adviria do fato de que um representante teria que interpretar a vontade de todo o povo para “agir em seu lugar”, substituindo-o. Além disso, questões identitárias implicariam uma brusca redução do próprio escopo da representação, deixando de levar em consideração os vários aspectos e experiências de vida de determinado indivíduo. O fato de ser negro, por exemplo, não implicaria que apenas uma representação identitária do caráter “negro” bastaria para determinada pessoa se sentir incluída, uma vez que, por exemplo, ela poderia ser negra e muçulmana ao mesmo tempo.

Neste sentido, Young atribui à representação um caráter multifacetado não calcado numa perspectiva de substituição, mas, antes, numa perspectiva de diferença. Interpretar a representação

como uma relação de diferença leva o debate, segundo a autora, para a interpretação da representação como um processo estendido no espaço e no tempo. Este processo se consubstanciaria no contato entre os entes da relação, especificamente no grau em que este encontro se daria no espaço e no tempo. Nas palavras da autora:

Em vez de interpretar o significado normativo da representação como o ato de propriamente pôr-se pelos eleitores, devemos avaliar o processo de representação de acordo com o caráter de relacionamento entre representantes e os eleitores. O representante inevitavelmente irá se afastar dos eleitores, mas também deve estar de alguma forma *conectado* a eles, assim como os eleitores devem estar conectados entre si. Os sistemas de representação, por vezes, deixam de ser suficientemente democráticos não porque os representantes deixam de se pôr pela vontade dos eleitores, mas porque perderam a conexão com eles. Nas democracias de massa modernas, as relações entre representantes e eleitores de fato se rompem facilmente: o difícil é mantê-las (Young, 2006:150).

Pressupondo que a representação é, na verdade, multifacetada, o que a autora propõe, assim, é que, na verdade, a inclusão de grupos marginalizados é passível de ser concretizada entendendo-se estes grupos como conjuntos de indivíduos que comungam de determinados posicionamentos e perspectivas sociais²² (Young, 2006:157), ainda que sem excluir a possibilidade de que as pessoas sejam representadas em seus interesses e opiniões específicas. *A Representação de Perspectivas Sociais* consubstancia, assim, a possibilidade de que diversos indivíduos sejam representados numa perspectiva grupal, mas sem perder de vista os aspectos de vida de cada um, ou, dito de outra forma, a individualidade de cada qual.

Cabe ressaltar que esta ampliação do próprio público e do caráter da representação está também presente em Avritzer (2007) e que, neste sentido, ambos os autores pretendem uma mudança de foco que não se reduz à representação de pessoas e interesses – seja para representação de temas (Avritzer, 2007), seja para representação de perspectivas sociais (Young, 2006). A consequência dessa mudança é que, em relação aos outros estudiosos vistos, em especial Lavallo et al. (2006) e Abers e Keck (2007), eles conseguem ampliar o conteúdo da representação para além da perspectiva estrita dos interesses, estabelecendo um tipo de representação mais generalizante (política), do que do tipo *advocacy* (grupos de interesse).

Além disso, ambos deixam clara a necessidade de um formato institucional pelo qual os indivíduos representados teriam condições de controlar as ações dos representantes. Este “controle”, na verdade, seria empreendido muito mais no sentido de um acompanhamento das ações, de forma que os interesses dos entes da relação se combinem através do diálogo, da persuasão e escrutínio

²² Segundo a autora, “ a perspectiva social é o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam.” (Young, 2006:164).

público do melhor argumento. Fator este que dependeria de atores portadores de um **ativismo** *no mínimo* relevante para concretizar o ideal do “controle democrático”. Os argumentos da *accountability* e da *responsiveness* só fariam sentido quando considerado o cidadão participante, que acompanha as ações específicas de seus representantes²³, assim como postulou Miguel (2005). Perspectiva esta que se difere, em certa medida, daquela proposta por Castiglione e Warren (2005).

Estes últimos, como visto, dizem que a justificação pública seria a forma principal de prestação de contas por parte do representante. Recuperar a perspectiva de presença de indivíduos de maior ativismo nos processos de representação, no entanto, muda o foco do *locus* desta atividade de prestação em pelo menos dois sentidos. Primeiro, não exigindo a presença de **todos** os eventualmente afetados pelas decisões tomadas, mas, antes, daqueles mais ativos. Segundo, em estabelecer um local factual, definido, para que a prestação ocorra.

Nesta ótica, fica mais *explícita*, enfim, uma perspectiva de necessário contato e deliberação permanentes entre representantes e representados, de prestação de contas de ações concretas, objetivas, factuais. Cabe recuperar, assim, uma importante variável da literatura, que é a de existência de fóruns públicos, que seriam espaços nos quais os entes das relações de representação teriam condições de interagir, prestar contas, justificar publicamente suas ações (Faria, 2005, 2007). Estes fóruns se consubstanciariam naqueles locais nos quais os entes da representação teriam oportunidade de discutir o próprio conteúdo da relação, onde os representantes poderiam publicizar os resultados dos debates nas instâncias na qual exerce representação, bem como informar-se dos anseios dos próprios representados. Na próxima seção, conclusiva, os diferentes argumentos sobre a legitimidade da representação serão trabalhados e analisados de forma comparativa.

2.5 ARGUMENTOS DE LEGITIMIDADE EM PERSPECTIVA COMPARADA

Os modelos discutidos neste capítulo enfatizam, cada qual em função da perspectiva de racionalidade que adotam, mecanismos específicos que atuam como elementos fundantes de legitimidade em situações de representação determinadas. O quadro abaixo (quadro 2) esquematiza comparativamente estes modelos de acordo com o tipo de mecanismo com o qual contam e com uma perspectiva de aproximação dos tipos de representação político e por *advocacy* que tendem a ensejar.

²³ Posto que o que realmente importaria é “A experiência anterior com o tema e a legitimidade do representante entre outros atores que atuam da mesma maneira que ele. (...) a legitimidade se dá pela relação com o tema. É ela que gera a legitimidade e não o contrário...”(2007:21).

QUADRO 3 – TIPOS DE REPRESENTAÇÃO E FUNDAMENTOS DA LEGITIMIDADE

Dimensão Racional	Modelos	Fundamentos de Legitimidade / Mecanismos	Tipo de representação
Auto-interesse (instrumental)	Representação em Hobbes	Autorização formal	Política
Auto-interesse (instrumental)	Representação Clássica	Autorização e Controle formais	Política
Valorativa / Ideológica / Dialógica-deliberativa	Democracia eleitoral X representativa	Autorização formal / Controle por contato, participação, persuasão	Política
Valorativa / Ideológica / Dialógica-deliberativa	Câmara de Discursos	Autorização formal / Controle por contato, participação, persuasão	Política
Valorativa / Ideológica / Dialógica-deliberativa	Representação de Perspectivas Sociais	Autorização por possuir determinadas características sociais / controle por contato, participação, persuasão	Advocacy
Auto-interesse (instrumental)	Representação Virtual	Autorização adscritiva / controle por contato, participação, persuasão	Advocacy
Valorativa / Ideológica / Dialógica-deliberativa	Representação por afinidade	Autorização por possuir experiência no tema, afinidade temática / controle por contato, participação, persuasão	Política

O quadro expressa todas os modelos discutidos ao longo do capítulo que estabelecem, cada qual, mecanismos específicos para erigir padrões de interatividade entre representação e representatividade. Os dois primeiros modelos estão baseados numa racionalidade instrumental e, como visto nas discussões, tendem a estabelecer que a legitimidade é passível de ser alcançada pelo estabelecimento de mecanismos formais de representação. Assim, as primeiras acepções postulavam que apenas a existência de mecanismos de autorização bastariam para o alcance da legitimidade, tal qual mostrado na comparação com o mecanismo anterior, do sorteio. Em um segundo momento, introduz-se a variável controle como elemento necessário para tratar a questão da representatividade e alcançar legitimidade, especialmente na ordem democrática. Vale dizer que, como se viu, à resolução de eventuais problemas com determinados mecanismos para resolver a representatividade, como no caso do voto, a solução “oferecida” é, assim, a construção de mais instituições.

Os demais modelos estão baseados numa racionalidade diferente da anterior, que não se resume ao auto-interesse, mas que tende a considerar, *também*, questões de cunho valorativo, ideológico. Ressaltam, assim, o representante que age não por interesses determinados apenas, mas, também,

indivíduos que buscam, **por exemplo**, reconhecimento de determinada condição adscritiva, como ser negro, ser homossexual, através da tematização desta condição no público. Neste caso, há dois tipos de modelos. Em primeiro lugar, aqueles que entendem que a legitimidade ainda está vinculada a um momento autorizativo explícito, mas que o controle não se dá pela criação de mais instituições e, sim, pelo aumento do contato entre os entes da relação, ou pelo aumento da participação.

Em segundo lugar, aqueles que perpassam a dimensão da autorização explícita como requisito à legitimidade. Para o modelo de Representação por Perspectivas Sociais, a legitimidade para representar advém do fato do representante pertencer ao mesmo grupo social que os representados, assim como do contato entre eles. Trabalha numa perspectiva de *advocacy*, de grupos que vão a público para defender determinada condição adscritiva, no sentido de gerar justiça social, tal qual ressaltado por Young (2000). O modelo de representação Virtual também perpassa a dimensão do auto-interesse e trabalha com a via da argumentação pública dos próprios representantes dos motivos pelos quais se consideram representativos. Trabalha numa dimensão de *advocacy*, sendo que fica clara a perspectiva de grupos que vão a público na busca muito mais de recursos materiais do que na defesa de algum elemento adscritivo, substantivo. O modelo de representação por afinidade entende que a representação é feita por temas e que a legitimidade advém da experiência relativa com o tema e do contato entre os entes da relação. A dimensão trabalhada é a da representação política, já que representar temas implica representar, ainda que indiretamente, todos os indivíduos que de alguma forma se ligam à temática endereçada, muito embora o “controle” seja realizado por indivíduos específicos, notadamente os mais ativos nos entremeios da sociedade civil.

No próximo capítulo, irei analisar, a partir de dados específicos sobre percepção de conselheiros acerca de sua representação, as bases da legitimidade da representação exercida nos Conselhos. Para tanto, terei como referencial analítico os modelos recuperados e a forma pela qual trabalham cada qual a questão da representatividade, ou das origens da legitimidade. A partir dos dados será possível dialogar com maior acuidade as propostas analíticas apresentadas.

CAPÍTULO 3

A ATUAÇÃO DE CONSELHEIROS À LUZ DO DEBATE SOBRE LEGITIMIDADE

A empreitada deste trabalho consiste, como já pontuado, em problematizar o fato de que, na verdade, a participação nos Conselhos Gestores é restrita e, por isso, permite que *alguns* indivíduos tomem decisões e influenciem as deliberações no seu interior, muito embora os resultados destas deliberações e decisões tendam a afetar a vida de muitos outros. Neste sentido, os conselheiros podem ser considerados, antes de mais nada, representantes oficiais da sociedade civil nestes espaços (Avritzer, 2007). O que este fato leva a questionar é, como se viu, a origem da legitimidade destes atores para atuarem nesta condição.

No entanto, também como visto, não existem modelos teóricos e/ou analíticos que permitam responder a este questionamento. As principais causas disso foram vistas no primeiro capítulo e estão relacionadas com o modo pelo qual a relação entre participação política e democratização foi tratada pelos estudiosos desta temática no Brasil. No segundo capítulo, foi demonstrado que, muito embora não estudada, a questão tem importância significativa para as análises sobre o funcionamento dos Conselhos Gestores. Além disso, algumas pistas foram dadas para se proceder à sua análise, através da recuperação de variados modelos que lidam com a dualidade representação e legitimidade.

