

RECONECTANDO ESTADO E SOCIEDADE: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO ALÉM DO GOVERNO REPRESENTATIVO

Livro: ALMEIDA, Debora R. de. *Representação Além das Eleições: Repensando as Fronteiras entre Estado e Sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015

Fernando Henrique Guisso¹

O tema da representação política é central nas discussões acerca das democracias desde seu retorno ao debate público nos séculos XVIII e XIX. Entretanto foi um tema pouco explorado em seus fundamentos até meados do século XX. A propalada crise da representação que afetaria várias democracias ao redor do globo remete à difícil e limitada conexão entre representantes e representados, reforçando a necessidade de repensar o conceito. Um esforço nesse sentido é o trabalho de Bernard Manin (1995), no qual o autor defende a tese de que não estaríamos diante de uma crise do governo representativo, mas sim de uma série de novas transformações que alteraram sua face. Esse diagnóstico, no entanto, não auxilia a compreender a baixa participação eleitoral e a utilização de várias formas de julgamento político e de reação, como manifestações e demandas populares por mais espaços de participação.

Neste quadro, o livro “Representação Além das Urnas: repensando as fronteiras entre Estado e Sociedade” surge como um esforço bastante profícuo e de inegável vigor, visto que significa uma retomada do debate sobre a representação propondo a revisão de elementos fundantes do conceito, bem como um grande compilado crítico dos debates sobre o tema desde os seus primórdios até os esforços mais recentes. Estes deslocam a representação do seu foco monista no Estado para o reconhecimento da sociedade civil como espaço de representação. O trabalho vai ainda mais longe ao se propor a pensar as modernas instituições participativas brasileiras, que foram pensadas majoritariamente dentro da ótica da participação, mas que não deixam de abrigar dinâmicas de representação.

O esforço do livro é resgatar a ideia de representação da junção automática com a de governo representativo, operada pela tradição liberal através da forma de representação eleitoral, nos termos da própria autora. Para pensar a representação em toda sua pluralidade, a autora propõe que o conceito seja pensado a partir de três categorias: quem representa, o que se representa, e como se representa. A essas três se junta ainda uma quarta categoria, com menor centralidade ao longo do trabalho, que é onde se representa. Nesse caminho, o que se quer discutir são as conexões entre Estado e sociedade e as formas de conectar o social e o político. A autora parte de uma análise da representação na perspectiva liberal, passando então às primeiras contribuições que fornecem elementos para a crítica do conceito, mas que não rompem com os limites da representação no Estado. Ela analisa, então, várias teorias da democracia que contribuem para o debate, mesmo sem tratarem diretamente da representação. Nos últimos capítulos Almeida analisa as formas de representação que emergem da sociedade, diretamente relacionadas à participação, e as inovações institucionais que colocam novos desafios à análise do fenômeno da representação.

No primeiro capítulo a autora parte do reconhecimento da crise de representação e dos limites dos debates teóricos sobre o tema com referência aos posicionamentos dos autores que se colocaram a pensar a representação, mas sem desvinculá-la do governo representativo. Essa crítica é direcionada a Bernard Manin, mas também a Hanna Pitkin, que apesar de resgatar essa temática não consegue ir além dos limites elei-

¹ Doutorando em Ciências Sociais no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora

torais. O argumento central é o de que à medida que a representação se associa à ideia de governo representativo se perde tanto a substância quanto a pluralização de significados que a representação pode assumir.

Os debates sobre representação política tem Hobbes como primeira referência a partir da noção de representação como autorização, onde ocorre a transferência da soberania individual para um ator dotado de plenos poderes, que dá forma ao representado ao fundar a sociedade política. Nestes termos, a representação se dá como dupla artificialidade. A soberania é tomada como única, indivisível e é transferida a partir do consentimento.

