

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E ORGANIZAÇÕES CIVIS

Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade

Adrián Gurza Lavalle
Peter P. Houtzager
Graziela Castello

Introdução

Em inúmeros países está se vivenciando uma abertura do poder Executivo à participação de atores societários – organizações civis¹ – investidos juridicamente como representantes de determinados segmentos e interesses da população no desenho, na implementação e na supervisão de políticas públicas. De modo semelhante ao que aconteceu nas primeiras décadas do século XX, quando as instituições da representação política foram alargadas juntamente com a própria democracia, mediante a emergência dos partidos de massa, esses processos de reconfiguração da representação englobando o poder Executivo podem confluir para uma nova ampliação da democracia. Como as organizações civis estão a desempenhar

de *facto* e de *jure* um novo papel ativo na representação política, e tal papel é diferente ao desempenhado por partidos e sindicatos, isso cria dilemas acerca da sua representatividade. Em contraste com tais instituições, a grande maioria das organizações não utiliza mecanismos eleitorais para estabelecer sua representatividade, nem funciona sob a lógica de afiliação.

Não existem modelos decantados histórica ou teoricamente para pensar como organizações civis podem construir uma representatividade de índole política por fora de tais mecanismos. Os atores, porém, não estão aguardando os teóricos. Uma diversidade de noções de representação, parcialmente construídas, encontra-se hoje no seio das organizações civis. Algumas dessas noções apresentam conteúdos compatíveis com o alargamento da democracia, outras têm conteúdos essencialmente antidemocráticos.

Este artigo visa a iluminar a *representação política realizada por organizações civis* e algu-

Artigo recebido em maio/2005
Aprovado em dezembro/2005

mas de suas possíveis conseqüências para a ampliação da democracia. A análise identifica entidades paulistanas que assumem compromissos de representação e foca (i) os fatores que incrementam sua propensão a se considerarem representantes das pessoas com ou para as quais desenvolvem suas atividades, bem como (ii) as feições mais relevantes das diferentes noções de representação que coexistem no seio dessas entidades. Os resultados apresentados são produto de uma pesquisa levada a cabo no município de São Paulo no ano de 2002. Ao todo, 229 organizações civis foram entrevistadas. Os critérios de escolha favoreceram organizações civis ativas junto a segmentos mal-aquiñoados da população, o que torna os resultados aqui expostos particularmente oportunos para o debate sobre a ampliação da democracia. Cumpre esclarecer que São Paulo é considerada um caso exemplar, capaz de espelhar o horizonte de reforma da democracia. Não há pretensão de generalizar descrições empíricas como se fossem proposições válidas para outros contextos, antes, o caso exemplar sugere tendências e ilumina pontos vulneráveis das discussões contempladas, indicando a plausibilidade de encetar argumentos como os elaborados neste artigo.

Há dois *corpora* de literatura que lidam com o fenômeno aqui estudado, focando-se ora no sistema político e na reconfiguração da representação, ora na chamada sociedade civil e nas inovações institucionais participativas. Em ambos os casos, embora por motivos diferentes, a representação política exercida por organizações civis tem sido negligenciada. Os resultados, oriundos do universo das organizações civis de São Paulo, apresentam uma consistência notável e interpelam de múltiplas formas ambas as literaturas. Primeiro, o apoio fornecido por organizações civis a candidatos políticos é, de longe, a variável com capacidade de predição mais acurada da propensão dessas organizações civis a assumir o caráter de representantes dos seus beneficiários. Outros fatores também apontam para a centralidade das inter-relações entre as organizações civis e as instituições políticas. Isso sugere que as dinâmicas de representação política no terreno das organizações civis ocorrem não de forma paralela ou alternativa aos canais tradicionais da política, mas em estreita conexão com eles.

Segundo, quando introduzidas as justificativas ou *argumentos de congruência* utilizados pelas organizações civis para sustentar sua representatividade emerge a heterogeneidade das modalidades de representação próprias desse universo de atores societários. Entre os argumentos de congruência conciliáveis com exigências democráticas há evidências do surgimento de uma nova noção de representação política no seio das organizações civis. Nela é reconhecida a relevância da representação política exercida por essas organizações não como canal alternativo e genuíno perante as instituições tradicionais da representação política, mas como esforço de intermediação orientado a conectar segmentos da população mal ou sub-representados ao Estado e aos circuitos da política eleitoral. Conforme será discutido, tal noção de *representação por intermediação* condensa os efeitos combinados das últimas décadas de inovação institucional e reforma do Estado vividas no Brasil, evidenciando que as próprias dinâmicas de representação no seio das organizações civis mudaram e assumiram feições explicitamente políticas. Porém, há outras noções de representação bastante difundidas que encarnam sérios limites e dissonâncias irreconciliáveis com a democracia.

Sem dúvida, há bons motivos para introduzir ressalvas perante os potenciais efeitos não democráticos de uma representação política exercida por organizações civis. Além da inexistência ou precariedade de mecanismos obrigatórios de sanção e controle (*accountability*) entre as organizações civis e os segmentos sociais por elas representados (Przeworski, 2002), há uma definição ambivalente das fronteiras entre público e privado nas funções dessas entidades, e, conseqüentemente, tem sido apontada sua funcionalidade à lógica da privatização e da redistribuição de responsabilidades entre a sociedade, o Estado e o mercado (Houtzager *et al.*, 2002; Cunill, 1997; Dagnino, 2002). Há outros reparos pertinentes: a possível proliferação de reclamos baseados em representatividades substantivas – raça, gênero –, alheios à lógica formal e universalista da representação política moderna;² o engajamento das organizações civis na pluralização do Estado em inúmeras agências e espaços participativos que diluem os contornos do próprio Estado como interlocutor dos pro-

testos e da contestação sociais (Chandhoke, 2003); ou ainda, a falta de reconhecimento e expectativas acerca das organizações civis na população como um todo (Harriss, 2004).

Porém, acreditamos ser prudente suspender o veredicto decorrente dessas e outras ressalvas, pois o arsenal de argumentos disponíveis para a crítica pressupõe como padrão de referência a configuração tradicional da representação política ou mandato representativo. As organizações civis não são nem poderiam ser responsáveis ou portadoras de mandato nesses termos, e, por conseguinte, julgá-las diretamente com esse padrão de referência é operação pouco produtiva no plano cognitivo. No limite, a delimitação, os alcances e as restrições das noções de representação existentes nas organizações civis encontram-se hoje sob disputa política. Suspender as ressalvas esboçadas acima permite continuar a reflexão, e torna evidentes desafios analíticos que exigem respostas para as quais há ainda poucos subsídios conceituais e empíricos na literatura. Nossa proposta de abordagem – centrada, no momento inicial, na autodefinição do compromisso explícito e público de representar os beneficiários, membros ou públicos (doravante beneficiários) – objetiva contornar a ausência de modelos para se pensar no papel das organizações civis na reconfiguração da representação política e na ampliação da democracia, sugerindo uma alternativa mediante a qual seja viável avançar no terreno do conhecimento empírico sem assumir antecipadamente um modelo normativo de representação; modelo que, de modo iniludível, levaria a julgar a legitimidade de tais organizações sem trazer maiores rendimentos cognitivos.

O arco da argumentação descansa em vários passos. Na segunda seção, situam-se sucintamente as principais literaturas com as quais dialogamos; na terceira e quarta seções, equaciona-se uma proposta de abordagem para avançar na compreensão empírica da representação política realizada por organizações civis, e explicitam-se as informações metodológicas pertinentes. Nas duas seções seguintes, expõem-se descritivamente os resultados. Mostram-se, por meio de modelos probabilísticos, os fatores que incidem e aumentam as chances de organizações civis assumirem a representação dos seus beneficiários; também constrói-se uma

tipologia empírica dos argumentos de congruência existentes nas organizações civis. Por fim, realiza-se uma interpretação dos principais achados à luz de suas implicações para a compreensão da relação entre organizações civis e política no cenário pós-constituente, bem como para o debate contemporâneo sobre a reconfiguração da representação e, sobretudo, da reforma da democracia. Este artigo encerra com alguns comentários finais à guisa de conclusão.