Estes modelos estão, como visto, sintetizados no quadro 3 (capítulo 2, pg. 71) e podem ser classificados de seguinte forma: modelos que relacionam a legitimidade com uma autorização explícita para o agir; modelos que relacionam a legitimidade com a presença de uma autorização explícita para o agir e com o controle formal sobre o agir; modelos que fazem esta relação com uma autorização explícita para o agir, mas um controle informal; e modelos que não relacionam a

legitimidade com uma autorização explícita para o agir, mas, antes, com características adscritivas, substantivas e com controle informal, como contato entre os entes da representação. São de ordem diversa, portanto, os modelos que tratam da questão da legitimidade para o agir. De forma esquemática, pode-se dizer, em suma, que alguns modelos relacionam o aumento da legitimidade com o aumento de instituições formais (Przeworski, Manin, Stokes, 1999), ao passo que outro fazem esta relação com o aumento de contatos diretos entre os entes da relação de representação (Urbinati, 2006; Young, 2006; Avritzer, 2007).

Este capítulo tem por objetivo analisar, através de dados empíricos, o tipo de representação exercida pelos indivíduos nos Conselhos Gestores, com foco especial na legitimidade destes atores para o agir.

A análise se dará com base em pesquisa realizada em Conselhos de Saúde de 9 municípios do Nordeste brasileiro, cerceada, basicamente, pela aplicação de questionários a indivíduos que atuam como conselheiros. Neste sentido, os resultados aqui apresentados expressam tão-somente a percepção destes atores acerca do funcionamento destas instituições, especialmente no tocante à representação que exercem. Vale ressaltar, de saída, que o universo da amostra é de 112 casos, ou entrevistas. A presunção principal para utilização dos dados é de **cotejar** com a empiria o esforço analítico realizado ao longo do trabalho, sem pretensões maiores de realizar generalizações.

Os Conselhos Gestores são, como já enfatizado, instâncias deliberativas que tendem a influenciar a produção de políticas públicas. No caso do Conselho de Saúde, existe, ademais, uma prerrogativa decisória, no sentido de que não apenas as deliberações empreendidas em seu interior constituam fator de influência nas tomadas de decisão, mas, que, antes, este próprio processo decisório seja perfeito em seu interior. Neste caso, portanto, os conselheiros detêm uma capacidade decisória e de influência na vida de outros indivíduos considerável quando comparado a outros Conselhos os quais ou não possuem capacidade decisória, que é o caso dos Conselhos dotados “apenas” de prerrogativas e/ou caráter consultivos, ou, quando a possuem, lidam com temáticas menos amplas¹, como no caso dos Conselhos de mulheres, Conselhos de Idosos, dentre outros (Dagnino, 2002; Gohn, 2001; Tatagiba, 2004).

A composição dos Conselhos de Saúde é realizada por quatro “entes” específicos: governo, usuários, trabalhadores da saúde e prestadores de serviço. Os usuários detêm 50% dos assentos, ao passo que os outros 50% são distribuídos entre os demais atores, geralmente de maneira proporcional. Para os fins deste trabalho, os agentes representantes do governo não serão considerados, pressupondo-se que a legitimidade de sua atuação nos Conselhos advém da sua própria atuação como membro da máquina pública, ou, em outras palavras, que a sua legitimidade já conta com mecanismos específicos capazes de serem aferidas em outras instâncias, como nas eleições, nos concursos públicos, na relação com agentes eleitos e o modo pelo qual perfazem indicações. Nesse sentido, os demais segmentos serão analisados exatamente por, de um lado, fazerem parte de um espaço decisório no tocante às políticas públicas de saúde, mas, de outro, mas não estar claro, até então, com quais tipos de mecanismos autorizativos e/ou de legitimação contam.

¹ Note-se que a afirmação é sobre a amplitude e cobertura do tema tratado, não se afirmando qualquer tipo de comparação quanto à importância do assunto tratado.

3.1 Um breve perfil dos entrevistados

Esta seção pretende oferecer um breve panorama do perfil dos entrevistados. Para todas as variáveis elencadas, haverá um controle comparativo para usuários, prestadores e trabalhadores. A primeira variável a ser aferida se refere à renda familiar dos atores. A tabela abaixo oferece um panorama disso:

Tabela 1 – Segmento que representa X Renda familiar

	Trabalhador	Prestador	Usuário	Total
Benefício menor que 1 salário mínimo	1 (0,57)	0	3 (0,8)	4
De 1 a 2 SM	7 (4)	2	18 (4,235)	27
De 2 a 5 SM	4 (2,29)	3	18 (4,235)	25
De 5 a 10 SM	7 (4)	3	18 (4,235)	28
De 10 a 15 SM	4 (2,29)	1	4 (0,94)	9
De 15 a 20 SM	0	5	1 (0,235)	6
Acima de 20 SM	2 (1,14)	2	2 (0,47)	6
Não possui renda	0	0	1 (0,235)	1
NR	3	0	3	6
Total	28 (16)	16	68 (16)	112

É possível observar, através desta tabela, que, do total válido, 106, o percentual de conselheiros com renda acima de 10 salários mínimos é de 19,8% (21). O percentual daqueles com renda familiar entre 5 e 10 salários mínimos é de 26,4% (28) e o daqueles cujo renda familiar varia de 1 a 5 salários mínimos é de 49% (52). A comparação da renda dos segmentos é possível, como visto, mas vale um alerta. Para que as informações sejam factualmente confiáveis, faz-se necessário o cálculo dos percentuais relativos para cada um dos segmentos, uma vez que o número de respondentes difere entre todos. É possível ver, por exemplo, que o número de respondentes usuários é 4,25 vezes maior que o número de respondentes prestadores (68 x 16). Os valores relativos serão calculados sempre com base no menor valor de respondentes. No caso acima, ele corresponde ao total de 16 respondentes prestadores. Estes valores serão indicados em vermelho e entre parênteses, abaixo do valor bruto, tal como visto na tabela.

O cálculo dos valores relativos permitiu revelar que, em percentuais, dentre os usuários, o percentual daqueles que ganham acima de 10 salários mínimos é de 10,3% (1,645). Dentre os trabalhadores, este percentual é de 21,4% (1,14 + 2,29) e, dentre os prestadores, é de 50% (8). Assim, entre os

prestadores, o percentual daqueles que ganham mais de 10 salários mínimos é relativamente maior do que os outros segmentos, sendo que há menos indivíduos nesta faixa de renda dentre os usuários. Por outro lado, a situação se inverte na faixa de renda que conta 1 a 5 salários mínimos. Dentre os usuários, é de 53% (8,43) o percentual de indivíduos que se localizam nesta faixa. Dentre os trabalhadores, este percentual é de 39,3% (6,29) e, dentre os prestadores, 31,3% (5). Estes dados permitem afirmar que os prestadores detêm um nível de renda maior que os trabalhadores, os quais, a seu turno, detêm um nível de renda maior que os usuários.

Uma outra variável importante descritiva do perfil dos conselheiros concerne à sua escolaridade. A tabela abaixo dá um panorama dessa questão:

Tabela 2 – Segmento que representa X Até que ano você cursou na escola

	Trabalhador	Prestador	Usuário	Total
Primário completo ou incompleto	0	0	8 (1,88)	8
Ginasial completo ou incompleto	0	0	3 (0,7)	3
2º grau/Colegial completo ou incompleto	12 (6,85)	5	25 (5,88)	42 (17,73)
Superior completo ou incompleto	13 (7,43)	11	29 (6,82)	53 (25,25)
NR	3	0	3	6
Total	28 (16)	16	68 (16)	112

A primeira informação importante dessa tabela é a constatação de que, do total válido, 106, o percentual de conselheiros que têm curso superior completo ou incompleto é de 50% (53) e do daqueles que têm 2º grau/colégial completo ou incompleto é de 39,6% (42). Assim, pode-se dizer que, de forma geral, os conselheiros respondentes gozam de um nível educacional considerável, sendo que a metade tem relação com o ensino superior. Dentre estes últimos, o maior percentual é de prestadores, 43,5% (11), o percentual de trabalhadores é de 29,4% (7,43) e o de usuários, 27% (6,82), sendo o menor, portanto.

Outra variável descritiva do perfil dos entrevistados refere-se à sua situação ocupacional. Boa parte da literatura tem afirmado que um recurso importante para efetivação da participação política é o fator **tempo**. Neste sentido, a verificação da situação ocupacional dos atores pode revelar o quanto cada um detém deste recurso. A tabela abaixo oferece um panorama disso:

Tabela 3 – Segmento que representa X Situação ocupacional

	Trabalhador	Prestador	Usuário	Total
Inativo	1 (0,57)	0	16 (3,76)	17
Desempregado	0	0	5 (1,17)	5
Empregado com carteira	9 (5,14)	4	13 (3,05)	26
Empregado com Contrato de Trabalho	4 (2,28)	2	10 (2,35)	16
Funcionário Público	11 (6,29)	6	9 (2,12)	26 (14,41)
Autônomo	0	4	14 (3,29)	18
NR	3	0	1	4
Total	28 (16)	16	68 (16)	112

Do total válido neste caso, 108, o percentual de conselheiros que são funcionários públicos é de 24% (26). Vale notar que funcionários públicos são geralmente dispensados de suas funções quando assumem o papel de conselheiros, tendo, portanto, tempo para participar. Dentre estes, o maior percentual é de trabalhadores, com 43,65 % (6,29), seguido de prestadores, 41,63% (6) e por usuários, 16,3% (2,35). Dentre os usuários de uma forma geral, o percentual relativo daqueles que se declararam inativos é de 23,5% (3,76) e, dentre os trabalhadores, 3,56% (0,57). Ainda seguindo este tipo de análise, dentre os usuários, o percentual relativo daqueles que se declararam empregados com carteira ou com contrato de trabalho é de 33,75% (5,4), dentre os prestadores este percentual é de 37,5% (6) e, dentre os trabalhadores, 46,37% (7,42). Vale dizer que empregados nesta situação funcional têm de cumprir horários específicos de trabalho e, portanto, têm um tempo menor para participar.

Esta tabela permitiu observar que, no caso dos trabalhadores, há uma parcela considerável de indivíduos que são funcionários públicos (e que, por isso, disponibilizariam de tempo para participar), mas, ao mesmo tempo, uma parcela também considerável de indivíduos que são empregados, dispondo de um tempo específico para participar. No caso dos prestadores, esta situação não é drasticamente alterada, podendo-se afirmar que a situação se mantém. E, no caso dos usuários, há um percentual relativo maior de inativos, desempregados e funcionários públicos, combinado a um percentual relativos menor de empregados com carteira de trabalho e/ou contrato de trabalho. Ao cabo, pode-se dizer que o fator tempo seja um recurso mais disponível para os usuários do que para os demais segmentos.

Esta seção pôde mostrar, assim, que, no geral, os conselheiros respondentes e cujas percepções são objeto de análise têm um nível de renda considerável, principalmente no tocante aos prestadores.

Os usuários, como visto, são os que contam com o menor nível neste sentido. Quanto a sua escolaridade, observou-se que a maioria detém um nível educacional de ensino superior, havendo um equilíbrio entre os 3 segmentos. No tocante aos recursos para participação, observou-se que o fator tempo, importante variável para efetivação da participação, está mais disponível para os usuários, seguido de prestadores e trabalhadores.

3.2 A percepção de legitimidade dos conselheiros

Os conselheiros são agentes representativos e, de acordo com o instrumental clássico de atribuição de legitimidade, baseado na existência de mecanismos formais de autorização (tal qual Hobbes) e/ou também controle sobre o agir (Pitkin, 1967), sua legitimidade adviria basicamente da existência de mecanismos desta estirpe no interior dos Conselhos. Isto é, sua representatividade estaria baseada na existência destes mecanismos. Entretanto, os dados revelam um panorama que não se “adequa” exatamente a este pressuposto, como se pode observar pela tabela abaixo:

Tabela 4 - Segmento X Como você se tornou conselheiro

	Indicado pela secretaria de saúde	Indicado por assoc./org.	Eleito em Fórum de entidades ou Conf. Munic.	Indicado por assoc./org. após eleição interna	NR	Total
Trabalhadores	1	4	20	2	1	28
Prestadores	3	8	4	1	0	16
Usuários	1	25	41	1	0	68
Total	5	37	65	4	1	112

Esta tabela informa o modo pelo qual os conselheiros foram escolhidos. Pelo que se percebe, 65, ou 58%, dos entrevistados foram escolhidos através de eleição, a qual ocorreu entre entidades diversas em Fóruns abertos, ou em conferências municipais de saúde. Pelo critério clássico de atribuição de legitimidade, estes conselheiros seriam legítimos porque foram autorizados formalmente para o agir, através de um mecanismo específico para isso. Este percentual é maior do que a soma dos percentuais de conselheiros que foram escolhidos através de indicação, que é de 41,1% (37). À primeira vista, assim, esta comparação entre os dados poderia levar à suposição de que, na verdade, à luz dos critérios clássicos de legitimidade, os conselheiros são legítimos para atuar e os Conselhos são instituições legítimas por princípio.