Além de Hobbes, Almeida explora o pensamento liberal, através das contribuições de Burke, dos Federalistas, Seyès e Stuart Mill, para discutir a questão do distanciamento entre governo representativo e democracia e os elementos que passam a estruturar o governo representativo. No saldo final, ainda que haja diferenças entre esses autores, o pensamento liberal resolve o dilema do “quem” através da lógica das eleições, e a resposta ao “o que” passa a ser focada nos interesses. Mas o que são esses interesses? Como o representante é capaz de captar os interesses do representado?

Tanto os federalistas quanto os utilitaristas ingleses reconhecem que o interesse próprio é o principal motor da ação, o que não é um problema em si, já que os representantes seriam responsáveis por decantar dessa gama de interesses os interesses gerais. O voto se torna a panaceia para a representação, pois conecta Estado e sociedade, autoriza os representantes e possibilita o controle dos representantes por parte dos representados.

Apesar do foco no elemento deliberativo dado por autores como Burke, Seyès e Mill, essa deliberação é realizada no espaço do parlamento, locus próprio do governo representativo. Contudo, a autora concorda com a análise de Nadia Urbinati, de que o que venceu foi uma concepção eleitoral da representação. Essa crítica à construção liberal do governo representativo não visa reduzir

a importância do voto e da expansão do sufrágio para reconectar Estado e sociedade, mas, antes, reavaliar a percepção de que é possível inferir o interesse da nação de um processo de agregação de votos e que ele seja a única forma de estabelecer o “quem” da representação.

A questão do “como se representa” fica centrada na oposição entre mandato e independência. A crítica da autora e dos autores que sustentam sua análise vai na direção de considerar que o antagonismo independência/mandato imperativo é limitado para apreender todas as formas possíveis que a representação pode assumir.

Quando a questão do “como” emerge, é essencial pensar a dimensão da *accountability*. Como já dito, o potencial de *accountability* da sociedade em um primeiro momento fica limitada ao voto, que é prospectivo e retrospectivo. Essa dimensão é expandida nos debates recentes, a partir das noções de *accountability* horizontal e vertical e do reconhecimento de que há uma *accountability* societal, que pode ser exercido em diferentes momentos.

No início do século XX, a partir de uma tensão entre empiria e normatividade, a compreensão dominante passa a ser de que a democracia é um modelo de escolha de líderes, que assume caráter competitivo. As questões em torno do “o que” ficam submetidas à do “quem”. O governo representativo, tomado como sinônimo de representação, é a única forma de operacionalizar a soberania popular e o ideal democrático. Com isso a participação da população passa a ser associada ao totalitarismo e à irracionalidade, sendo positivos os limites à participação direta.

Mesmo carregando a alcunha de realistas, segundo Hannah Pitkin (1967), essas teorias falham em perceber a complexidade do fenômeno, uma vez que detêm muito foco na autorização, perdendo de vista outros elementos essenciais. Ao analisar outras formas de representação, Pitkin expande o conceito, recuperando sua pluralidade ao mesmo tempo em que tira o foco do momento autorizativo da representação para o processo, dando centralidade à ideia de responsividade, alterando o “como se representa”. Para

Pitkin a representação significa agir no interesse do representado tornando presentes aqueles que estão ausentes. Outro avanço se dá na perspectiva sistêmica da representação, composta por múltiplos atores e arenas. Mas, apesar dos avanços significativos, Pitkin permanece com a perspectiva institucionalizada, o que acaba por confinar a representação mais uma vez ao governo representativo, limitando os avanços que trouxe ao perceber outras formas de representação.

A partir dessa constatação Almeida encontra nos estudos pluralistas um movimento importante ao considerar que o poder na sociedade não se encontra somente no plano estatal, mas está disperso nos diversos grupos da sociedade. O papel dos grupos como agentes problematiza a soberania como algo singular. Se Pitkin abre caminhos para repensar a pluralidade na representação, o pluralismo possibilita repensar a pluralidade do poder. A teoria pluralista, é apresentada e revisitada e, por fim, fornece avanços a uma teoria da representação ao considerar os interesses privados e o papel de organizações e grupos de interesse. Altera a percepção do “como se representa”, dado que grupos possuem maior poder de contestação, inserindo, assim, a dimensão contingente e fluida que a competição impõe em cada processo. Se anteriormente os interesses individuais eram transformados em interesse geral pela atuação dos representantes, aqui o reconhecimento de que se trata de interesses parciais em disputa fica claro. Com isso a pluralidade é essencial, pois sem os múltiplos grupos o que se encontra na representação é sempre uma representação parcial.