Reconfiguração da representação e reforma da democracia

Na América Latina, a democracia sempre foi pensada e construída em referência a processos históricos e cristalizações institucionais da Europa e dos Estados Unidos. Talvez pela primeira vez na história, a democracia e seu horizonte de reformas possíveis passaram a ser pensados, no hemisfério norte, a partir de experiências vivenciadas no hemisfério sul. Trata-se de uma tendência de alcances amplos.³ A esse respeito, o Brasil é um laboratório de enormes dimensões, do qual provém não apenas o experimento participativo mais conhecido no mundo todo – o Orçamento Participativo –, mas também reformas constitucionais que tornaram obrigatória a implementação de conselhos gestores de políticas nos diferentes níveis da estrutura federativa de governo. As mudanças nas estruturas do Estado favoráveis à introdução de controles sociais na gestão pública têm sido simultaneamente estímulo e produto do protagonismo das organizações civis, agora investidas com funções de representação política. Assim, o país tornou-se, na última década, referência imprescindível do debate internacional acerca da reforma da democracia graças a uma onda de novas experiências participativas no desenho de políticas públicas, enquadradas inicialmente na Constituição de 1988 ou em administrações municipais sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT).⁴

Embora as organizações civis desempenhem aqui e alhures funções de representação política de *facto* e de *jure* – ora intermediando recursos públicos *em nome* de diferentes grupos sociais, ora investidas juridicamente com funções de represen-

tação nos novos arranjos institucionais participativos –, a problemática da representação política exercida por tais entidades tem recebido pouca atenção das literaturas voltadas para o estudo da reconfiguração da representação política e para a reforma da democracia.⁵

A representação política mediante organizações civis e a eventual emergência de noções de representação inéditas não são passíveis de compreensão cabal se submetidas analiticamente à lógica das instituições do sistema eleitoral e do poder Legislativo. A transformação contemporânea da representação decorre de deslocamentos e rearranjos no funcionamento das instituições tradicionais do governo representativo, mas encarna também o alargamento do lócus e das funções da representação política. Porém, a literatura dedicada a esquadriñar a *reconfiguração da representação política* oferece interpretações de uma transformação em curso no nível do sistema partidário, em que estaria se redefinindo a relação entre representantes eleitos e cidadãos representados pela perda de centralidade dos partidos políticos⁶ como organizadores das preferências do eleitorado e pela personalização da política impulsionada graças aos meios de comunicação de massa.⁷ Dentro desta perspectiva, a representação está integralmente condensada nos processos eleitorais e, por esse motivo, sequer cabe cogitar eventuais funções de representação política exercidas por organizações civis. Acusar a falta de representatividade das organizações civis, ora pela ausência de mandato identificável e de dispositivos de autorização (voto), ora por sua evasão de mecanismos de controle e sanção (*accountability* eleitoral), é postura que cancela em vez de se adentrar na problemática aqui analisada (cf. Przeworski, 2002; Chandhoke, 2003).

Os estudiosos da *reforma da democracia*, por sua vez, têm focado inovações institucionais que visam a acolher diversas formas de participação nos arcabouços institucionais de desenho e implementação de políticas públicas, mas sem prestar qualquer atenção à problemática da representação.⁸ A problemática da representação política no seio das organizações civis é encoberta pela ênfase na “sociedade civil” e na “participação cidadã” como alicerces para a reforma da democracia. No primeiro caso, porque é concebi-

do que os atores da sociedade civil emergem em continuidade ou animados por uma conexão genuína com o tecido social – ou mundo da vida, como se queira. Essa continuidade pressuposta tende a dissipar a formulação de questões como em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representam as organizações civis. Afinal, a separação entre representante e representado é característica constitutiva da representação política moderna.⁹ No segundo caso, em virtude de a participação cidadã cancelar – ao remeter à presença direta de pessoas eventualmente afetadas ou beneficiadas por decisões públicas – a própria idéia de representação. Isto a despeito de as experiências de inovação institucional para a participação no desenho e na gestão de políticas terem desencadeado intensa participação de organizações civis, animando processos inéditos de representação política protagonizados por essas organizações (Houtzager *et al.*, 2003, p. 25; Gurza Lavalle *et al.*, 2005a; Wampler, 2004).

Paradoxalmente, a literatura que explora a reforma da democracia pressupõe implicitamente tanto a existência de respostas satisfatórias acerca da conexão entre os atores da chamada sociedade civil e a população em geral, como o fato de essa conexão ser qualitativamente superior às distantes e cada vez mais rarefeitas relações entre representantes e representados no cenário da representação política tradicional. De fato, são raras as exceções que têm formulado explicitamente uma conexão entre os processos de reconfiguração da representação política e as mudanças acontecidas, no início do século XXI, no plano dos atores societários e da redefinição do seu perfil no transcurso da reforma do Estado, levada a cabo nas últimas décadas do século XX.¹⁰

Em suma, ambas as literaturas manifestam reações diferentes diante do mesmo dilema. O modelo legítimo disponível de representação política – mandato representativo mediante eleições – foi edificado historicamente por atores e para desempenhar funções que não coincidem em hipótese alguma com o perfil das organizações civis. Assim, a ausência de modelos parece levar ao silêncio nos debates voltados para a reforma da democracia, ao passo que na literatura da reconfiguração da representação parece conduzir a uma conclusão implícita: se as eventuais práticas de

representação política exercida por organizações civis não encaixam nas instituições do governo representativo, sequer cabe cogitá-las.

Representação presuntiva

Diante da ausência de modelos, optou-se por uma estratégia indutiva. A estratégia consiste em deslocar as questões da representatividade do plano real para o plano simbólico, centrando a atenção no compromisso representativo do representante, na sua identificação com o representado e na (auto)percepção acerca da sua representatividade. Assim, escolheu-se levar a sério e analisar com cuidado o discurso dos atores acerca da aceitação ou da recusa do seu caráter de representantes, bem como acerca das justificativas ou dos *argumentos de congruência* por eles invocados para sustentar publicamente a índole genuína do seu compromisso de representar – representatividade.¹¹

A presunção pública de representar alguém não equivale à sua efetiva representação, mesmo se amparada empiricamente pelo desempenho de atividades que, em princípio, pressuporiam o exercício de alguma modalidade de representação política. Contudo, o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irreduzível a dispositivos institucionais. No limite, segundo afirmara Burke (1942 [1774]), o melhor dispositivo para garantir a autenticidade da representação – sua representatividade – seria a existência de um compromisso representativo genuíno; entretantes, dada a contingência desse componente subjetivo, a introdução de mecanismos institucionais formais tornava-se inútil e desejável. Embora a dimensão subjetiva da representação tenha sido sistematicamente desvalorizada no campo das teorias da democracia, como apontado por Sartori em reconhecimento à arguta intuição de Burke quanto à importância dessa dimensão, as regras e os desenhos institucionais tornam-se impotentes quando os representantes não são animados ou comovidos por um compromisso ou “sentimento de representação” (Sartori, 1962). De modo mais preciso, se a representação é irreduzível a mera representação presuntiva, a representatividade não pode prescindir

do compromisso de representar, e ele se encontra largamente presente nas organizações civis.

O desafio da estratégia indutiva aqui adotada reside em trabalhar com a representação presuntivamente assumida pelas organizações civis e identificar as diferentes noções que esses atores têm da sua representatividade. Na medida em que as organizações civis se defrontam cotidianamente com tarefas de representação, e, sobretudo, com as dificuldades de assumir essas tarefas desprovidas de modelos de representação política para se afirmarem como representantes legítimas, a presunção da representatividade tende a ser formulada e verbalizada na base de argumentos em boa medida estabilizados; argumentos não apenas verossímeis ou razoáveis, mas publicamente defensáveis.¹² Como será visto, a representação presuntiva dos atores estudados dista de ser mera manifestação retórica – os resultados a serem examinados são consistentes o suficiente para dissolver quaisquer dúvidas a esse respeito.

A estratégia de abordagem assim delineada, por certo, determina as principais limitações e alcances dos achados gerados pela pesquisa; notadamente, a incapacidade de explorar qualquer problema inscrito na órbita da representação efetiva de interesses. Tais restrições, todavia, são compensadas por ganhos cognitivos consistentes.