Entretanto, o percentual *alto* de conselheiros eleitos (e, assim, supostamente legítimos) só faz revelar um fato: ele não é o percentual *total*. Há conselheiros que estão agindo, debatendo, persuadindo, negociando e tomando decisões no interior destas instituições com um mandato cuja origem os classificaria de imediato como ilegítimos à luz dos critérios em pauta. Estes últimos referem-se exatamente àqueles que foram escolhidos através de indicação, os quais compõem o considerável percentual de 41,1% (37) dos entrevistados, isto é, quase a metade do total. É possível distinguir de forma **relativa** o modo de indicação para os representantes de cada segmento, tal qual realizado na tabela abaixo:

**Tabela 5 – Percentuais relativos para o cruzamento
Segmento X Como você se tornou conselheiro
%**

		Trabalhador	Prestador	Usuário
Indicados	Indicado pela secretaria de saúde	33,23	58,15	8,62
	Indicado por assoc./org.	26,41	30,81	42,79
	Indicado por assoc./org. após eleição interna	70,36	20,52	9,12
	Total	18,44	53,33	28,23
Eleitos	Eleito em fórum de entidades	37,03	30,86	32,11
	Eleito em Conferência Municipal	17,56	43,90	38,54
	Total	46,48	15,69	37,83

A tabela revela os percentuais relativos para o modo de escolha de cada representante de segmento. É possível verificar que, dentre os 41,1% (37) indicados (tal como visto na tabela 4), a maioria, 53,3%, é de prestadores de serviços, seguido por usuários (28,2%) e trabalhadores (18,4%). Vale notar que os prestadores são majoritariamente indicados pela secretaria de saúde. A seu turno, usuários e trabalhadores são geralmente indicados por associações e/ou outros órgãos, valendo chamar atenção para o fato de que é maior o percentual de trabalhadores que são indicados após alguma eleição interna (70,3%) do que simplesmente indicados (26,4%), que parece também ser o caso da maioria dos usuários entrevistados (9,1% contra 42,8%, respectivamente).

Dentre os que foram eleitos, a maioria é de trabalhadores (46,5%), seguido de usuários (37,8%) e prestadores. No tocante a estes últimos, vale notar o seu baixo percentual em relação ao percentual de indicados, caindo de 53,3% para 15,7%. A seu turno, vale notar que o percentual de trabalhadores eleitos, 46,5%, é bem maior que o de trabalhadores indicados, 18,4%. Da mesma forma, também o percentual de usuários eleitos, 37,8%, é maior que o de indicados, 28,2%, ainda que a diferença não seja tão grande em relação aos trabalhadores. A tendência observada, portanto, é de que prestadores tendem a ser escolhidos através de indicação e usuários e trabalhadores tendem a ser

escolhidos através de eleição, muito embora, no caso dos trabalhadores, mesmo quando indicados, eles tendem a ser eleitos em processos internos de eleição, o que tende a não ocorrer no caso dos usuários.

À luz do critério clássico de atribuição de legitimidade, consubstanciado numa autorização formal para o agir, portanto, quase a metade dos conselheiros seriam, de saída, considerados representantes ilegítimos da sociedade civil, porque foram escolhidos através de indicação. Esta constatação leva a crer naquilo que Lavalle, Houtzager e Castello (2006) afirmaram acerca da legitimidade de organizações civis. Tal como visto, estes autores postularam que atribuir os mesmos critérios de legitimidade do Parlamento (critérios clássicos) a estes entes seria operação pouco produtiva no plano analítico². De fato, a análise seria passível de ser encerrada neste momento com a conclusão de que alguns conselheiros são legítimos e outros não.

Entretanto, tal como já apontado por Avritzer (2007), mesmo nos casos em que se comprova a existência de eleições para conselheiros (e que, por isso, denotariam situações de “maior” legitimidade), seria necessário ter cautela nas análises. O autor atribui isso a dois fatores específicos. Em primeiro lugar, em comparação com os pleitos eleitorais, não existiria o pressuposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos potencialmente afetados pelas decisões tomadas. Implica dizer que nem todos os afetados no conjunto da sociedade teriam voto para definir a autorização do conselheiro.

De fato, dados específicos colhidos dos **Regimentos Internos (RIs)** dos Conselhos aqui em análise dão base a este argumento. A tabela abaixo, que mostra dados acerca da composição prevista dos segmentos dos Conselhos, é reveladora neste sentido:

Tabela 6 – Constituição dos Segmentos prevista nos Regimentos Internos

	Frequência	%
Categorias de Origem já especificadas	30	26,8
Não há especificação de categorias de origem	33	29,5
Categorias de Origem já especificadas <u>e</u> pelo menos 1 entidade já pré-definida	15	13,4
Categorias de Origem já especificadas <u>e</u> pelo menos metade das entidades já pré-definidas	34	30,4
TOTAL	112	100

² A perspectiva destes autores está expressa no capítulo 2.

Os regimentos internos revelam critérios específicos para composição das cadeiras destinadas aos segmentos no interior dos Conselhos. Em 26,8% (30) dos casos, já há especificação prévia de categorias de origem das entidades. **Categorias de origem**³ são taxonomias gerais a partir das quais é possível definir os públicos, beneficiários e mesmo o campo de atuação das entidades, como, por exemplo, entidades de defesa das mulheres, entidades de defesa dos portadores de deficiência, entidades dos portadores de patologias, dentre outras. Em 29,5% (33) dos casos, não há definição destas categorias. Já em 13,4% (15), além de haver definição destas categorias gerais, os RIs já definem especificamente QUAIS entidades poderão ocupar aquela determinada vaga, sendo, neste caso, pelo menos uma já definida. A diferença, aqui, é que, por exemplo, além de se criterizar que “entidades de defesa das mulheres” estão aptas a ocupar a vaga, define-se, também, que indivíduos da **entidade X** e não das entidades Y, Z ou F, poderão fazê-lo, embora sejam todas classificáveis como entidades de defesa das mulheres. O percentual maior dos dados, 30,4% (34), é de casos nos quais além de estarem definidas as categorias de origem, pelo menos METADE das **entidades** já estão definidas – e isso inclui a possibilidade de casos em que TODAS elas já o estejam.

O fato de a maioria dos Conselhos analisados definir, de saída, categorias de origem e/ou mesmo entidades para composição da plenária leva a crer que sua comparação com a representação parlamentar não é tão óbvia quanto à primeira vista pareceria. Os públicos se revelam diferentes, uma vez que são, de certa forma, *pré-definidos*. Compreendem, em geral, de saída, os agentes mais ativos no bojo societário, aqueles que costumam participar, por exemplo, de Conferências Municipais e/ou Fóruns de entidades específicas, além, é claro, daqueles pertencentes às diversas categorias. Neste sentido, ainda que as decisões dos Conselhos afetem a todos numa determinada cidade, o fato de haver casos em que até mesmo as entidades que ocuparão os Conselhos já estarem definidas, tal como apontado pelos dados, pelo menos diminui e/ou tende a diminuir, cercear, as possibilidades de que indivíduos outros, ainda que pertencentes a outras entidades da mesma categoria e/ou que lidem com a mesma temática, possam se tornar conselheiros.

Em segundo lugar, Avirtzer (2007) diz que não existe o monopólio da representação, tal qual na representação parlamentar. As decisões tomadas pelos conselheiros estão imbricadas, na verdade, num emaranhado de processos decisórios que se sobrepõem para uma mesma temática. Já no caso do parlamentar, sua decisão tende a virar lei. O argumento geral do autor, assim, é de que, ainda que existam eleições nos Conselhos, elas são compostas de elementos específicos que no mínimo as tornam diferentes aos pleitos tradicionais e, portanto, não tão obviamente comparáveis. No limite, é possível dizer que os conselheiros agem e tomam decisões que tendem a afetar a vida de diversos

³ Vale dizer, esta denominação é invenção do próprio autor dessa dissertação, após se deparar com a falta de termos na literatura consensuados, que expressassem esta idéia.

indivíduos que não tiveram, em sua totalidade, oportunidade e efetivamente não os autorizaram explicitamente para o agir. Os dados abaixo ajudam a reforçar este argumento:

Tabela 7 – Modo de constituição dos segmentos previsto no RI

	Frequência	%
Eleição de entidades e (respectivos) representantes (em Conf. Municipal, Fóruns de entidades ou Fóruns do governo)	73	65,1
Eleição de entidades (em Conf. Municipal, Fóruns de entidades ou fóruns do governo) e, então, indicação de seus representantes por critério próprio	34	30,4
Indicação direta de representantes por entidades por critério próprio	4	3,6
Não há info	1	,9
Total	112	100,0

Os dados acima informam, para cada normativa dos Conselhos analisados, o modo previsto de escolha do representante de cada segmento. São três os modos. Primeiro, eleição de entidades e representantes em Fóruns de Entidades ou Conferência Municipal. Neste caso, as entidades são eleitas e, logo após, dentre os seus membros, também há eleição, sendo que os votantes são todos os participantes destes Fóruns e/ou Conferências e não apenas o público específico da entidade. Em segundo lugar, a categoria daqueles Conselhos nos quais as entidades são eleitas, mas os seus representantes são explicitamente indicados. Em terceiro e último lugar, aqueles Conselhos nos quais não existem eleições, seja para entidades, seja para representantes destas entidades.

O importante a ser observado nestes dados é que, quando existem eleições, elas tendem a ocorrer em dois momentos específicos: em conferências municipais e/ou em fóruns específicos de entidades. Assim, cidadãos que não participam de nenhuma destas duas instâncias já não têm, de saída, oportunidade de votar, muito embora as decisões dos conselheiros tenham impacto em suas vidas. Conceber a legitimidade somente como fruto da existência de eleições não é passível neste caso, portanto. Ao cruzarmos as informações acerca do modo pelo qual os conselheiros foram escolhidos e a previsão de constituição dos segmentos nos RIs, obtemos o seguinte resultado:

Tabela 8 – Consituição dos Segmentos prevista nos Regimentos Internos X Como você se tornou conselheiro

	Indicado pela secretaria de saúde	Indicado por assoc./org.	Eleito em fórum de entidades ou Conf. Mun.	Indicado assoc./org. eleição interna	NR	Total
Categorias de origem já especificadas	2	12	16	0	0	30

Não há especificação de categorias de origem	0	4	27	1	1	33
Categorias de origem já especificadas E pelo menos 1 entidade já pré-definida	2	5	7	1	0	15
Categorias de origem já espec. E pelo menos metade das ent. já pré-definidas	1	16	15	2	0	34
Total	5	37	65	4	1	112

Esta tabela dá respaldo ao argumento de que eleições, por si só, não implicam legitimidade por parte dos conselheiros nos mesmos moldes em que implicam para os parlamentares. Os dados mostram que, daqueles conselheiros que foram eleitos (65, ou, retomando, 58% do total), apenas 27 (41,5%) pertencem a Conselhos nos quais não existe especificação de categorias no RI. Isto quer dizer que há um percentual considerável dentre os conselheiros eleitos (22, ou 33,8%) que pertencem a Conselhos nos quais, além de categorias de origem, os RIs definem especificamente quais entidades devem ocupar a vaga. O restante, 16 (24,6%) concerne a conselheiros que estão em Conselhos nos quais as categorias de origem são definidas, o que, em conjunto com o elemento anterior, totaliza 38 (58,4%) conselheiros que, embora eleitos, pertencem a Conselhos nos quais pelo menos este último aspecto está presente.