A teoria participativa da democracia oferece uma crítica bastante contundente ao elitismo e à noção de que às massas cabe somente a participação através do voto e de que isso seria suficiente para emprestar legitimidade ao governo. A partir das obras de Pateman e de Macpherson, a autora argumenta que a participação, tomada aqui como complementar à representação, possui caráter educativo e capaz de contribuir para a produção de melhores decisões. Segundo os autores, é preciso reconhecer a participação como elemento necessário, ampliando os espaços de atuação da sociedade com vistas a produzir o

autogoverno. Ao retomar o papel da sociedade como produtora e do cidadão como capaz de autogoverno a teoria participativa abre portas, mas não adentra no tema da representação.

A teoria deliberativa, por sua vez, reformula a noção de legitimidade da democracia, não considerando como democrática a decisão majoritária que provém exclusivamente do mecanismo de agregação. A legitimidade viria de um processo no qual todos os potenciais afetados por uma decisão tenham podido participar expondo suas razões. A teoria deliberativa nasce com o foco em um debate racional com vistas à construção de consensos, focada em uma série de procedimentos legítimos, que serviriam como filtro de posições parciais, incapazes de sobreviver ao processo de justificação pública. A teoria deliberativa, porém, também foi alvo de uma série de revisões que buscam incorporar outros tipos de manifestações que não só o discurso racional e esvaziado de particularidades reconhecendo outras estratégias como forma de tomada de decisão.

O foco na deliberação representa grandes avanços no campo da teoria democrática, mas também não avança, em um primeiro momento, para revisar as bases da representação. Contudo a teoria da deliberação aborda e fomenta um importante debate sobre a esfera pública, que é um dos elos importantes para se entender como as manifestações da sociedade alcançam as instituições formais, possibilitando a dimensão da responsividade e da *accountability*. Tema que ganha ainda mais força com os teóricos dos sistemas deliberativos, centrais na argumentação da autora.

Ao perceber a democracia dentro de um sistema deliberativo integrado, como Hendriks (2006), ou deliberações sucessivas que se conectam no tempo e no espaço, como Goodin (2008), a legitimidade democrática pode ser vista não como um elemento único, constituído em um só momento, mas dispersa entre múltiplas instâncias e arenas, incorporando variados atores. Essa forma de perceber a democracia é mais frutífera para pensar a representação, especialmente em termos de conexão entre essas múltiplas arenas, que rompam com a concepção monista,

ao mesmo tempo em que transborda para além dos limites estritos do Estado. A autora retorna a esse debate no final do livro, demonstrando que a ideia de sistemas deliberativos tem um papel essencial nessa reformulação do conceito de representação.

Apesar dos avanços que a teoria deliberativa, oferece suas formulações também foram alvos de amplas críticas. Almeida explora as derivadas do pluralismo revisitado que trabalha uma concepção radical de democracia. O pluralismo radical, ao contrário da teoria deliberativa, vai contra o discurso da busca por universais na política, focando-se no reconhecimento da diferença como elemento distintivo da democracia. Os autores filiados a tal vertente argumentam que sob a égide de um discurso racional em busca de uma razão pública as diferenças ficariam relegadas ao plano do privado e acabariam por encobrir desigualdades. A vantagem de reinserir a contingência no debate político traz ganhos ao formular que a representação se desenvolve em um ambiente fluido e conflituoso e está aberta a constante formação e transformação, completando, assim, o sentido da representação como processo.