Survey, momentos e técnicas da análise

A representação presuntiva e os diferentes argumentos de congruência que a justificam, assim como o conjunto de variáveis independentes testadas neste artigo, foram gerados por um *survey* com organizações civis, realizado no município de São Paulo, em 2002, ao longo de seis meses de trabalho de campo. Há registros para 229 organizações sediadas no município de São Paulo e escolhidas para a conformação da amostra mediante técnica de *snowball*.¹³ Em entrevistas com duração de uma hora, as organizações responderam questionário desenhado para indagar informações acerca da sua fundação, missão, nível de formalização, temas de trabalho, membros e/ou beneficiários, vínculos com outros atores societários e com instituições governamentais. Na bateria de questões sobre os membros ou

beneficiários da entidade, solicitou-se aos entrevistados, em perguntas abertas, que especificassem o grupo de pessoas para o qual trabalhava a entidade, e se a entidade se considerava representante do grupo definido previamente; só depois, e caso a resposta fosse afirmativa, inquirem-se os motivos pelos quais a entidade afirmava representar os interesses dos seus membros ou beneficiários. A partir do exame e da codificação da última pergunta foi possível sedimentar os diversos argumentos de congruência, utilizados como justificativa plausível da presunção de representação. Por sua vez, as respostas afirmativas constituem a autopercepção dos atores entrevistados acerca de seu caráter de representantes dos seus beneficiários – representação presuntiva.

A representação presuntiva foi trabalhada como variável dependente no campo das estatísticas inferenciais, especificamente mediante estimativas de probabilidade – *relative risk ratios* (RRR) e *logistic regressions* (LR).¹⁴ Estatísticas descritivas e índices simples foram utilizados na análise dos argumentos de congruência. As RRR permitem identificar quais fatores incidem na percepção de uma organização civil de modo a aumentar ou diminuir suas chances de se assumir como representante dos seus beneficiários – representação presuntiva.¹⁵ As LR elevam os resultados obtidos com as RRR a um patamar analiticamente mais refinado, pois permitem entender como a representação presuntiva está relacionada a grupos de variáveis independentes – e não apenas a uma característica específica. Neste momento da análise torna-se possível construir modelos empíricos de combinação de variáveis e definir, mediante cálculo de probabilidades, qual deles tem maior capacidade como “preditor” da presença ou não da representação presuntiva no seio das organizações civis. Por fim, exploraram-se os argumentos de congruência invocados pelas organizações civis como justificativa plausível da sua representação presuntiva.¹⁶ Os argumentos foram cuidadosamente sistematizados em uma tipologia empírica, a partir da qual foi possível explorar os tipos de organização e de atividades vinculados a cada argumento. Aqui apenas serão apresentados os resultados gerais do modelo probabilístico final (modelo principal – MP) e da tipologia de argumentos de congruência.

Condicionantes da representação presuntiva (resultados I)

Ao total, 166 (72,8%) organizações civis na amostra definiram-se como representantes dos seus beneficiários. Aceitas as ressalvas para não transpor a representação presuntiva para o plano dos conteúdos efetivamente representados, é possível mostrar que existe uma relação clara entre se definir como representante e o exercício de práticas de representação política. Consideramos quatro tipos de atividades em que práticas de representação política soem ocorrer, por vezes de modo rotinizado: participação em novas instâncias de representação dentro do poder Executivo, especificamente conselhos gestores de políticas públicas e/ou do orçamento participativo; exercício direto de intermediação de demandas perante agências específicas do poder público; incidência na política através dos canais tradicionais de caráter eleitoral, aqui aferida como apoio a candidatos políticos; e incidência na política recorrendo ao poder Legislativo, registrada como promoção de reivindicações na Câmara Municipal. Por simples adição, e a partir da definição das atividades como variáveis dicotômicas, elaborou-se um índice de eventuais práticas de representação política, empregado para efetuar uma comparação entre as organizações civis que assumem e aquelas que recusam a representação dos seus beneficiários.

Conforme mostra a Tabela 1, a representação presuntiva está claramente associada ao eventual exercício de práticas de representação política. Enquanto 66% das organizações civis que declararam não representar seus beneficiários realizam uma ou nenhuma das quatro atividades descritas acima, 77% daquelas que se autodefinem como representantes desempenham mais de duas dessas atividades. Porém, apenas 17% do total das entidades mantêm relações de afiliação com seus beneficiários, nas quais, em princípio, existe o “direito de saída”. A esmagadora maioria das organizações sustenta relações mais ambíguas quanto ao tipo de representação que eventualmente poderia estar associado a elas: 30% se relaciona com seus beneficiários em termos de comunidade e 44% de público alvo.¹⁷

Tabela 1
Práticas de Representação
por Representação Presuntiva (%)

| SE CONSIDERA REPRESENTANTE | ATIVIDADES DE REPRESENTAÇÃO | | | | | |
|----------------------------|-----------------------------|------|------|------|------|-------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | Total |
| Sim | 9,0 | 14,5 | 24,7 | 41,0 | 10,8 | 100 |
| Não | 37,1 | 29,0 | 19,4 | 14,5 | – | 100 |
| Total | 16,7 | 18,4 | 23,2 | 33,8 | 7,9 | 100 |

Para todas as organizações civis, aquelas que se definiram ou não como representantes dos seus beneficiários, foram exploradas mais de noventa variáveis independentes mediante estimativas de probabilidade (RRR), abarcando distintas dimensões das práticas, das características e dos vínculos interinstitucionais das organizações civis do município de São Paulo: público das entidades, vínculos com outros atores societários e com atores políticos tradicionais, temas trabalhados, envolvimento dos beneficiários nas atividades dessas entidades, projeção de demandas aos diferentes níveis do poder público, participação eleitoral mediante apoio a candidatos políticos, capacidade financeira, institucionalização pública (jurídica) e inserção nos novos espaços participativos de gestão de políticas públicas – entre outras dimensões contempladas pela análise.

Após inúmeros testes, o resultado final ou Modelo Principal (MP) acabou composto por três variáveis: (i) a entidade apoiar candidatos políti-

cos; (ii) possuir título de utilidade pública; e (iii) realizar atividades de mobilização e reivindicação perante programas, órgãos ou instâncias do governo.

A quarta coluna da Tabela 2 apresenta os resultados da regressão logística (LR), os quais podem ser interpretados como propensões, quer dizer, como a probabilidade de uma variável (dependente) vir associada a outra (independente), ou como alterações nas chances de um fenômeno ocorrer (representação presuntiva) quando introduzida à presença de um fator determinado. Há incrementos na probabilidade de o fenômeno em questão ocorrer quando o resultado é maior a 1; inversamente, cifras menores à unidade indicam que a variável independente considerada tem efeitos negativos e diminui as chances de ocorrência do fenômeno.¹⁸

Neste caso – e sempre controlando as outras variáveis do MP –, o fato de uma organização civil apoiar candidatos políticos é de longe a variável com maior capacidade de predição da representação presuntiva, aumentando em mais de dez vezes as chances de uma entidade assumir o papel de representante dos seus beneficiários. Em segundo lugar, organizações civis que lançam mão de mobilizações para levantar reclamos e reivindicações perante diferentes instâncias do governo apresentam uma propensão cinco vezes maior. Com efeitos sensivelmente menores – mas consistentes em todos os testes realizados – aparece a variável “possuir título de utilidade públi-

Tabela 2
Modelo Principal (MP)

| VARIÁVEIS | FREQ. GERAL | SE AUTODEFINE COMO REPRESENTANTE | | |
|---|-------------|----------------------------------|------------|------------------------------|
| | | % | LR | Coefficiente de significação |
| Apoiar candidato político | 34 | 0,97 | 12,8 | ** |
| Possuir registro de utilidade pública | 64 | 0,81 | 2,86 | ** |
| Índice de Reivindicação/Mobilização (alto) | 130 | 0,86 | 5,53 | ** |
| Desempenho do Modelo (% predições corretas) | | Sim | Não | Total |
| | | 85,00 | 58,06 | 77,48 |

ca”, que dobra as chances da representação presuntiva. Não há dúvidas quanto à significação estatística desses dados. Ainda na Tabela 2, na quinta coluna, indica-se a confiabilidade ou significância dos resultados da LR para as três variáveis do MP. Conforme as convenções estatísticas, os dois asteriscos denotam resultados altamente confiáveis, em um nível de confiança de 5%. Os resultados receberam tratamento analítico cuidadoso na seção dedicada à interpretação.