Este dado é importante na medida em que mostra que, embora existam eleições, as próprias normativas dos Conselhos estabelecem critérios e condições que determinam a especificidade dos pleitos, fechados a entidades e/ou segmentos determinados. Neste sentido, se é possível falar em legitimidade como fruto da existência de uma autorização explícita, há que se checar o público desta autorização. Esta é exatamente a discussão empreendida por Abers e Keck (2007), como visto no capítulo 2. Para estas autoras, este público seria constituído, na verdade, pelo próprio público das entidades escolhidas. Neste sentido, embora os conselheiros tomem decisões que afetam o conjunto da sociedade, ele seria responsivo apenas a este grupo, ou, em outras palavras, ele seria legítimo por ter recebido autorização apenas desta parcela.

Esta discussão também está presente nas obras de Avritzer (2007) e Young (2000; 2006). Para estes autores, existe, tal como ressaltado no capítulo 2, uma perspectiva semelhante à de Abers e Keck (2007) no sentido de compreender que o público supracitado seria composto pelos agentes mais ativos no bojo da sociedade, não se esperando que toda essa última fosse participante ativa do processo de relacionamento com os conselheiros. Entretanto, não se deve confundir tais perspectivas: como constatado, Avritzer e Young falam deste público participativo e, com isso, trabalham com uma perspectiva de público mais ampla, ao passo que Abers e Keck restringem ao público das próprias entidades.

Esta seção procurou mostrar que há dificuldades em compreender a legitimidade dos conselheiros quando adotada a perspectiva clássica de atribuição de legitimidade, baseada apenas no voto, ou numa autorização explícita para o agir. Mostrou-se a inadequabilidade deste instrumental pelo menos em dois sentidos. Em primeiro lugar, não existe uma norma que estabeleça que todos os Conselhos tenham por critério de escolha dos conselheiros o mecanismo eletivo. Eleições existem naquelas instâncias participativas que as adotam, mas não constituem formas e/ou mecanismos *compulsórios* de seleção. Como mostrado através dos dados, há um número considerável de conselheiros que foram explicitamente indicados para representar a sociedade civil, influenciando e tomando decisões que tendem a afetar todo o conjunto societário. A tabela abaixo pretende oferecer um último panorama desta questão:

Tabela 9 – Conselho X Modo de escolha de representante prevista no RI

	Eleição de entidades e (respectivos) representantes (em Conf. Mun., F. de Ent. ou F. do Gov.)	Eleição de entidades (em Conf. Mun., F. de Ent. ou F. do Gov.) e indicação de seus representantes a critério próprio	Indicação direta de representantes por entidades por critério próprio	Não há info.	Total
Alagoinhas	7	0	0	0	7
Caucaia	9	0	1	0	10
Fortaleza	0	0	13	0	13
Lauro de Freitas	10	0	0	0	10
Maracanaú	0	0	0	13	13
Olinda	12	3	0	0	15
Paulista	15	0	0	0	15
Recife	0	8	0	0	8
Salvador	0	0	21	0	21
Total	53	11	35	13	112

O importante a perceber nesta tabela é que, do total válido (8 Conselhos), metade conta exclusivamente com um critério de escolha baseado em eleições abertas, realizadas em Fóruns e/ou Conferências Municipais, seja para entidade, seja para seu representante. A outra metade conta com alguma forma de indicação explícita como modo de escolha, sendo que, dentre este restante (4), em 75% dos casos esta é a forma exclusiva. Estes dados servem para comprovar que, se é verdade que existem Conselhos nos quais existem eleições, não é passível desconsiderar o fato de que há outros nos quais há indicações e que, por isso, analisar a legitimidade destes representantes apenas como centrada na realização de pleitos eleitorais seria tarefa pouco produtiva, como de fato afirmaram Lavallo, Houtzager e Castello (2006).

Ademais, ainda nos casos onde existem eleições, ficou demonstrado que elas são dotadas de características específicas que as tornam, no mínimo, não tão obviamente comparáveis à forma das eleições ditas tradicionais. Tal como pontuado por Avritzer (2007), a principal diferença reside na inexistência de um pressuposto matemático: embora os conselheiros tomem decisões que impactam as vidas de diversos cidadãos, sua autorização explícita, quando existente, não advém de todos estes cidadãos, mas, antes, ou do público específico da organização à qual pertence, ou daqueles indivíduos mais ativos no bojo da sociedade, os quais costumam participar, por exemplo, de Fóruns de entidades e/ou Conferências Municipais. A partir destas constatações, na seção seguinte analisaremos como os conselheiros entendem sua representatividade. Pretendo demonstrar, a partir dessa análise, que o entendimento da legitimidade passa sobretudo pela recuperação de uma noção de legítimo que não prescinde de um momento autorizativo explícito para existir.

3.3 Legitimidade para além da autorização explícita

Esta seção se baseia na constatação de que as tentativas de aferir a legitimidade dos conselheiros via instrumental clássico de análise tendem a serem infrutíferas, pelas razões apontadas ao longo da discussão. Com isso, intenta buscar outras fontes que consigam justificar a condição de legítimo destes atores. A análise da própria percepção dos conselheiros quanto a sua representatividade pode servir como um ponto inicial de discussão neste sentido. A tabela abaixo revela este dado:

Tabela 10 – Você se considera representativo de seu segmento

	Frequência	%
Sim. Pois fui escolhido através de eleição	73	65,1
Sim. Trabalha na área e reconhecido por outras pessoas	34	30,4
Sim. Está envolvido com as causas da saúde no município	4	3,6
NR	1	,9
Total	112	100,0

Questionados se se consideravam representativos de seu segmento, todos os entrevistados responderam que sim. Ser representativo envolve, tal como recuperado através de Pikin (1967), conseguir conjugar o próprio ato da representação com uma perspectiva de sintonia entre os anseios dos representados e as ações dos representantes, ainda que não necessariamente nos moldes específicos de uma representação do tipo *advocacy*. Neste sentido, os atos dos representantes

devem estar minimamente informados pelos vontades dos representados, **inclusive** no tocante às disparidades de interesses e preferências. A “questão da representatividade”, tal como visto, envolve o estabelecimento de mecanismos que consigam traçar este processo.

À luz deste instrumental, podemos afirmar que são praticamente dois os grupos de “mecanismos” pelos quais os próprios conselheiros entrevistados procuram justificar a sua eventual representatividade. Em primeiro lugar, aqueles que se consideram representativos por terem sido eleitos, os quais compõem um universo de 65,1% (73) do total (112). Em segundo lugar, aqueles que atribuem sua legitimidade a determinados fatores que extrapolam o elemento da autorização explícita, 34% (38). Neste último grupo estão incluídos aqueles que se dizem representativos por trabalharem na temática e, portanto, saberem dos problemas que enfrentam (30,4%); e aqueles que se dizem representativos por estarem envolvidos em ações e atividades concernentes à temática (3,6%).

Embora, tal como visto nos dados mostrados anteriormente acerca dos Regimentos Internos e normativas de funcionamento dos Conselhos, tenda a não existir o mecanismo eleitoral como forma explícita e/ou compulsória de seleção, ainda assim, na percepção dos conselheiros, o que lhes confere legitimidade é em 65% a presença de eleições. Em que pese esta percepção, 37,6% dos casos atribuem sua legitimidade como representante por serem envolvidos com o tema ou com as causas da saúde. Dentre aqueles eleitos, é possível checar o grau de envolvimento com a temática. Algumas variáveis foram escolhidas de forma pontual como indicadores deste envolvimento. Elas estão expressas nas tabelas abaixo:

Tabela 11 – Como você se tornou conselheiro X Antes de participar do Conselho de Saúde, você participou do movimento de saúde

	Indicado pela secretaria de saúde	Indicado por assoc./org.	Eleito em fórum de entidades ou Conferência Municipal	Indicado por assoc./org. após eleição interna	NR	Total
Sim	4	19	43	2	1	69
Não participou	1	17	17	2	0	37
Não, pois não existiu "movimento da saúde" na cidade	0	1	4	0	0	5
NSA	0	0	1	0	0	1
Total	5	37	65	4	1	112

A tabela acima compara participação e envolvimento com o movimento de saúde e modo pelo qual os conselheiros foram escolhidos para o Conselho de Saúde. Ao se empreender uma análise

latitudinal, em percentuais, pode-se observar que, dentre aqueles que afirmaram já ter participado (68, total válido), o maior percentual, 63,2% (43), é de conselheiros que foram eleitos. Já no tocante àqueles que afirmaram que não participaram e/ou não estiveram envolvidos com a causa da saúde antes da participação no Conselho (42= 37+5), os percentuais são exatamente os mesmos.

Em *percentuais relativos*, calculados tendo por base uma análise longitudinal, a porcentagem, dentre os eleitos, que participou do movimento de saúde, é de 67,2% (30,91) e, dentre os indicados, 54,35% (25), o que comprova que a proporção de eleitos que participou é maior. No caso daqueles que não participaram, o percentual relativo dentre os eleitos é de 32,8% (15,1) e dentre os indicados, 45,65% (21), o que comprova, a seu turno, que o percentual de indicados que não participou e/ou esteve envolvido com a temática anteriormente é maior. Buscamos aferir também se os conselheiros já haviam participado de outros Conselhos. A literatura mostra que, geralmente, estes atores possuem uma vivência participativa considerável, sendo relativamente ativos no bojo societário (Fuks et al., 2002). A tabela abaixo mostra os dados aferidos neste sentido:

Tabela 12 – Como você se tornou conselheiro X Você já participou de algum outro Conselho

	Indicado pela secretaria de saúde	Indicado por assoc./org.	Eleito em fórum de entidades ou Conferência Municipal	Indicado por assoc./org. após eleição interna	NR	Total
Sim	0	12	28	0	0	40
Não	5	25	35	4	1	70
NR	0	0	2	0	0	2
Total	5	37	65	4	1	112

Esta tabela revela o envolvimento dos conselheiros com a participação em outros espaços participativos, expressa no envolvimento em Conselhos que tratam de outras temáticas no município. Ela revela, através de uma análise latitudinal, que, dentre aqueles que já estiveram envolvidos com outros Conselhos (40), o maior número é de conselheiros que foram eleitos, com um percentual de 70% (28) contra 30% (12) de indicados. O cálculo dos percentuais relativos, perfeito tendo por base uma análise longitudinal, mostra que, dentre os eleitos, o percentual que já participou de outros Conselhos é de 44,4% (20,44) e dentre os indicados, 26,1% (12), expressando que é maior o número de eleitos que efetivamente teve esta participação. No tocante àqueles que não participaram, dentre os eleitos o percentual relativo é de 55,5% (25,55) e dentre os indicados, 73,9% (34), mostrando que, relativamente, dos que não têm experiência de participação em outros Conselhos, é maior o percentual de pessoas indicadas.

Aferiu-se, também, o envolvimento dos conselheiros em tela com cursos de capacitação, tal qual mostrado na tabela abaixo:

Tabela 13 – Como você se tornou conselheiro X Você já participou de algum curso de capacitação

	Indicado pela secretaria de saúde	Indicado por assoc./org.	Eleito em fórum de entidades ou Conferência Municipal	Indicado por assoc./org. após eleição interna	NR	Total
Sim	4	19	53	1	1	78
Não	1	18	12	3	0	34
Total	5	37	65	4	1	112

Esta tabela informa a participação dos conselheiros em cursos de capacitação e pode servir como indicador do grau de envolvimento destes agentes com o próprio Conselho e com temática com a qual lidam. Participar de cursos de capacitação pode ser um diferencial para melhor conhecimento do funcionamento do Conselho e dos temas relacionados à saúde e mostra o quanto o conselheiro busca a melhoria de suas próprias capacidades de negociação e de conhecimento do assunto. Neste caso, a análise latitudinal revela que, dentre os que afirmaram já ter participado de curso de capacitação (77), é maior o percentual de conselheiros eleitos, 68,8% (53) em relação ao de indicados, 31,1% (24).