O debate entre as diversas vertentes da teoria democrática abre espaço para pensar a representação além dos pressupostos da teoria liberal, considerando a sociedade civil como um polo criador e não somente passivo. A ideia central é a de que a sociedade civil é um espaço de representação tanto quanto o Estado, problematizando o dilema da autorização, que até então era central para a representação, colocando questões importantes para a ciência política. Se os diversos atores que se apresentam, falando “em nome de” não são eleitos, não careceriam de legitimidade? Como respondem por suas ações? Como podem ser responsivos?

Essas novas manifestações da dinâmica representativa demonstram os limites do voto, que é frágil como elemento de sanção e fiscalização, longe de ser suficiente para transmitir as vontades do representado, bem como mecanismo de *accountability*. Por essa razão, a representação democrática precisaria ser complementada por essas outras formas. Emergem novos tipos de re-

presentação como, por exemplo, de *advocacy*, que não se referencia ao voto como forma de autorização, mas à trajetória e à capacidade do representante em relação a uma determinada temática. Essas novas formas de representação alteram não só o “quem”, ao abrir espaço para novos participantes da sociedade civil, por vezes excluídos das tradicionais instituições representativas, mas também o “que é representado”. A argumentação de Young (2000) em prol de uma representação de perspectivas sociais e a de Dryzek (2001) de uma representação de discursos são exemplos que nos ajudam a entender esse debate.

Esse debate corrobora a tese de que a representação deve ser entendida como fenômeno plural, que possibilita diversas combinações entre o “que”, o “quem” e o “como”. Mas o debate vai além, sendo necessária uma reformulação do conceito de soberania e da fórmula liberal na qual o voto significa a transferência de soberania, para o entendimento de que o indivíduo não se aliena dela e de que a soberania se manifesta em múltiplos espaços, de forma sobreposta. Com esse entendimento não é preciso limitar a representação a um único local e momento, mas reconhecer que múltiplas arenas, plurais em suas formas, fortalecem a democracia e sua legitimidade.

Apesar de se tratar de formas de representação distintas da eleitoral, o tema da conexão entre representantes e representados não se perde. Apesar de prescindir da autorização, essas “novas formas” de representação possuem suas próprias formas de *accountability* e responsividade, que fortalecem a ideia de relação em oposição à ideia de manifestações pontuais.

Após abordar uma ampla gama de autores objetivando reconstruir o conceito de representação de forma a adequá-lo a uma realidade muito mais plural do que a concebida pelos liberais, Almeida busca em Urbinatti (2006) e em Rosanvallon (2009) a proposta de repensar o conceito de soberania. Ela é pensada como um elemento disperso em várias instâncias, sendo então o Estado uma expressão parcial da vontade popular. Ao relfetir sobre a continuidade entre os vários espaços onde a soberania é expressa se torna possível superar o divórcio entre o social e o po-

lítico. Nessa perspectiva, o voto não expressaria a transferência da soberania do indivíduo.

Além de repensar o tema da soberania, Almeida busca em Rosanvallon uma forma plural de pensar a legitimidade democrática. Para o autor existem três fontes de legitimidade que são a imparcialidade, o aspecto reflexivo e a proximidade. A proximidade se manifesta em três figuras que são a atenção à pluralidade, a política da presença e a democracia de interação. Essas formas de legitimidade não são próprias de algum poder específico nas democracias, mas podem emergir independente de limites dados entre Estado e sociedade. Com isso a representação própria da sociedade civil não se legitima na autorização, mas em uma série de outras fontes embasadas em diferentes categorias.

Entre os dois extremos, uma nova forma de representação emerge da participação através das chamadas Instituições Participativas (Ips), que se apropria da institucionalização através do poder estatal, mas se alimenta da participação da sociedade civil. No Capítulo 5 a autora se dedica a analisar o caso brasileiro que é bastante icônico e frutífero para tratar o tema da representação. Derivados das demandas por participação que emergem nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil, o novo período democrático inaugura algumas inovadoras instituições que passam a ter poder decisório, mas que são híbridas, pois são constituídas em parte por representantes do poder público e em parte por representantes da sociedade que são escolhidos entre organizações da sociedade civil ou por recortes territoriais, mas que operam de forma distinta da dinâmica eleitoral.