Novas e velhas noções de representação (resultados II)

Justificações são inerentes à lógica da representação presuntiva. O compromisso de representar, mesmo se concebido sem o alicerce do consentimento dos representados, desdobra-se em movimento que leva a invocar razões como suportes da presunção de representação – não fosse assim, seria difícil conferir a essa presunção significados capazes de diferenciá-la de um mero arroubo retórico. Trata-se, deve ser frisado, dos motivos e das razões efetivamente aduzidos pelas organizações civis para lidar com a difícil questão da sua representatividade. A gama de razões passíveis de mobilização aponta para os critérios que, da perspectiva do ator, fundamentam a correção de sua autodefinição como representante. Nesse sentido, e embora no plano simbólico da autopercepção, os motivos invocados atualizam a questão da representatividade.

As razões citadas pelas distintas organizações civis compõem grandes constelações de sentidos, e a tipologia de argumentos de congruência condensa-as e sistematiza seus elementos centrais. Assim, a tipologia é resultado da pesquisa, prescinde de elementos conceituais normativos e nada diz a respeito da forma em que as organizações civis *deveriam* construir suas funções de representação política. Na próxima seção serão avaliadas as implicações dos argumentos de congruência do ponto de vista da sua compatibilidade com a democracia, entretanto, nos parágrafos seguintes receberão tratamento descritivo.

As razões aduzidas pelas organizações civis definem seis argumentos de congruência: eleitoral, afiliação, identidade, serviços, proximidade e

intermediação. Na elaboração da tipologia, a representação conjuga três elementos: *o representado*, sempre pessoas cuja vontade se consubstancia de maneira em maior ou menor grau direta e concreta (voto, reclamo, petição), ou de maneira necessariamente indireta e abstrata (nação, tradição, bem comum); *o representante*, intermediário e guardião dos interesses do representado, cujo papel descansa em graus diversos de institucionalização, de autorização e de obrigatoriedade para com os representados; *o locus*, a um só tempo instância onde a representação é exercida e interlocutores perante os quais se exerce – notadamente o poder público, mas não só.

Neste caso, em que as figuras da representação política tradicional resultam inadequadas, o representado tende a coincidir com os beneficiários, por vezes delimitados em termos bastante amplos – “excluídos”, “pobres”, “comunidade”, “cidadãos” –; o representante corresponde à organização civil investida de tal *status* por autodefinição; e o locus, especificado apenas de maneira implícita na maior parte dos argumentos, via de regra se concentra no poder público e, com menor frequência, em outras instâncias e perante outros interlocutores societários. Cada argumento constitui uma modalidade particular de ordenação das relações entre esses elementos, cuja nota distintiva reside na ênfase depositada pelo ator no fragmento e no conteúdo dessas relações que ele invoca como prova da autenticidade da representação por ele assumida – quer dizer, como fundamento da sua representatividade.

*Argumento eleitoral*¹⁹

Organizações civis invocam a existência de mecanismos de eleição das lideranças ou da diretoria como evidência da sua representatividade. Trata-se, em boa medida, de justificação de *facto* de índole procedimental formal, que evita a questão da representatividade, pois apenas é salientada a ocorrência de processos de escolha consagrados pela sinonímia entre democracia e governo representativo.²⁰ Graças à utilização de um mecanismo de escolha plenamente consagrado, torna-se possível para os atores “assegurar” a legitimidade da representação exercida mediante

argumento formal-procedimental – a realização de eleições –, evitando especificações a respeito dos conteúdos. (O Quadro 1 contém exemplos de respostas englobadas no argumento clássico-eletivo, bem como nos outros argumentos.) O lócus implícito como pano de fundo são diversas agências do poder público.

*Argumento de afiliação*²¹

Organizações civis que invocam a filiação como evidência da sua representatividade enfatizam a gênese simultânea do próprio ator e do conteúdo a ser representado; isto é, trata-se não apenas de entidades criadas especificamente para representar aos indivíduos ou atores envolvidos na sua criação, mas, sobretudo, de organizações civis que representam interesses adensados e instituídos apenas mediante o ato de fundação da respectiva organização. Nesse sentido, representado e representante são gerados no mesmo processo. Aqui também se apela a razões de *facto* e, a esse respeito, a semelhança com o argumento clássico-eletivo não é fortuita, antes, guarda estreita relação com a cristalização histórica da prática de corporificar interesses em sindicatos – utilizado com largueza no século XX. O lócus é elemento imprescindível do argumento, pois a fundação de um ator com propósitos de representação apenas adquire sentido pela existência de instâncias e interlocutores predefinidos – na maioria dos casos o poder público, mas não só.

*Argumento de identidade*²²

Organizações civis invocam coincidência substantiva plena entre representante e representado como fulcro da representatividade. O representante espelha a vontade do representado em virtude de qualidades existenciais, não raro irrenunciáveis – gênero, raça, origem étnica –; qualidades imbuídas, em tese, de uma definição em maior ou menor medida nítida dos interesses a serem representados. Em outras palavras, a representatividade é identitária e supõe, por mediação da identidade, a abolição da distância entre representado e representante – mulheres representando

mulheres, negros representando negros e assim por diante. Também neste caso, o lócus permanece implícito de forma difusa.

Os três primeiros argumentos são ou familiares ou constitutivos da história da democracia moderna, e costumam receber tratamento no campo das teorias e dos debates da representação; entretanto, eles aparecem em posição francamente secundária como argumentos empregados na justificação do caráter genuíno da representação assumida pelas organizações civis da amostra – oscilando entre 4% e 7% (Quadro 1). Já os argumentos mais invocados como sustentação da representatividade são em parte estranhos e não necessariamente compatíveis com a democracia (serviços, 23%; proximidade, 27%; intermediação, 31%).

*Argumento de serviços*²³

A ênfase recai na relação entre a organização civil que assume o papel de representante e seus representados; todavia, em sentido muito diferente daquele relativo ao argumento da proximidade. Neste caso, a entidade invoca benefícios outorgados como alicerce da sua representatividade; ou seja, sua atuação na melhoria da vida das pessoas, normalmente, mediante o fornecimento de serviços – desde tratamentos médicos os mais diversos até distribuição de cestas básicas, passando por treinamentos profissionalizantes, bolsas, suporte moral e apoios de natureza variada. Se na maioria dos argumentos o lócus permanece difuso, aqui ele é omitido por completo e sequer aparece levemente insinuado.

*Argumento de proximidade*²⁴

Organizações civis enfatizam seu relacionamento com os beneficiários, invocando vínculos marcados pela cercania e horizontalidade como demonstração de seu interesse e papel genuínos na qualidade de representantes. A afirmação de tal proximidade assume manifestações diversas: emancipação, ou o empenho de potencializar a auto-organização do beneficiário e de fomentar seu protagonismo; empatia, ou o compromisso profundo com o beneficiário por afinidade, soli-

dariedade e identificação real com seus problemas e necessidades; abertura, ou a disposição de acolher e estimular a participação direta e a opinião do beneficiário na orientação e na organização do trabalho da entidade. Embora não coincida necessariamente com o poder público, há um lócus claramente sugerido no argumento, pois favorecer o protagonismo e a capacidade de reivindicação e resolução de problemas do beneficiário reenvia a algum interlocutor pressuposto.