Os dados demonstrados até o momento sobre grau de envolvimento com a temática têm apontado para uma mesma tendência: é possível dizer que os conselheiros eleitos têm um envolvimento maior com as questões da saúde no município; têm um envolvimento maior com a participação em outros conselhos; e participam mais de cursos de capacitação. Essas constatações levam a crer que há uma tendência de que conselheiros eleitos tenham em geral um grau maior de envolvimento com a temática do que aqueles indicados. Para finalizar, cabe chamar atenção para os dados apresentados a seguir, que parecem corroborar estas afirmações:

Tabela 14 – Como você se tornou conselheiro X Percepção de representatividade

	Indicado pela secretaria de saúde	Indicado por assoc./org.	Eleito em fórum de entidades ou Conferência Municipal	Indicado por assoc./org. após eleição interna	NR	Total
Sim. Pois fui escolhido através de eleição.	0	12	57	3	1	73
Sim. Trabalha na área e reconhecido por outras pessoas	5	22	6	1	0	34

Sim. Está envolvido com as causas da saúde no município	0	3	1	0	0	4
NR	0	0	1	0	0	1
Total	5	37	65	4	1	112

A tabela acima relaciona os modos pelos quais os conselheiros foram escolhidos e os motivos apresentados como justificativa de representatividade. Pode-se observar, através de uma análise longitudinal, que, dentre os conselheiros que foram factualmente eleitos em Fóruns de entidades ou Conferência Municipal, o *percentual relativo* daqueles que alegaram representatividade exatamente pelo fato de terem sido eleitos é de 89% (40,97) e, por conseguinte, os que, neste grupo, alegaram tal representatividade por um fator extra-eleitoral, perfazem o percentual de 10,9% (5,03). Este dado é importante na medida em que pode-se observar que, embora, como visto, em geral os conselheiros eleitos tenham maior grau de envolvimento na temática, a maioria deles procura justificar sua representatividade não por este fato, mas, antes, por conta do fator eleição, ou do mecanismo eletivo.

Encontra-se, assim, uma tendência dos conselheiros, pelo menos no que tange à justificativa de sua representatividade, de conceber como um dos fatores de peso para atribuição de legitimidade o elemento da autorização explícita. Em contrapartida, é possível dizer que o elemento grau de envolvimento na temática goza de peso menor na consideração sobre legitimidade e está presente muito mais no caso daqueles que factualmente foram escolhidos por mecanismos que não de cunho eletivo.

Esta seção mostrou que a justificativa de legitimidade dos próprios agentes que atuam como conselheiros não se restringe a um momento de autorização explícita para o agir, embora a maioria cite esta autorização. Na verdade, outro elemento é levantado como mecanismo de representatividade, que é o grau em que os indivíduos se encontram envolvidos com a temática. A partir dos dados, foi possível observar que estar envolvido com a temática é uma característica que não é excludente, embora o fator ser eleito seja mais ressaltado. Neste sentido, foi possível comparar o grau de envolvimento com a temática entre conselheiros que foram eleitos e conselheiros que foram indicados. Chegou-se, com isso, à constatação de que, muito embora mais dotados de um grau maior de envolvimento com a temática, conselheiros que foram eleitos procuram justificar sua representatividade pelo fato de terem sido eleitos e não pelo fato de serem mais experientes no tema. A seu turno, conselheiros que foram indicados tendem a perfazer o caminho contrário e justificar sua representatividade pelo seu envolvimento com a temática.

Eleições são mecanismos tradicionais de seleção de representantes, bastante assentados na nossa tradição política, uma vez que o consentimento individual ao representante constitui um dos pilares da democracia liberal. Por outro lado, a ausência de regras claras de como ela ocorrerá entre os diferentes segmentos nos Conselhos analisados mostra que não está tão clara a validade deste método para escolher representantes neste caso, muito embora os dados apontam que o fator eletivo goza de peso relativamente maior na justificativa de legitimidade do que o fator experiência no tema, pelo menos na percepção dos entrevistados. Os dados analisados parecem contrariar, assim, parte da literatura no capítulo 2 que afirma que a representatividade não estaria necessariamente vinculada ao momento autorizativo. Como mostrado, os próprios conselheiros atribuem sua legitimidade a este ato, embora não sejam todos. Ainda, portanto, que sem a existência de regras claras, tais escolhas ocorrem em Fóruns amplos, através dos quais todos aqueles ativamente envolvidos com o tema elegem seus representantes.

Uma vez constatado que eleições contam para a percepção dos conselheiros de sua própria representatividade, vale a pena investigar a percepção dos mesmos sobre o grau de influência que exercem no interior destes espaços. A tabela abaixo dá um panorama inicial desta questão:

Tabela 15 – Como você avalia a sua capacidade de influência nas deliberações do Conselho

	Frequência	%
Muito influente	19	17
Razoavelmente influente	67	59,8
Pouco influente	22	19,6
Não influencia	2	1,8
NR	2	1,8
Total	112	100

Ao serem questionados sobre sua capacidade de influência nas deliberações do Conselho, 17% dos entrevistados respondeu ser muito influente; 59,8% se considera razoavelmente influente, 19,6% pouco influente e 1,8% acha que não consegue influenciar nada. Estes dados mostram que, de forma geral, os conselheiros se consideram influentes nos debates empreendidos no interior dos Conselhos. Junto a este, vale a pena chamar atenção para um outro dado:

Tabela 16 – Como você avalia a representação dos interesses da sociedade no Conselho X Sua proposta foi implementada pela prefeitura

	Muito representativo	Razoavelmente representativo	Pouco representativo	O interesse da sociedade não é representativo	NR	Total
Sim	14	12	4	0	0	30
Não	12	13	7	1	1	34
NSA	10	13	6	1	0	30
NR	4	12	1	1	0	18
Total	40	50	18	3	1	112

Esta tabela cruza os dados sobre a percepção dos conselheiros acerca da representação dos interesses da sociedade e implementação pela prefeitura de propostas eventualmente apresentadas por eles. Os dados expressam, portanto, aqueles conselheiros que submeteram propostas ao Conselho, tiveram estas propostas aprovadas e, então, implementadas ou não. Pelo que se observa, através de uma análise latitudinal, do total que teve suas propostas efetivamente implementadas pela prefeitura (30), 46,6% (14) considera que os interesses da sociedade são muito representativos no interior dos Conselhos. Cabe chamar atenção, no entanto, para o percentual de conselheiros que tiveram propostas implementadas, mas acham que os interesses da sociedade são razoavelmente ou pouco representativos no interior dos Conselhos: 53,4% (16= 12 + 4). Este percentual aponta para o fato de que apesar de um percentual razoável de conselheiros afirmarem ter suas propostas implementadas, eles não consideram, ainda assim, que os interesses da sociedade são representados no Conselho. A tabela abaixo pretende dar um panorama ainda melhor da questão:

Tabela 17 – Como você avalia a representação dos interesses da sociedade no Conselho X Como você avalia a sua capacidade de influência

	Muito influente	Razoavelmente influente	Pouco influente	Não influencia	NR	Total
Muito representativo	9	27	3	0	1	40
Razoavelmente representativo	7	30	11	1	1	50
Pouco representativo	1	10	6	1	0	18
O interesse da sociedade não é representativo	1	0	2	0	0	3
NR	1	0	0	0	0	1
Total	19	67	22	2	2	112

Esta tabela cruza os dados sobre percepção de capacidade de influência e percepção de representação dos interesses da sociedade no interior dos Conselhos. Uma análise longitudinal, contando com cálculo de percentuais relativos, revela o seguinte quadro. Enquanto 50% (9) dos

conselheiros que se consideram muito influentes (19) pensam que os interesses da sociedade são muito representativos, *a outra metade*, que compreende, portanto, uma parcela considerável, o acha razoavelmente ou pouco representativo. Os dados aqui reforçam a análise anterior uma vez que parte dos conselheiros que se consideram razoavelmente influentes também acham que os interesses da sociedade não são representados. Vale apontar, entretanto, que aqueles que se consideram muito influentes, vêem os interesses da sociedade como muito representativo, atestando, assim, uma relação entre representatividade e capacidade alta de influência nas decisões do Conselho, tal qual Lavallo et al. (2006) haviam chamado atenção (representatividade= alcance de benefícios conjugada a capacidade de influir nas decisões).

Se é verdade, tal qual apontado pelos dados, que os conselheiros tendem, ao cabo, a atribuir representatividade ao mecanismo eleitoral, mister recuperar a literatura vista na capítulo 2. Através dela, é possível perceber que, embora existam certas diferenças no tocante à autorização para o agir e o elemento legitimidade, o mesmo não se pode afirmar com relação ao elemento *controle*. Vale dizer, neste caso, que representatividade estaria ligada não somente ao elemento autorizativo, mas, também, ao elemento controle, expresso numa ênfase de contato entre representantes e representados, de publicização e justificação pública de determinadas ações, ainda que fora do âmbito de um mandato do tipo imperativo *stricto sensu* – isto é, considerando a independência do mandato dos representantes.

Mister lembrar que o espaço no qual os conselheiros atuam e tomam decisões é um espaço destinado a influenciar a própria produção de políticas públicas (não só na fase concernente à formulação, mas, também, naquela relativa à sua implementação), principalmente no que concerne ao controle exercido sobre o governo. Neste sentido, eles são parte de um canal específico capaz de provocar o sistema político em áreas e campos específicos de atuação. Assim, a necessidade de mecanismos de controle que permitam a justificação pública de ações, o diálogo, revela-se ainda mais patente. Nessa linha, na próxima seção a discussão acerca da presença de mecanismos de controle específicos será empreendida, uma vez que este é um componente importante contido em quase todos os modelos analisados, desde Pitkin até Young e Avritzer – em que pese o fato de ocorrerem de forma diferenciada, dependendo da ênfase dada à eleição.

3.4 O contato entre representantes e representados

Esta seção pretende discutir a questão da representatividade nos termos levantados pelos diversos autores que lidaram com o fenômeno da chamada “crise da representação política”. Como visto no

capítulo 2, esta crise seria provocada basicamente pela baixa permeabilidade dos representantes políticos às demandas e mesmo anseios dos representados. Em geral, as propostas de reconfiguração da noção de representação, neste caso, buscaram desvincular a legitimidade do representante da existência apenas de um momento autorizativo explícito e da existência de controles formais para uma dimensão geral que se funda na perspectiva de maiores possibilidades de contato entre os entes da relação de representação, ou seja, de maior permeabilidade dos representantes em relação aos representados. É válido dizer, neste sentido, que estes autores, tal como visto, entendem que a existência de uma dinâmica de relacionamento constante entre os supracitados agentes constituiria factualmente a base de uma relação legítima de representação política.

Os primeiros dados que podem indicar a intensidade do contato estabelecido entre representantes e representados no caso dos Conselhos analisados são dois. Em primeiro lugar, implica saber se, antes das reuniões nos Conselhos, os conselheiros procuram os representados para discutir de forma geral os andamentos dos trabalhos. Estes dados encontram-se expressos na tabela abaixo:

Tabela 18 – Você se considera representativo X Previamente às reuniões, você discute as pautas com o segmento que representa

	Sim. Pois fui escolhido através de eleição.	Sim. Trabalha na área e reconhecido por outras pessoas	Sim. Está envolvido com as causas da saúde no município	NR	Total
Sim. Discute nas reuniões da entidade que participa	37	10	0	0	47
Sim. Discute nas reuniões somente quando é ponto de interesse	18	8	2	0	28
Sim. Discute informalmente com os membros da entidade	5	9	0	0	14
Não discuto previamente	11	5	1	0	17
NR	2	2	1	1	6
Total	73	34	4	1	112

O primeiro dado a ser ressaltado nesta tabela, através de uma análise latitudinal, é que, do total válido de respostas (106), é considerável o percentual de conselheiros que afirmou discutir previamente a pauta das reuniões com o segmento que representa, atingindo um percentual de 84% (89= 47+28+14). Em 44,3% (47) dos casos, os conselheiros discutem nas reuniões da entidade que participa. Neste caso, pode-se dizer que, efetivamente, há uma perspectiva de controle que tende a ocorrer *face-a-face*, de forma mais constante que nos demais casos.

A realização de uma análise longitudinal permite revelar o seguinte panorama, tendo por base o cálculo de percentuais relativos: dentre os conselheiros que alegaram representatividade por causa

do fator eleitoral, o percentual relativo daqueles que, de uma forma geral, discutem as pautas das reuniões com suas bases (seja nas reuniões específicas, seja somente quando é ponto de interesse ou de maneira informal, mas discutem), é de 84,5% (29,58). Já no caso daqueles que alegaram representatividade por um fator extra-eleitoral, este percentual é de 82,9% (29). Estes dados permitem mostrar que a legitimidade não deve ser considerada apenas no tocante ao fator autorizativo.