Essas experiências foram analisadas pelos pesquisadores brasileiros em um primeiro momento pelo ponto de vista da participação e só recentemente elas passaram a ser percebidas pelo ângulo da representação. Como essas instituições têm autoridade para proferir decisões vinculantes isso coloca uma questão diferenciada quando comparada à autorrepresentação, à *advocacy* ou às instituições de cunho consultivo. Para lidar com esse dilema, a autora propõe uma problematização da ideia de autoridade, entendendo o conceito também de forma plural. Autoridade é

entendida como um elemento que não é unicamente dado pela dimensão coercitiva do Estado, mas autoridade também é uma propriedade emergente que pode ser vista como reivindicação, segundo Saward (2011), e como prática, segundo Abers e Keck (2013). O que é importante ressaltar é que a autoridade não é um dado, mas é uma construção cotidiana, que carece de justificação e que deriva de diferentes fontes. Com isso a autora não quer dizer que a autoridade seja a mesma do Estado.

As Ips inovam pela sua potencialidade inclusiva, mas tem que ser consideradas com cuidado, porque nem sempre apresentam a porosidade necessária, reproduzindo o elitismo presente nas instituições tradicionais. Nessa parte da análise, Almeida mobiliza uma série de casos empíricos que orientam a discussão. O termo sociedade civil é por si só demasiadamente heterogêneo, o que faz necessário observar cada caso e impõe uma aparente dificuldade: a quem prestam contas esses representantes? Como tomam responsabilidade por seus atos?

O livro é uma importante contribuição ao debate sobre a representação porque apresenta um mapeamento das discussões que possibilitaram o movimento de emancipação do conceito em relação à sua forma liberal. Almeida dá um passo à frente ao se propor a pensar as instituições participativas sob a ótica da representação, compreendendo uma forma distinta das já abordadas pelos autores que pensam a representação própria da sociedade civil. Outra importante contribuição é o esforço de repensar os temas da soberania e da legitimidade como processos fluídos, que precisam ser reforçados e alimentados em múltiplas instâncias. Essa proposição, no entanto, depende fortemente do funcionamento dos sistemas deliberativos, pois sem essas conexões essa fluidez se perde. Sem as conexões, a participação não se traduz efetivamente em representação.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; KECK, M. *Practical Authority: agency and institutional change in Brazilian Water Politics*. New York: Oxford, 2013.
- GOODIN, R. E. *Sequencing Deliberative Mo-*

ments. In: _____. *Innovating Democracy*. Cambridge, CAM: Cambridge University, 2008, p. 186-203

HENDRIKS, C. *Integrated Deliberation: Reconciling Civil society's dual role in deliberative democracy*. *Political Studies*, v.54, n.3, p.486-508, 2006

MANIN, Bernard. *As Metamorfoses do Governo Representativo*. *Ver. Bras. Ci. Soc.* V.10 n.29, 1995.

PITKIN, Hanna. *The Concept of representation*. Berkley, CA, Los Angeles, CA and London:University of California , 1967.

ROSANVALLON, P. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial, 2009.

SAWARD,M. *The wider canvas: representation and democracy in state and society*.In: ALONSO, S.; et al (Ed.). *The Future of representative democracy*. Cambridge: Cambridge University, 2011, p.74-95.

URBINATI, Nadia. *Political representation as a democratic process*. In: *POLITICAL THOUGHT SEMINAR*, 2006b, Baltimore. Anais...Baltimore: Johns Hopkins University, 2006

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

DRYZEK, John. *Legitimacy and economy in deliberative democracy*. *Political Theory*, v.29, n.5, p.651-669, 2001