*Argumento de intermediação*²⁵

Entre os seis argumentos encontrados, este é excepcional se considerado que a organização

civil estriba sua representatividade não na relação com seu beneficiário, mas com o lócus da representação. Toda representação pressupõe o exercício de expedientes de intermediação, mas isso não equivale a conferir à intermediação, em si, a posição de fundamento da autenticidade do papel desempenhado pelo representante. Contudo, é essa precisamente a ênfase do argumento, segundo a qual as funções de intermediação levadas a cabo pela entidade conseguem abrir portas e franquear o acesso a instâncias de tomadas de decisão no poder público; instâncias que, de outra forma, permaneceriam inalcançáveis para os beneficiários. Assim, a capacidade de interlocução do ator com diferentes instâncias do poder público é utili-

Quadro 1
Tipologia de Argumentos de Congruência

| ARGUMENTOS | FREQUÊNCIAS | | RELAÇÃO ENFATIZADA | COMPONENTES DOS ARGUMENTOS | EXEMPLOS |
|---------------|-------------|------|---|--|---|
| | N.º | % | | | |
| Eleitoral | 8 | 4,2 | <i>Vertical:</i> do representante ao representante | Processo eletivo | “Porque somos eleitos para responder politicamente por essa população” |
| Filiação | 13 | 6,8 | <i>Interna:</i> do representante ao representado | Filiação | “Porque somos parte do movimento por sermos filiados” |
| Identidade | 9 | 4,7 | <i>Interna:</i> do representante ao representado | Qualidade substantiva | “Somos parte integrante, falamos porque somos” |
| Serviços | 45 | 23,4 | <i>Vertical:</i> do representante ao representado | Benefícios | “Porque tentamos dar alguma estrutura às famílias – distribuição de leite, cestas básicas” |
| Proximidade | 52 | 27,1 | <i>Horizontal:</i> do representante ao representado | Emancipação; Participação; Compromisso | “Porque damos condições para esse grupo criar uma consciência política...”; “Porque trabalhamos em parceria com essas pessoas...”; “Porque o objetivo da entidade é todo voltado para este grupo, em prol de seu desenvolvimento” |
| Intermediação | 60 | 31,1 | <i>Vertical:</i> do representante ao lócus | Reivindicação | “Porque reivindicamos direitos das crianças...”; “Porque temos sido a voz deles junto às autoridades públicas” |
| Outros | 5 | 2,6 | | | |
| TOTAL | 192 | 100 | | | |

Tabela 3
Práticas de Representação por Argumentos de Congruência (%)

| ARGUMENTOS | ATIVIDADES DE REPRESENTAÇÃO | | | | | |
|---------------|-----------------------------|------|------|------|------|-------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | Total |
| Eleitoral | 0,0 | 0,0 | 12,5 | 62,5 | 25,0 | 100 |
| Filiação | 0,0 | 7,7 | 30,8 | 61,5 | 0,0 | 100 |
| Identidade | 0,0 | 0,0 | 44,4 | 44,4 | 11,1 | 100 |
| Serviços | 13,3 | 26,7 | 20,0 | 33,3 | 6,7 | 100 |
| Proximidade | 9,6 | 7,7 | 25,0 | 44,2 | 13,5 | 100 |
| Intermediação | 5,0 | 15,0 | 25,0 | 41,7 | 13,3 | 100 |
| Outras | 40,0 | 20,0 | 40,0 | 0,0 | 0,0 | 100 |

zada de maneira legítima – sempre do ponto de vista do argumento do ator – para a reivindicação de direitos, não para a barganha de dádivas ou favores. Por fim, a relação com o representado, e não com o lócus, é que permanece difusa neste caso.

Uma vez exposta a tipologia, o primeiro dado interessante a ser mencionado diz respeito ao uso de um único argumento por parte das organizações civis que assumiram presuntivamente a representação dos seus beneficiários: apenas 1% desses atores lança mão de três argumentos para justificar sua representatividade, 5% invoca dois argumentos, e a esmagadora maioria (94%) concentra suas razões em um só argumento.²⁶

É pertinente explorar, então, os argumentos em questão à luz das eventuais práticas de representação política levadas a cabo pelas diferentes organizações civis. Conforme já advertido, cabe proceder com cautela quanto à possibilidade de verificar a conexão entre argumentos e práticas de representação. Volta-se à Tabela 1, mas desta vez para examinar se existe uma relação entre as quatro práticas de representação política e as seis noções de representação. Conforme mostra a Tabela 3, o argumento clássico-eletivo e de filiação, correspondentes aos expedientes de representação consagrados nas democracias de massa, são levantados por entidades que, de fato, atingem a pontuação mais alta pela concentração de atividades eventualmente vinculadas à representação política; o argumento de identidade, por sua vez, mantém comportamento semelhante, embora com cifras menos avultadas. A maioria das organizações que invocam esses argu-

mentos desempenha pelo menos três atividades de representação. No outro extremo, apenas os argumentos de intermediação, de proximidade e serviços são invocados por organizações civis que não realizam sequer uma das atividades eventualmente ligadas a práticas de representação política; mais: o argumento de congruência baseado no fornecimento de serviços mostra o pior desempenho, sendo utilizado por atores que majoritariamente (60%) efetuam até duas atividades apenas. Por seu turno, aproximadamente 80% das organizações civis que lançam mão dos argumentos de intermediação e proximidade realizam mais de duas atividades de representação.

Em suma, os argumentos familiares à democracia mostram relações consistentes com o exercício de práticas de representação, ao passo que o argumento de serviços é ambíguo a ponto de ser invocado em 40% das ocasiões por organizações civis que realizam apenas uma ou nenhuma dessas práticas. Os dois argumentos mais interessantes do ponto de vista da reconfiguração da representação e da ampliação da democracia, proximidade e intermediação – conforme será argumentado adiante –, apresentam alguma ambigüidade, mas coincidem com atividades de representação.

Organizações civis, representação e democracia: interpretação

Os processos de reforma do Estado e, em particular, a onda de inovações institucionais participativas ocorrida pelo mundo afora nos últimos

anos intensificaram o protagonismo político das organizações civis. Praticamente três quartos das organizações civis em São Paulo, colhidas na amostra do universo associativo mais ativo que trabalha com ou para as camadas populares, assumem a representação presuntiva dos seus beneficiários. Mais: o compromisso de representar, quando avaliado da perspectiva das diferentes práticas de representação política ao alcance das organizações civis, aparece com respaldo empírico, isto é, a representação presuntiva encontra-se claramente associada ao eventual exercício de práticas de representação política. A relação inversa é igualmente consistente: exercício de poucas ou nenhuma prática de representação coincidem com a recusa das organizações civis a se autodefinirem como representantes.

Conexão entre organizações civis e o circuito da política tradicional

O fato de uma organização civil afirmar ser representante dos seus beneficiários está intimamente vinculado, em São Paulo, às suas relações com as estruturas tradicionais da política. Com maior precisão, apoiar candidatos políticos é de longe o melhor “preditor” da representação presuntiva, seguido com certa distância por mais dois atributos, a saber, a posse de títulos de utilidade pública e a realização de mobilizações e reivindicações perante o poder público. O apoio a candidatos remete ao engajamento das organizações civis no suporte de determinados políticos em campanhas eleitorais nos últimos cinco anos, possivelmente em troca do compromisso de trabalhar em prol de causas do interesse da organização. As atividades de mobilização e reivindicação perante programas, órgãos ou instâncias do governo são eloqüentes por si só e não requerem maiores esclarecimentos, visto se tratar da conhecida estratégia de pressão externa sobre instâncias do poder público responsáveis pela tomada de decisões. Os títulos de utilidade pública respondem à lógica da legislação aplicável às organizações civis em São Paulo e implicam, por definição, o propósito da respectiva organização de preservar uma interface com o Estado para viabilizar sua missão e seus objetivos mediante a obtenção de benefícios

públicos, como isenções fiscais, subvenções e auxílios com verba pública, convênios para o fornecimento local de serviços públicos descentralizados ou para a participação na administração e no desenho de políticas públicas, bem como licenças para a realização de sorteios (Szazi, 2001, pp. 89-110; Landim, 1998a, pp. 79-83).