Tanto aqueles que se consideram representativos porque foram eleitos, quanto aqueles que se consideram representativos porque são vinculados ao tema, estabelecem contatos com a base via discussão nas entidades que participam. Aqui, a variável “momento autorizativo” não influi na forma como os representantes são responsivos aos seus representados. Neste caso, não é possível considerar ilegítimos todos aqueles conselheiros que se consideram representativos por um fator extra-eleitoral uma vez que eles estão em contato com suas bases numa intensidade equiparada à daqueles que se julgam representativos pelo fator eleitoral, mantendo, portanto, uma dinâmica de relacionamento entre os entes da relação de representação, tal como mostrado.

Um outro dado que pode expressar a intensidade do contato entre representantes e representados é aquele que concerne ao movimento contrário, isto é, à ação do representante de, depois de participar das reuniões dos Conselhos, trazer para as bases os assuntos discutidos. A tabela abaixo é reveladora neste sentido:

Tabela 19 – Você se considera representativo X Você divulga as ações do Conselho para o segmento que representa

	Sim. Pois fui escolhido através de eleição.	Sim. Trabalha na área e reconhecido por outras pessoas	Sim. Está envolvido com as causas da saúde no município	NR	Total
Sim. Através de reuniões próprias para esta divulgação	20	5	0	1	26
Sim. Através de reuniões gerais onde este assunto é colocado	36	19	3	0	58
Sim. Através de informes (artigos em jornal próprios, etc)	1	1	0	0	2
Sim. Conversando com os integrantes do segmento	5	2	0	0	7
Sim. Outra forma	10	6	0	0	16
Não divulga	0	1	1	0	2
Total	73	34	4	1	112

Cabe chamar a atenção nesta tabela, tendo por base uma análise latitudinal, para o fato de que, do total de respostas válidas (111), 98% (109) dos conselheiros respondeu que costuma divulgar as ações do Conselho para o segmento que representa. Destes, 75,6% (84=26+58) afirmaram divulgar as

ações através de reuniões próprias ou reuniões gerais. Neste caso, a realização de uma análise longitudinal permitiu revelar o seguinte: dentre aqueles conselheiros que alegaram representatividade por um fator eletivo, o percentual relativo daqueles que fazem esta divulgação através de reuniões, seja reuniões próprias para este fim, seja naquelas onde este assunto é colocado, é de 77,8% (29,55) e o daqueles que fazem isso por outros meios, como informes, conversa com integrantes do segmento ou ainda outra forma, 22,3% (8,45). Dentre aqueles conselheiros que alegaram representatividade por um fator extra-eleitoral, o percentual relativo daqueles que fazem a divulgação por reuniões é de 71 % (27) e o dos que o fazem através de outros meios, 28,95% (11).

Estes dados revelam, mais uma vez, tal qual no caso da análise anterior, um equilíbrio entre as ações dos conselheiros de se manterem em contato com os representados, independentemente do motivo alegado para representatividade, apontando, de novo, portanto, para a afirmação de que o a variável “momento autorizativo” não influi. Assim, se o argumento da crise da representatividade tem vinculação com a falta de controle e justificação pública dos representantes para com os representados, os dados indicam, até agora, que nestas instituições a relação entre ambos é mais permanente, apontando, neste sentido, para um grau maior de legitimidade.

Um outro dado importante indicador do contato entre representantes e representados nos Conselhos em tela é aquele concernente ao momento decisório. Foi perguntado aos conselheiros qual orientação eles seguiam quando de sua tomada de decisão no interior das instituições. A tabela abaixo expressa os dados obtidos:

Tabela 20 – Nas reuniões plenárias, você toma decisões de acordo com

	Frequência	%
Sua opinião e conhecimento pessoal sobre o assunto	62	55,4
Orientação do órgão ou entidade que representa	28	25
Orientação do segmento ou categoria que representa	8	7,1
Orientação da Câmara Técnica ou grupo de trabalho	7	6,2
Outra	1	0,9
NR	6	5,4
Total	112	100

A tomada de decisão dos conselheiros no interior dos Conselhos implica, ao cabo, o seu posicionamento final com respeito às várias diretivas que são deliberadas e decididas no interior

destas instâncias. A opção dentre as diversas alternativas apresentadas pode estar relacionada a diversos fatores, sendo que, dentre eles, merece destaque a dicotomia entre tomar decisões baseado em preferências que foram formadas tendo por variável de peso as orientações das bases; e tomar decisões baseado em preferências cujas quais foram formadas com base em suas próprias convicções. Os dados expressos na tabela indicam que, *do total de respostas válidas*, os conselheiros tendem, em sua maioria, 58,5%, a tomarem decisões de acordo com sua opinião e conhecimento pessoal sobre o assunto, ao passo que 36% tomam decisões com base nas orientações dadas pelas entidades, ou pela categoria que representam ou, ainda, pela Câmara técnica.

É importante perceber que, apesar de discutirem com as bases em reuniões próprias e em reuniões gerais, os representantes não tomam decisões segundo orientações outras que não as suas próprias. Aqui vale uma análise detalhada, dada a importância do tema. Embora, tal qual na representação formal, não exista um “mandato imperativo” (aquele no qual o representante faz exatamente o que suas bases desejam, sem vigorar o princípio da independência do mandato, segundo Burke), nos Conselhos, pode-se inferir que a independência para tomar as decisões segundo suas próprias convicções é **informada** pelas discussões sobre as pautas das reuniões realizadas previamente com os segmentos que representa. Tal como postula Young, não é o princípio de identidade que vigora, mas, antes, a possibilidade de discutir, debater com os representados, informando-se acerca do tema antes de tomar as decisões. À baila foram trazidos alguns dados que podem servir para iluminar esta questão de como as decisões são informadas. A tabela abaixo confere um panorama disso:

Tabela 21 – Como obtêm informações para tomar decisões

	Frequência	%
Durante as reuniões do CMS	46	41,1
Através da distribuição de documentos	27	24,1
Através de informes das câmaras técnicas	1	,9
Através de informes da Secretaria Municipal de Saúde	9	8,0
Através de conversas informais com outros conselheiros	4	3,6
NSA	21	18,8
NR	4	3,6
Total	112	100,0

Esta tabela informa o modo pelo qual os conselheiros obtêm informações para a tomada de decisão. Vale dizer que ela corresponde àqueles que responderam, num momento anterior, que tinham acesso às informações necessárias para decisão. Vale observar que um percentual considerável dos

conselheiros, 41,1%, afirma obter as informações para a tomada de decisão durante as próprias reuniões do Conselho, isto é, ao longo da interação com os demais atores, com o diálogo. Logo após, é de 24,1% o percentual daqueles que se informam em maior medida através de documentos específicos que são distribuídos nas reuniões do Conselho. Cabe notar, ademais, que não existe uma categoria, neste caso, acerca de contato com as bases. Isso pode se dar pelo fato de que, muitas das vezes, as decisões a serem tomadas são dotadas de caráter técnico específico

Nesta linha, vale diferenciar as informações específicas que os conselheiros buscam para tomar decisão (e, é claro, o local onde fazem esta busca) das orientações gerais para tomada de decisão. Por um lado, pode-se observar não existir uma categoria referente às respectivas bases como fonte específica de informações, mas, por outro, como se viu, existe uma preocupação em manter contato com essas bases, independente do modo pelo qual tenham sido escolhidos. Pode-se dizer, assim, que as bases são fontes de orientações gerais para a tomada de decisão, que informam, **mas não determinam** (portanto), as decisões finais dos conselheiros⁴. Informações específicas advêm de outras fontes, como as próprias reuniões dos Conselhos (às vezes através de palestras de especialistas, às vezes através de estudos conjuntos acerca de uma temática específica na saúde) e/ou documentos que são distribuídos⁵.

Assim, o quadro final passível de ser montado é o seguinte. Em sua maioria, os conselheiros mantêm contato com suas bases, principalmente no tocante à discussão de pautas de reuniões plenárias e divulgação de ações dos respectivos Conselhos. No entanto, apesar de estabelecerem este tipo de contato, a maioria tende a tomar decisões nas reuniões plenárias de acordo com fatores que não a orientação de suas respectivas bases, mas seguindo a sua própria opinião, seu conhecimento no assunto ou orientação de câmaras técnicas. Por outro lado, observou-se que há fontes específicas nas quais os conselheiros buscam informações para decisão, sendo, principalmente, as próprias reuniões do Conselho e o estudo de documentos específicos. Este fato levou a crer que, na verdade, não existe contradição entre manter contato com as bases e, no momento decisório, tomar decisões tendo por base fatores que não a determinação de suas respectivas bases (como sua própria opinião).

Não se pressupõe que os mandatos sejam imperativos e, por isso, é possível afirmar que as bases serviriam como orientações gerais para a decisão, mas, como já dito, **não determinantes**. Vale dizer,

⁴ Vale dizer que os dados disponíveis não permitem discutir o efeito das discussões empreendidas com as bases sobre as “opiniões próprias” dos conselheiros. Por isso, não podemos afirmar muito mais.

⁵ Uma ilustração clara desse ponto é de que, por exemplo, existem informações técnicas que os conselheiros precisam ter para tomarem decisões, como no caso de uma doença e modos de transmissão, por exemplo. Neste caso, essas informações podem ser obtidas através de técnicos, especialistas, que visitem os Conselhos, mas, dificilmente, das bases. Estas últimas serviriam como pólos de orientações gerais, acerca, por exemplo, dos modos disponíveis para combate à doença.

assim, que, uma vez escolhido (neste caso), o representante deve ser capaz de tomar decisões autônomas ao mesmo tempo que deve justificá-las publicamente quando necessário.

3.5 Apontamentos

Este capítulo pretendeu trabalhar a questão da representatividade tal como elaborada nos referenciais teóricos vistos no segundo capítulo à luz de dados empíricos que expressam o exercício factual de representação por conselheiros de saúde. Na primeira parte, ficou constatado que tratar a atuação representativa dos conselheiros à luz dos critérios clássicos de atribuição de legitimidade seria tarefa “pouco produtiva no nível cognitivo” (Lavalle, Houtzager, Castello, 2006). O primeiro motivo que os dados apontaram para que se chegasse a esta conclusão foi de que, embora existam conselheiros que foram factualmente eleitos, um percentual significativo foi escolhido através de um processo de indicação. Neste sentido, seria, de fato, pouco produtivo encerrar a análise concluindo pela ilegitimidade de uma parcela de conselheiros e pela legitimidade de outra.

Os dados levaram a crer, também, que, mesmo nos casos em que existem processos eletivos, eles são dessemelhantes aos pleitos eleitorais clássicos, nos quais se baseiam o instrumental referido. Essa diferença se deve, basicamente, aos fatores apontados por Avritzer (2007), principalmente no tocante à falta de um pressuposto matemática na origem do processo de autorização. Os dados apontaram que a ocorrência de eleições está restrita a alguns espaços, como Conferências Municipais, Fóruns de entidades e Fóruns do governo, dos quais não participam todos aqueles indivíduos que são afetados pelas decisões tomadas pelos conselheiros. Este fato coincide com a perspectiva de autores como Young (2000; 2006), Abers e Keck (2007) e Avritzer (2007) de que, na verdade, o público da representação, neste caso seria constituído pela parcela civicamente ativa no bojo social.

Ademais, os dados apontaram que eleições não seriam um fator distinguível de legitimidade tal qual no caso clássico porque a maioria dos conselheiros eleitos – e que se julgaram representativos por terem sido eleitos – são participantes de Conselhos que, na verdade, já definem em seus próprios instrumentais normativos condições exclusivas de candidatura. A condição mais básica é de que as vagas só podem ser ocupadas por entidades civis e indivíduos ligados a alguma entidade por, no mínimo, um ano. Afora esta condição, todos os Conselhos analisados estabelecem em seus RIs categorias de origem, como entidades de mulheres, negros, pobres, de pessoas com deficiência, como critério de preenchimento das vagas o que implica, ao cabo, que entidades civis que não se

enquadrem nestas categorias estão excluídas do processo de escolha. Além disso, há diversos casos de Conselhos cujos quais a normativa interna define não apenas tais categorias, mas, também, especificamente quais entidades poderão ocupar as vagas. Neste sentido, mesmo entidades das categorias especificadas pelos Conselhos estarão excluídas caso não sejam aquela específica determinada.