A estreita conexão entre a representação presuntiva e as dinâmicas e o arcabouço tradicional da política suscitam pelo menos duas ordens de considerações que interpelam diretamente o debate contemporâneo em torno da reconfiguração da representação política e da reforma da democracia. Primeiro, conforme exposto no início deste artigo, o debate sobre reforma da democracia e sua ênfase nas potencialidades da chamada sociedade civil, curiosamente, não têm sido acompanhados de trabalhos sistemáticos para esquadriñar a problemática da representação subjacente em boa parte dos pressupostos analíticos que alicerçam tais potencialidades – a começar pelo pressuposto de uma continuidade ou conexão “natural” entre sociedade e sociedade civil. A desatenção a um assunto tão nevrálgico para a agenda da reforma da democracia pode obedecer, pelo menos em parte, ao fato de se tratar de uma questão delicada – a representatividade das organizações civis –, inscrita no terreno histórico e intelectual das instituições políticas da democracia. A proposta de abordagem aqui desenvolvida mostra não apenas a pertinência de se explorar a problemática da representação política no seio das organizações civis, mas também a plausibilidade de avançar no equacionamento desse desafio sem levar precocemente a uma conclusão peremptória sobre a falta de representatividade dessas organizações. Sugere também que o compromisso de representar nas organizações estudadas em São Paulo é moldado, fundamentalmente, na interface com as campanhas eleitorais e seus candidatos, evidenciando tanto um filão de interações a serem esquadriñadas como os custos analíticos da distinção rígida, não raro própria desse debate, entre a chamada sociedade civil e as instituições políticas.²⁷

Segundo, se a representação presuntiva for traduzível efetivamente em representação política por organizações civis, isso parece acontecer não apenas à margem de ou contra, mas, sobretudo,

graças e em estreita interação com os circuitos tradicionais da representação política – sistema político –, e com as formas comuns do exercício da política dentro das organizações civis – pressões via mobilização. Assim, contra advertências alarmadas sobre os riscos de usurpação das instituições legítimas do modelo cristalizado de representação política, o caso de São Paulo levanta evidências favoráveis à idéia da reconfiguração da representação pela emergência de novas instâncias societárias de intermediação que interagem de forma complementar – embora conflitos não sejam excluídos – com as instituições consagradas do governo representativo. A interação complementar com os processos eleitorais ocorre por intermédio dos candidatos, o que sugere importantes correções aos diagnósticos quanto à fatalidade de uma desconexão progressiva entre os atores políticos dos processos eleitorais e suas bases ou nichos sociais.

Não há qualquer garantia *a priori* de as eventuais dinâmicas de representação política ativas no universo das organizações civis serem representativas em si pelo simples fato de ocorrerem no plano societário. Caso elas se desempenhem efetivamente como novas instâncias de mediação entre a população e os processos eleitorais ou, como acontece de fato no Brasil, entre a população e a gestão pública no desenho e na implementação de políticas, as organizações civis apenas poderiam contribuir para a reforma da democracia se elas próprias forem representativas ou mostrarem capacidade para preservar certa tensão na relação entre representantes e representados. Clientelismos e patrimonialismos de diversas espécies, por exemplo, também costumam ter lugar nesse plano. Para avaliar a representatividade das organizações civis não há, todavia, modelos práticos sedimentados no terreno das instituições de representação política, e tampouco modelos teóricos razoavelmente aceitos ou difundidos.

Auto-reconhecimento das funções políticas de intermediação societária

Os argumentos de congruência exprimem as justificativas invocadas pelas diferentes organizações civis para sustentar publicamente sua qualidade de representantes, mesmo se e precisamen-

te porque considerada a inexistência de componentes *sine qua non* do modelo de representação política consagrado nas democracias – notadamente as eleições. O fato de a esmagadora maioria das organizações (94%) incorrer a apenas um argumento de congruência respalda a interpretação de que as justificativas invocadas constituem formulações relativamente estabilizadas.²⁸ Análise idêntica para o caso das organizações civis da Cidade do México, por exemplo, mostrou que 20% das entidades da amostra utilizam mais de um argumento, e um número superior a 10% utilizam três argumentos ou mais (Gurza Lavalle *et al.*, 2005c). Em São Paulo, por sua vez, apenas 1% da amostra lança mão de três argumentos.

Encontraram-se argumentos de importância marginal no discurso das organizações civis, embora claramente sintonizados com uma representação política de cunho democrático; um argumento de importância central, a rigor incompatível com as exigências normativas próprias da democracia; e argumentos igualmente centrais, todavia, adequados para se pensar em perspectiva mais promissora o papel das organizações civis na reforma da democracia e na reconfiguração da representação política. Nesses últimos argumentos é possível apreciar um deslocamento histórico relevante: críticas à representação política e noções de representação genuína, características das organizações civis brasileiras durante o último terço do século XX, cederam passo a novas compreensões que encarnam nitidamente os processos de reconfiguração da representação política pela ampliação do seu lócus e de suas funções para o terreno do desenho, da implementação e da supervisão de políticas públicas. Assim, a maior novidade encontrada nos argumentos de congruência, potencialmente impregnada de consequências para a reforma da democracia e para a reconfiguração da representação política, reside na relação entre o argumento de proximidade e o argumento de intermediação.

Os resultados apresentados, por certo, põem em xeque interpretações que desenvolvem modelos únicos de representação no seio das organizações civis, caracterizados por supostas feições comuns, como o funcionamento em rede, a flexibilidade e a adaptabilidade dos seus desenhos organizacionais ou a presença de dinâmicas deli-

berativas ou dialógicas (cf. Chalmers *et al.*, 1997). O tratamento unitário dispensado com frequência ao diverso mundo das organizações civis sob a rubrica “sociedade civil” oblitera fatos comezinhos: os atores do mundo societário obedecem a lógicas diferentes, não necessariamente compatíveis com quaisquer esforços analíticos ou práticos de reforma da democracia.

A análise que se segue abordará os argumentos de congruência invocados pelas organizações civis em termos da sua “novidade” histórica, das suas implicações para a reforma da democracia e para a compreensão da reconfiguração da representação política, e, quando pertinente, do contexto específico que permite interpretar essas conseqüências. A rigor, nem todos os argumentos operam sob a lógica de uma representação presuntiva, pois alguns deles, embora minoritários, reproduzem no plano societário os dispositivos de autorização e as dinâmicas de legitimação próprias à representação política das democracias no século XX. Os argumentos eleitoral, de filiação e de identidade correspondem ao primeiro grupo minoritário, e, de maneiras diferentes, cada um deles lança mão de expedientes de representação essenciais a ou largamente presentes na história da democracia.

Semelhante ao modelo de representação política consagrado, o *argumento eleitoral* encontra nas eleições seu fulcro. Eleições e representatividade distam de ser sinônimos, como atestado não apenas pelas inúmeras denúncias da impotência dos partidos para sanar o déficit de representação das democracias contemporâneas (Chalmers *et al.*, 1997; Friedman e Hochstetler, 2002; Roberts, 2002), mas também por diagnósticos agudos acerca das limitações do mecanismo eleitoral e do parlamento como lócus da representação para garantir a responsividade e o controle dos representantes eleitos (Sartori, 1962; Manin *et al.*, 1999b). Contudo, eleições oferecem mecanismos de sanção sobre os representantes (*accountability*) e tendem a estimular a sensibilidade destes perante as demandas e as necessidades dos representados (responsividade). Apesar de as eleições no seio das organizações civis carecerem do escrutínio público e da formalização próprios dos processos políticos eleitorais, elas seguem a mesma fórmula e critérios de legitimidade.

Organizações civis submetidas a mecanismos eleitorais na sua relação com os beneficiários poderiam revitalizar a representação política quando incorporadas como instâncias de mediação nos processos de desenho e implementação de políticas públicas, ou, simplesmente, na canalização de demandas e cobranças através dos circuitos da política eleitoral.