Tendo por base esta dificuldade que os dados mostraram para se empreender análise a partir do instrumental clássico, a seção 2 procurou fontes de legitimidade alternativas para os conselheiros. A primeira “resposta” adveio da própria percepção destes últimos, no sentido de que, se é verdade que uma parcela se considerava legítima por ter sido eleito, é bem verdade, também, que uma parcela considerável considerou-se legítimo por um fator extra-eleitoral, mais especificamente sua experiência e seu envolvimento com a temática da saúde. A seção mostrou, porém, que, ainda assim, a percepção dos conselheiros quanto à ligação entre legitimidade e fator eletivo é considerável em seu senso comum.

A última seção, ainda baseada no instrumental analítico recuperado, procurou mostrar em que medida os conselheiros, eleitos ou não, eram *accountables*. Segundo a literatura, legitimidade estaria baseada muito mais no processo da representação, de contato e discussão entre os entes da representação, do que especificamente no momento autorizativo. Verificou-se, através dos dados que, de fato, é considerável o contato que os conselheiros mantêm com suas bases, seja no tocante às discussões prévias às reuniões das plenárias, seja no tocante ao movimento contrário, de informar as ações dos Conselhos aos respectivos representados. Descobriu-se que a maioria dos conselheiros toma decisões no interior dos Conselhos sem levar em consideração as orientações de suas respectivas bases, mas que isso não constitui uma contradição, caso se parta do pressuposto de que os mandatos não são imperativos.

Tal como o representante parlamentar, o momento autorizativo importa, realizar/concretizar interesses e/ou objetivos importa para a representatividade, mas os espaços de controle são relativamente diferentes. Há, como visto, uma grande preocupação em manter contato constante com as bases, além de se utilizarem de fontes diversas para a tomada final de decisão, como as Câmaras Técnicas, as próprias reuniões e documentos específicos. Assim, a qualidade da representação, neste caso, parece estar vinculada muito mais à capacidade de os representante não decidirem exatamente de acordo com a vontade de suas respectivas bases, mas, seja qual for o modo pelo qual tenham sido escolhidos, sua capacidade de publicizar suas decisões quando necessário e de discutir previamente rumos e orientações gerais de ação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve por objeto de estudo as instituições participativas que emergiram no Brasil democrático, especificamente os chamados *Conselhos Gestores de Políticas*. Como visto, os Conselhos são espaços previstos constitucionalmente que possibilitam a negociação direta entre governo e “sociedade civil” no tocante à gestão de políticas públicas de diversas temáticas. A problemática aventada se centrou na constatação de que, na verdade, a participação dos atores nestas instâncias não é operacionalizada de forma direta, mas, antes, por meio de mecanismos representativos. O Estado passou a lidar com uma representação oficial da sociedade civil (Avritzer, 2007). Neste sentido, o questionamento recaiu sobre a atuação representativa dos conselheiros da sociedade civil nos Conselhos Gestores, principalmente no tocante à sua legitimidade para o desempenho deste papel, considerando que são atores que tomam decisões e/ou influenciam a tomada de decisões que tendem a influenciar muitos outros indivíduos.

A investigação foi iniciada com a retomada dos estudos que até então lidaram com a temática da participação política no Brasil e a tentativa de entender os motivos pelos quais a problemática aventada tem sido pouco discutida. Estes estudos tomaram por referencial analítico teorias que lidavam com a temática da relação entre Estado e Sociedade Civil em sistemas democráticos e que se diferenciavam da chamada perspectiva elitista. Segundo essa última, a participação política se perfazeria através da instituição do voto. As teorias recuperadas foram as *participacionista* e a *deliberativa*. Tendo isso por base, foi possível dividir em duas grandes fases, generalizantes, os estudos sobre instituições participativas no Brasil.

Numa primeira fase, a qual se chamou de *laudatória*, os estudiosos tomaram por central o aumento da participação política no país e seus possíveis impactos na dinâmica democrática. Foi dada importância aos chamados efeitos democráticos da própria participação, no sentido de que esta última seria propiciadora de maior habilidade política aos indivíduos tão maior fosse a sua participação. Assim, grande ênfase foi dada no modo pelo qual o aumento da participação estava sendo propiciado e como isso poderia impactar a própria política do país. O argumento defendido, neste caso, é de que, em função desta ênfase na participação *stricto sensu*, os estudiosos deixaram em segundo plano o fato de que, na verdade, a própria operacionalização da participação só é possível via mecanismos representativos e não de forma direta. Neste sentido, deixaram de problematizar este ponto.

A segunda grande fase de estudos sobre instituições participativas no país buscou centrar esforços nos modos específicos de funcionamento das próprias instâncias participativas. Neste momento, os estudiosos deixaram de considerar que só o aumento da participação teria impactos na dinâmica política do país. Passaram a analisar, assim, o próprio funcionamento das instituições participativas e como este funcionamento poderia surtir o referido impacto. Variáveis diversas, como desenho institucional, vontade política do gestor, foram todas levantadas como possíveis pontos de influência no funcionamento das instâncias. No caso dos Conselhos Gestores, foi possível constatar que grande ênfase fora dada ao seu caráter deliberativo e como, na verdade, os resultados das deliberações empreendidas em seu interior seriam propiciadoras de impactos nas dinâmicas políticas. O argumento defendido, neste caso, fora de que esta grande ênfase no elemento deliberativo levou a que os estudiosos também deixassem de lado (ainda que não simplesmente desconsiderassem) o fato de que, na verdade, a operacionalização da participação se dá via mecanismos representativos. E, por isso, não problematizaram este ponto.

A discussão empreendida nesta primeira parte, portanto, pretendeu deixar claro não somente as origens da negligência analítica no tocante à problemática levantada nessa dissertação. Ela pretendeu deixar claro, também, as consequências disso. A principal delas, como se viu, foi a falta de se pensar a construção de um instrumental analítico capaz de lidar com a temática aventada. Assim, no segundo capítulo desse trabalho, buscou-se trabalhar especificamente a questão da representação. Foram recuperados diversos modelos que lidam com isso, tendo por base a variável legitimidade. Observou-se que existem modelos que trabalham esta última através da existência somente de mecanismos explícitos de autorização; modelos que, além disso, introduzem a dimensão controle; e modelos que não trabalham com uma noção de autorização explícita, mas também trabalham com a dimensão do controle. Estes modelos foram divididos de acordo com o tipo de racionalidade com a qual trabalham: modelos que, para a falta de legitimidade, propõem a criação de instituições; modelos que, para isso, propõem um maior contato entre os entes da representação.

No último capítulo buscou-se levantar alguns dados de percepção de conselheiros de saúde do Nordeste sobre atuação representativa. Estes dados foram cedidos pelo Projeto Democracia Participativa, núcleo de estudos vinculado ao Departamento de Ciência Política da UFMG e coordenado pelo professor Leonardo Avritzer. Vale dizer que a utilização destes dados não se deu de forma a operacionalizar generalizações acerca da temática, mas, antes, apenas cotejar empiricamente os argumentos levantados principalmente no capítulo 2.

Alguns pontos importantes que os dados apontaram foram os seguintes. Foi possível observar, primeiramente, que as próprias normativas dos Conselhos determinam condições específicas para

escolha de conselheiros. Em diversos casos, já existe especificação de categorias de origem e, em outros, conta-se até mesmo com a especificação das entidades que podem ocupar as vagas. Assim, o caráter das eleições, ainda que existentes, é específico, mesmo quando realizadas em fóruns abertos, como Conferências Municipais.

Outro ponto importante é o fato de que os próprios conselheiros tendem atribuir sua legitimidade não apenas a um mecanismo explícito de autorização. Outro fator levantado como atributo de legitimidade foi o próprio envolvimento com a temática. Neste sentido, parte dos indivíduos se disse representativo por ter envolvimento com o tema. Entretanto, observou-se que aqueles que foram efetivamente eleitos tendem a ser mais experientes no tema do que aqueles indicados, mas, ainda assim, se julgam representativos por terem sido eleitos. Isso pode levar a crer que a vinculação entre legitimidade e mecanismo explícito de autorização é mais forte na percepção destes indivíduos.

Um último ponto que vale a pena ser ressaltado se refere à questão da independência dos mandatos dos conselheiros. Observou-se, através dos dados, que existe uma preocupação entre a maioria de manter contatos constantes com as bases, seja para discutir previamente as reuniões dos Conselhos, seja para divulgar as ações empreendidas. Esta preocupação existe independente do modo pelo qual os conselheiros foram escolhidos. No entanto, no momento de tomar decisões, observou-se que a maioria, mesmo essa que mantém um constante contato com as bases, leva em consideração sua própria opinião e/ou conhecimento pessoal sobre o assunto. À luz da discussão sobre imperatividade dos mandatos, pode-se afirmar que, na verdade, isso não constitui uma contradição. Antes, foi possível argumentar que o contato com as bases tende a servir como ponto de orientação geral das opiniões dos indivíduos, isto é, como momentos que informam, **mas não determinam**, as suas decisões.

Isso ficou evidenciado ao se levantar o dado sobre como efetivamente os conselheiros obtêm informações, sendo que a maioria o faz nas próprias reuniões dos Conselhos. Ou seja, há uma preocupação de manter contato com as bases, mas, ao mesmo tempo, a fonte principal de informações para toma de decisão não são as bases, mas, sim, as próprias reuniões dos Conselhos ou documentos específicos (tal como visto). Embora os dados não permitiram determinar o quanto o contato com as bases influenciou a tomada de decisão, essa combinação levou a crer que, minimamente, elas podem servir como pontos gerais de orientação para tomada de decisão. Os mandatos, portanto, não são imperativos, os conselheiros gozam de independência para decidir, mas sempre buscam as bases para discutir e divulgar suas ações.

BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca. **Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil**. Boulder, Lynne Rienner, 2000

ABERS, R. N. ; KECK, Margaret. **Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores**. In: II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007, Florianópolis – mimeo.

ALVAREZ, S., E. DAGNINO and A. ESCOBAR, eds. **Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements**, Boulder CO: Westview Press.

ANASTASIA, Fatima; SANTANA, Luciana. **Corrupção**. IN: Avritzer, L.; Starling, Heloisa; Guimarães, Juarez; Bignotto, Newton (orgs). **Dicionário da Corrupção**. Centro de Referência do Interesse Público, UFMG, 2008, no prelo.

ARMONY, Ariel. **Civic Engagement and Democratization**. Stanford: Stanford University Press, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**. S.P., Perspectiva, cap. 5, 1996.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. In.: *Lua Nova*. n. 50. Cedec. São Paulo. Brasil, 2000

AVRITZER, L. **Democracy and the Public Space in Latin America**, Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. . **O orçamento participativo e a teoria democrática:um balanço crítico**. In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (Org.). **A Inovação Democrática no Brasil**. Sao Paulo: Cortez, 2003

AVRITZER, L. . **Reforma Política e Participação no Brasil**. In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastasia. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. 1, p. 1-271.

AVRITZER, L. . **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação**. *Dados* (Rio de Janeiro), v. 50, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho 2008, p. 43-64.

AVRITZER, L. **Participatory Institution in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009 (no prelo – mimeo).

AVRITZER, L. (Org.) ; NAVARRO, Zander (Org.) . **A inovação democrática no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2003. v. 1. 336 p.

AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. (2004). “**Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina**”. In *Dados*. Vol.47, N.4, p.703-728.

AVRITZER, Leonardo; VAZ, Alexander C. N. **Accountability and the creation of local spaces in Latin America**. Paper presented for the OAS Seminar Project on the Consequences of the Decentralization Process in the Americas and the Challenges to Democratic Governance. **Accountability and the Creation of Public Spaces at the Local Level**, 2008. Disponível em: www.civil-society.oas.org/English/Decentralization_1-Accountability.doc

AZEVEDO, Neimar D. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte: elementos para uma leitura institucional**. Dissertação de mestrado, Departamento de Ciência Política UFMG, 2003.

BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, N., **Teoria Geral da Política A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000a.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000b.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BOHMAN, J., and W. REHG, eds. **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics**, Cambridge MA: MIT Press, 1997

BOHMAN, James. **Public Deliberation: Pluralism, complexity and democracy**. Massachusetts: MIT press, 2000.

BOSCHI, Renato Raul, 1987. **A arte da associação: Política de base e democracia no brasil**. Rio de Janeiro, IUPERJ/VERTICE

BOURDIEU, Pierre. **A identidade e a representação. Elementos para uma reflexão crítica sobre a idéia de região**. O poder simbólico. Lisboa (Portugal): Difel, 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BURKE, Edmund. (1774), **Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll**. Disponível em: <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burkee/extracts/chap4.htm>, acessado em 15/7/2007.

CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark. **Rethinking Representation: seven theoretical issues**. Prepared for delivery at the Midwest Political Science Association Annual Conference Chicago, IL, April 6-10, 2005. Disponível em:

<http://www.huss.exeter.ac.uk/politics/research/readingroom/CastiglioneWarrenRepresentation.doc>

. Acesso em: 02/10/2007

COELHO, Vera Schattan R. P. (2004), "**Conselhos de Saúde enquanto Instituições Políticas: O Que Está Faltando?**", in V. S. R. P. Coelho e M. Nobre (orgs.), *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, pp. 255-269.

COELHO, V.S., and M. NOBRE, eds **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo** [Participation and deliberation: democratic theory and institutional experiences in contemporary Brazil], São Paulo: 2004 Letras.

Cohen, J. 1997. **Procedure and substance in deliberative democracy**. Dans: M. J. Bohman and W. Rehg (dir. publ.), *Deliberative democracy*. Cambridge, MIT Press.

COHEN, J.L., and A. ARATO *Civil Society and Political Theory*, Cambridge MA: MIT Press, 1994

COSTA, S. (1994), "**Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil. Uma Abordagem Tentativa**". *Novos Estudos CEBRAP*, nº 38, pp. 38-52.

COSTA, Sérgio. (1997). "**Categoria analítica ou *passé-partout* político normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil**". *BIB*, Anpocs, n 43. São Paulo: Ed. Relume - Dumará. p. 3-25.

CUNHA, Eleonora S. M. (2004), **Aprofundando a Democracia: O Potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos**. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte.

_____, Eleonora Schettini Martins . **O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático**. In: Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, v. , p. 25-44.

DAGNINO, Evelina. (2002), **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. In Evelina Dagnino (org), pp. 9-15. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.

DAGNINO, E. (Org.) ; TATAGIBA, Luciana (Org.) . **Democracia, sociedade civil e participação**. 1. ed. Chapecó: Argos, 2007. 590 p

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DINIZ, E.---(1994), “**Reformas Econômicas e Democracia no Brasil dos Anos 90: as Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação**”, in *Dados*, vol.37, nº 2.

----- (1996), “ **Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**”, *Revista do Serviço Público*, Ano47, vol.120, n.2, maio-agosto.-

DINIZ, E. & BOSCHI, R. R (1991), “**O Corporativismo na Construção do Espaço Público**”, Boschi (org), *Corporativismo e Desigualdade: A Construção do Espaço Público no Brasil*, Rio de Janeiro, Rio Fundo/IUPERJ.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1995.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. Tradução de Sandra Guardini T. Vasconcelos. São Paulo : EDUSP, 1999.

DRYZEK, John. (2000), **Deliberative Democracy and Beyond**. Oxford, Oxford University Press. [[Links](#)]

_____ e NIEMEYER, Simon. (2006), **Discursive Representation**. Trabalho apresentado no *workshop* Rethinking Democratic Representation. University of British Columbia, 18-19 de maio.

FALLETI, Tulia. **Efeitos da Descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada**. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, Jul/Dez 2006, p. 46-85

FARIA, C.F. **O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política UFMG, 2005

FARIA, C. F. . **Fóruns Participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)**. *Opinião Pública*, v. 12, p. 378-406, 2006.

FARIA, C. F. . **O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política**. In: Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba. (Org.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007

FRASER, N. **Social Justice in the age of identity politics: Redistribution, Recognition, and Participation**. In: FRASER, N; HONNETH, A. *Redistribution or Recognition. A political-Philosophical exchange*. Londres/Nova York: Verso, 2003. p. 07-109

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Rev. Sociol. Polit.** , Curitiba, n. 21, 2003 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10/02/2008

FUKUYAMA, Francis. **The end of history**. in: *The national interest*, 1989

FUNG, A. **Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências.** In: COELHO, V. S. P. & NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: ed. 34, 2004.

FUNG, A., and E.O. WRIGHT, eds **Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance,** London: Verso, 2003.

GOHN, Maria da G. (2001), **Conselhos gestores e participação política.** São Paulo, Cortez.

GOHN, M. G. (2004), **“Os conselhos municipais e a gestão urbana”**, in O. A. Santos Junior; L. C. Q. Ribeiro; S. Azevedo (orgs.), *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.* Rio de Janeiro, Revan, Fase.

GUIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

HABERMAS, Jurgen. **O conceito de poder de Hannah Arendt.** In: FREITAG, Bárbara (org) **HABERMAS.** Ed. Atica, São Paulo

HABERMAS, Jurgen. **Between Facts and Norms.** Cambridge University Press, 1996, caps 7

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Vol. II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERT, Nadine. **A década de 70: apogeu e crise da ditadura militar brasileira.** Editora Ática, 1994.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista.** São Paulo: Abril Cultural, 1985.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte : Paidéia, 1987.

HELD, David. **Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance.** Polity Press and Stanford University Press, 1995.

HOBBS, Thomas. (1991), **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil.** São Paulo, Abril Cultural.

HOUTZAGER, P., A. Gurza LAVALLE and A. ACHARYA. **‘Atores da sociedade civil e atores políticos – participação nas novas políticas democráticas em São Paulo’**, in L. Avritzer, ed., *Participação Política em São Paulo*, São Paulo: UNESP, 2004

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda : Democratização no Final do Século XX .** Editora Ática, 1994. pp.13-34.

INGLEHART, Ronald. **Modernization and Postmodernization.** Princeton University Press, May 5, 1997.

KANDIYOTI, Deniz. (1991), "**Women, Islam, and the State**". *Middle East Report*, nº 173, pp. 9-14

KECK, Margaret. **The Workers' Party and Democratization in Brazil**. New Haven: Yale University Press, 1992.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975

KOWARICK, Lúcio and BONDUKI, Nabil 1988. "**Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização**." In *As Lutas Sociais e a Cidade: São Paulo Passado e Presente*, edited by Lúcio Kowarick, 133-167. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

LABRA, M.E., 1999. **Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediações de interesses: uma revisão**. *PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: 9 (2): 131-166.

LAVALLE, A. G. ; HOUTZAGER, P. ; CASTELLO, G. . **Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. . **Os Conselhos gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional**. Revista de Ciências Sociais da Unisinos, São Leopoldo, p. 43-79, 2002

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova , São Paulo, n. 70, 2007 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02/03/2008.

MACPHERSON, C.B. **Democratic Theory: Essays in Retrieval**, Oxford: Oxford University Press, 1978

MANIN, Bernard. (1997), **The Principles of Representative Government**. Cambridge, Cambridge University Press.

MANSBRIDGE, J. '**Rethinking representation**', *American Political Science Review* 97(3) November: 515-28, 2003

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 Out 2007.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. *Rev. Sociol. Polit.* , Curitiba, n. 25, 2005 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 Out 2007.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

OXHORN, Philip (2004) 'Unravelling the puzzle of decentralization', in P. Oxhorn, J. Tulchin, and A. Selee (eds.) *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

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

PINTO, Celi R.J. "Espaços deliberativos e a questão da representação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº. 54., pp. 97-113, 2004.

PINTO, C. **Política de cotas**. In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

PITKIN, F. Hanna. (1967), **The Concept of Representation**. Berkeley, University of California Press.

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

RIBEIRO, J. M. 1997. **Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS)**. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 81-92, jan.-mar.

REIS, Fábio Wanderley. "**Consolidação Democrática e a Construção do Estado**". Reis, F.W. & O'DONNELL, G. (orgs.) *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*. Vértice, São Paulo, 1988.

REIS, Oswaldo Dehon Roque. **União Européia : entre a democracia e a eficiência**. 2000. 95f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

RODRIGUES, Alberto Tossi. **Introdução aos modelos de intermediação de interesses**. 1999.

ROSENAU, James. **Along the domestic foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1997) [1762], **The Discourses and Other Early Political Writings**. Cambridge, Cambridge University Press (edição de Victor Gourevitch).

RIBEIRO, José Mendes. **Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS)**. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, 1997. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1997000100018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 Março 2008

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiência de Orçamento Participativo no Brasil (1977-2000)**. Petrópolis: Vozes / Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

SAMUELS, David. 2004. "**The Political Logic of Decentralization in Brazil**". In *Decentralization and Democracy in Latin America*, edited by A. P. Montero and D. J. Samuels. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 67-93

SANTOS, Boaventura S.. **Reinventar a Democracia**. Cadernos Democráticos 4. Portugal: Gradiva, 1998.

SANTOS, Boaventura Sousa de. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39–78, 457-559.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, L. **Para Ampliar o Cânone Democrático**. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. , p. 01-678.

SARTORI, Giovanni. *O que é política*. In: Giovanni Sartori **A Política**. Brasília: Ed. UnB, cap 7

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHMITTER, Philippe C.. **Still the Century of Corporatism?**. *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World (Jan., 1974), pp. 85-131

SHUMPETER, Joseph. A. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. Harper Perennial; 3rd Ed edition, November 21, 1976.

SELEE, Andrew; TULCHIN, Joseph S. (eds). **Decentralization and Democratic Governance in Latin America**. Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2004.

SKOCPOL, Theda. (1999), **Advocates without members: The recent transformation of American civic life**. In Theda Skocpol e Morris P. Fiorina (orgs), pp. 461-509. *Civic engagement in American democracy*. Washington, Brookings/Sage.

SOUZA, Matilde de. **Solidariedade e Interesses na Gestão de Recursos Hídricos**. Tese de doutoramento, Programa de Doutorado em Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política e Dept de Sociologia, UFMG, 2003.

STEIL, Carlos Alberto; Carvalho, Isabel C. M.. **ONGs: itinerários políticos e identitários**. *Em publicacion: Cultura y Neoliberalismo*. Grimson, Alejandro. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Julio 2007. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/grim_cult/Steil-Carvalho.pdf

TATAGIBA, Luciana. (2002), **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In Evelina Dagnino (org), pp. 47-103. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.

TATAGIBA, Luciana . **Novos arranjos da democracia - resenha crítica**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 71, p. 229-232, 2005.

URBINATI, Nadia. 1999. "**Rhetoric and Representation: The politics of advocacy**". Political Theory Workshop: University of Chicago.

URBINATI, Nadia., "**Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation**". *Political Theory*, vol. 28, nº 6, pp. 758-786, 2000.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova, n.67, 2006.

VILLA, Rafael D.. **Formas de influência das ONGs na Política Internacional Contemporânea**. Revista de Sociologia e Política, junho, número 012, Universidade Federal do Paraná, pp. 21-33

VITALE, Denise. **Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo**. in V. S. R. P. Coelho e M. Nobre (orgs.), *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, pp. 239-254.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, L. **Participatory publics: civil society and new institutions**. Comparative Politics, New York, v. 1, p. 1, 2004.

WARREN, Mark. (2001), **Democracy and Associations**. Princeton, Princeton University Press. [[Links](#)]

_____ e CASTIGLIONI, Dario. (2006), **Rethinking Representation: Eight Theoretical Issues**. Trabalho apresentado no *workshop* Rethinking Democratic Representation. University of British Columbia, 18-19 de maio.

WEBER, Max. **Economy and society**. California: University of California Press, 1978.

YOUNG, Iris M. **Inclusion and Democracy**, Oxford: Oxford University Press, 2000.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. *Lua Nova*, 2006, no.67, p.139-190. ISSN 0102-6445.