O *argumento de filiação* também é francamente minoritário, e estriba a representatividade de quem o invoca na coincidência entre a criação da correspondente organização civil e o ato de instituir os interesses a serem representados. Como peça-chave das estruturas trabalhistas de representação de interesses nas democracias de massa, ele coexistiu com o modelo dominante da representação política no século XX, embora sua estirpe seja mais antiga, remontando à associação medieval de direitos a categorias sociais específicas, consagradas nas guildas, nas corporações e em circunscrições territoriais submetidas ao poder régio (Marshall, 1967; Bendix, 1996; Pitkin, 1989). Seja pelas “cotizações”, pela participação na escolha da diretoria, seja por outros mecanismos de sanção e controle não raro associados à noção de afiliação (*stricto sensu*), o argumento admite mecanismos para fixar e manter a relação entre a organização e seus beneficiários; mecanismos, aliás, conhecidos e largamente utilizados com legitimidade na última centúria. Organizações civis, cujas funções de representação respondem à filiação dos seus membros, mesmo se minoritárias, poderiam contribuir ao revigoramento da representação política quando conectadas com os atores políticos tradicionais ou quando inseridas no processo de desenho e supervisão de políticas públicas.

O *argumento de identidade* descansa nos efeitos atribuídos a semelhanças existenciais ou substantivas. A posição marginal ocupada pelo argumento de identidade pode causar espanto, particularmente se for considerado que a chamada política da diferença tem merecido crescente atenção na teoria política pelas suas implicações ora adversas, ora favoráveis à cidadania.²⁹ As dinâmicas de representação no seio das organizações civis em São Paulo, e plausivelmente em outras cidades brasileiras, parecem pouco ou nada guiadas por lógicas identitárias. O argumento de iden-

tidade prescinde, em princípio, de mecanismos de controle e sanção, pois a semelhança existencial encerra tudo o que o representante deve ser para atuar conforme espera o representado. Ainda assim, quando o pressuposto da coincidência entre características existenciais do representante e suas escolhas ou atuação é relaxado o bastante, torna-se plausível atribuir-lhe um olhar ou uma perspectiva (Young, 2002, pp. 121-153) – de gênero ou de raça, por exemplo – que, de forma laxa, isto é, sem pressupor interesses ou opiniões predefinidos, corresponde a alguma qualidade ou atributo substantivos considerados indesejavelmente sub-representados. Nesse sentido, ainda que com peso ínfimo, as organizações civis animadas por lógicas identitárias poderiam contribuir na correção de exclusões sistemáticas na representação política ou no desenho e na gestão de políticas públicas.

No *argumento de serviços* lança-se mão, como justificativa da representação assumida, dos benefícios ou serviços fornecidos pelas respectivas organizações civis aos seus beneficiários. De certa forma, nele opera uma sinonímia ou identificação entre a capacidade de distribuir ou produzir benefícios reais e a sinceridade do compromisso de representar para o bem das pessoas. Obviamente, também neste caso subjaz uma crítica à representação política pela sua incapacidade de garantir uma relação efetiva entre a atuação do representante, de um lado, e a solução de problemas e necessidades ou o cumprimento de expectativas dos representados, de outro. Daí a efetividade aparecer como peça-chave do argumento. A despeito da crítica implícita, a solução oferecida é peculiarmente vulnerável se avaliadas suas consequências do ponto de vista do papel das organizações civis na reforma da democracia e na reconfiguração da representação. Nos argumentos examinados, i) o lócus da representação permanece subentendido, mas não é omitido; ii) embora com níveis diferentes de formalização e com resultados incertos, existem dispositivos de aproximação entre representantes e representados, normalmente acompanhados de mecanismos que permitem algum tipo de sanção e controle; iii) quaisquer que sejam esses mecanismos e sua eventual eficácia, pressupõem que sua ativação pode ter alguma incidência sobre a atuação do

representante no lócus da representação. Visto que a justificativa do argumento de serviços reside no fornecimento direto de benefícios, nele aparece cancelada a função de intermediação e, portanto, o lócus. Além disso, não contempla mecanismos de controle ou sanção. A ausência de intermediação e de lócus anula a essência da própria representação. À margem dos méritos das organizações civis voltadas à prestação de serviços e/ou à beneficência, particularmente em sociedades cindidas pela iniquidade, como a brasileira, no argumento em questão não há elementos compatíveis com os princípios normativos mínimos da democracia que tornem plausível ou sequer desejável a sua projeção para o plano da representação política.

Ao *argumento de proximidade* subjaz uma crítica implícita: acusa as distorções causadas por arcabouços institucionais de intermediação, incapazes de transmitir com fidelidade a voz e os anseios da população, opondo a eles um compromisso genuíno e uma prática dirigida a fazer com que as pessoas atuem e falem por si próprias ou sejam representadas nos seus interesses autênticos. De fato, não surpreende a alta recorrência do argumento – por sinal, o segundo mais invocado –, tanto por se tratar de atores societários não estritamente políticos, como pela particular origem histórica de parte considerável desses atores no Brasil. No argumento é possível perceber efeitos duradouros do extraordinário peso da Igreja na constituição simbólica e material de organizações civis, bem como a intensa participação de militantes de esquerda refugiados no ativismo civil da proscrição política imposta pelo regime militar (Sader, 1988; Doimo, 1995; Landim, 1998b; Houtzager, 2004). Transparecem, no primeiro caso, a renúncia ao protagonismo, a empatia (compaixão) e o trabalho silencioso lado a lado com os oprimidos, como cânones de uma posição correta de intervenção social da Igreja; no segundo, as convicções de emancipação e a noção forte de uma identificação dos verdadeiros interesses das camadas sociais desfavorecidas; em ambos os casos, a valorização da participação e, por conseguinte, das experiências de democracia direta. A participação e a proximidade física constituem, em princípio, condições favoráveis para reforçar a relação entre representantes e representados, viabilizando algu-

mas formas de controle ou sanção. Organizações civis próximas de seus beneficiários e abertas à participação são, sem dúvida, mais preferíveis para o revigoramento da representação política do que aquelas distantes e herméticas. Porém, independentemente do seu valor, derivado do seu conteúdo de solidariedade, o argumento repõe velhos dilemas da democracia direta: se ênfases extremas na participação acabam anulando a própria representação, pois cancelam no nascedouro a intermediação (Pitkin, 1967, pp. 209-240; Sartori, 1962), à medida que a participação ganha escala na definição de interesses a serem representados, ela se torna propriamente representação – como tal, incompreensível como sucedâneo defeituoso da participação.

No *argumento de intermediação*, a ênfase distintiva vincula o representante e o lócus da representação mediante o reconhecimento explícito da importância de mediar interesses perante o Estado para abrir canais passíveis de serem percorridos por reivindicações de direitos que, normalmente, não encontrariam vias de expressão nas diversas instâncias de tomadas de decisão do poder público. A importância conferida à intermediação ante o Estado é traço digno de nota: o argumento estabelece como ponto de partida a urgência de paliar uma desigualdade que não é diretamente de renda, mas de acesso ao Estado; isto supõe, do ponto de vista do ator, tanto assumir um posicionamento privilegiado na desigual distribuição da capacidade de alcançar o Estado, como um compromisso de utilizar essa capacidade para elevar a voz daqueles que de outra forma não seriam ouvidos. O argumento coincide em parte com o conceito de *advocacy*, comum na literatura que lida com ONGs e, inclusive, na literatura de representação, bem como nos cruzamentos entre ambas (Fox, 2000; Urbinati, 1999; Sorj, 2005). A crítica implícita no argumento não visa às instituições tradicionais de representação política em si, devido a quaisquer dinâmicas inerentes de desvirtuação dos anseios dos representados; no entanto, acusa déficits na sua capacidade de ecoar interesses e atender direitos de diversos segmentos “politicamente excluídos” da população, estabelecendo como própria a tarefa de conectar esses segmentos com o Estado e com os circuitos da política eleitoral. Não há no argumento indícios de

mecanismos de sanção ou controle capazes de reforçar a relação entre representantes e representados – as organizações e seus beneficiários –, e isso traz à tona os dilemas da representação de interesses no seio das organizações civis.

Em contrapartida, se for lembrado que, no Brasil da ditadura e do contexto da transição, o discurso de parte nada desprezível das organizações civis era guiado por forte antiestatismo, assim como pela opção pelo trabalho anônimo com as bases – elementos presentes no argumento de proximidade –, o argumento de intermediação aparece carregado de novidade. Década-e-meia após a constituinte, a justificativa da representação presuntiva *mais utilizada* pelas organizações civis de São Paulo valoriza a conquista de uma capacidade de intermediação ante o Estado. Nesse sentido, não parece descabido asseverar que enquanto o argumento de proximidade permanece fiel à lógica dominante dos atores societários durante o período da ditadura, o argumento de intermediação espelha tanto a conjuntura de inovação institucional dos últimos anos como as dinâmicas de médio prazo de reconfiguração da representação. Emerge consubstanciada, assim, a conexão entre os processos de reconfiguração da representação política e as mudanças ocorridas na redefinição do perfil das organizações civis no contexto da reforma do Estado implementada nos últimos anos.³⁰

Comentários finais

A abordagem adotada neste artigo permitiu avançar nos planos analítico e empírico para a compreensão da problemática da representação política no seio das organizações civis. Tanto os fatores que, em São Paulo, alteram a propensão das organizações civis a firmar seu papel como representantes de seus beneficiários, como os argumentos de congruência por elas invocados, encerram achados relevantes para os debates em curso sobre a reforma da democracia e a reconfiguração da representação política, a começar pelo fato de se tornar patente o quanto tem sido negligenciada a relação entre representação política e organizações civis nas discussões. No primeiro caso, a despeito do foco centrado em atores societários, a

ênfase na noção de participação e o pressuposto de uma conexão natural ou de uma continuidade entre sociedade e sociedade civil encobrem a ocorrência de fenômenos de representação onde a literatura identifica processos de aprimoramento da democracia pela incorporação de mecanismos de democracia direta. No segundo, reconstruções ricas e nuançadas da reconfiguração da representação política tornam-se rarefeitas quanto à avaliação das conseqüências dessa reconfiguração para a democracia. Se a literatura da reconfiguração da representação política estiver correta, os partidos estão perdendo sua centralidade na organização das preferências dos eleitores e na construção de identidades representáveis, cedendo lugar à preeminência dos candidatos e da sua vinculação intimista com a população, viabilizada pelos meios de comunicação de massa.

Porém, as evidências examinadas nestas páginas permitem afirmar que, em São Paulo, e plausivelmente no Brasil, as organizações civis desempenham um papel ativo – embora não necessariamente positivo – na reconfiguração da representação tanto nos circuitos tradicionais da política como nos âmbitos inaugurados pelas inovações institucionais participativas. De um lado, a irrefreável cisão entre partidos e bases sociais diagnosticada na literatura pode estar sendo contrabalançada por estratégias de reconexão, em que as organizações civis operam com instâncias de intermediação entre partidos e diferentes segmentos da população. A interpenetração entre atores societários e atores propriamente políticos não deveria surpreender, não fosse porque os campos disciplinares e as orientações do debate nos últimos anos traçaram linhas divisoras rígidas entre eles. Partidos e candidatos investem no campo societário como parte de suas estratégias políticas, e organizações civis cultivam orientações e alianças políticas preferenciais para a realização dos seus objetivos. São precisamente organizações civis envolvidas nessa reconexão que assumem a representação presuntiva dos seus beneficiários.

A constatação da relação entre organizações civis e reconfiguração da representação política nada diz a respeito de suas conseqüências positivas ou negativas para a qualidade da democracia. Isso, é claro, traz à tona a delicada questão da representatividade das organizações civis, e as

dificuldades de avaliar tal representatividade no registro de uma representação política pautada por exigências democráticas. As evidências examinadas indicam que não é pertinente equacionar essa questão ensejando a elaboração estilizada de um modelo único de representação para as organizações civis; antes, encontraram-se diversas modalidades de representatividade invocadas pelas organizações civis como justificativa razoável da autenticidade da representação assumida. Sem dúvida, um número considerável de organizações civis concebe a legitimidade da representação dos seus beneficiários em termos que assumiriam feições perversas se projetados para o plano da representação política. Entretanto, há diferentes argumentos de congruência conciliáveis com exigências democráticas. Entre eles destaca-se uma nova noção de representação explicitamente política e em clara sintonia com os processos de reconfiguração da representação. Nela parecem condensados os experimentos de inovação institucional participativa e de reforma do Estado vividos no Brasil nos últimos anos, evidenciando que no âmago de ambos os fenômenos as próprias dinâmicas de representação no seio das organizações civis mudaram e adquiriram feições assumidamente políticas. Esse conjunto de organizações civis não reivindica qualquer noção de autenticidade ou representação genuína em face das instituições tradicionais, como aparece com frequência nos discursos de atores societários, mas declara seu comprometimento com um trabalho de intermediação orientado a conectar representantes e representados, isto é, segmentos da população mal ou sub-representados, de um lado, e Estado e circuitos da política eleitoral, de outro. Trata-se, assim, de argumento que situa as organizações civis como uma nova instância de mediação entre representantes e representados.

Malgrado a crescente participação de atores societários no desenho e na supervisão de políticas públicas – participação, no Brasil, com estatuto jurídico inscrito na Constituição –, e apesar da autocompreensão de parte nada desprezível das organizações estudadas acerca do seu papel não como alternativa às instituições tradicionais da representação política, mas como um novo andar de intermediação institucional societária apto para vincular as necessidades e as demandas de deter-

minados segmentos da população com as instâncias públicas de tomadas de decisões, inexistem critérios de legitimidade cristalizados para cimentar a relevância histórica adquirida por novas práticas, canais e atores envolvidos em tarefas de representação política. Tal inexistência é contingente e não cabe abraçá-la como ponto de partida pacífico; antes, parece mais prudente assumir que a construção desses critérios de legitimidade, independentemente de ser bem ou mal-sucedida, constitui e constituirá um objeto de disputa política no futuro mediato.

BIBLIOGRAFIA

- ARATO, Andrew. (2002), "Representação, soberania popular e *accountability*". *Lua Nova*, 55/56 – Cenários de Direitos.
- ATKINSON, Rowland & FLINT, John. (2003), "Accessing hidden and hard-to-reach populations: snowball research strategies". *Social Research Update*, 33 (www.soc.surrey.ac.uk/sru/SRU33.html).
- AVRITZER, Leonardo. (1994), "Modelos de sociedade civil: uma análise específica do Caso Brasileiro", in _____ (org.), *Sociedade civil e democratização*, Belo Horizonte, Del Rey.
- _____. (2003), *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (2003), *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez.
- BENDIX, Reinhard. (1996), *Construção nacional e cidadania*. São Paulo, Edusp.
- BURKE, Edmund. (1942 [1774]), "Carta a los electores de Bristol", in _____, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1792), "An extract from letter to Sir Hercules Langrishe, on the subject of The roman catholics of Ireland", *site* <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burke/extracts/chap18.htm>.
- CAMPILONGO, Fernandes Celso. (1988), *Representação política*. São Paulo, Ática.
- CHALMERS, Douglas A.; MARTIN, Scott B. & PISTER, Kerianne. (1997), "Associative networks: new structures of representation for the popular sectors?", in D. A. Chalmers, Carlos M. Vilas *et al.*, *The new politics of inequality in Latin America: rethinking participation and representation*, Oxford, Oxford University Press.
- CHANDHOKE, Neera. (2003), "Governance and the pluralisation of the State: implications for democratic practices in Asia", University of Delhi (mimeo.).
- CHAUDHURI, S. & HELLER, P. (2002), "The plasticity of participation: evidence from a participatory governance experiment". Columbia University, Department of Economics (mimeo.).
- COHEN, Jean & ARATO, Andrew. (1992), *Civil society and political theory*. Massachusetts, MIT.
- COSTA, Sérgio. (2002), *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- CROWLEY, J. E. & SKOCPOL, T. (2001), "The rush to organize: explaining associational formation in the United States, 1860s-1920s". *American Journal of Political Science*, 45 (4).
- CUNILL, Grau Nuria. (1997), *Pensando lo publico a traves de la sociedad: nuevas formas de gestión pública e representación social*. Caracas, Nueva Sociedad/CLAD.
- DAGNINO, Evelina. (2002), "Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades", in _____, *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.
- DOBROWOLSKY, Alexandra & JENSON, Jean. (2002), "Shifting patterns of representa-

- tion: the politics of 'children', 'families' 'women'. Halifax, St. Mary's University.
- DOIMO, Ana Maria. (1995), *A vez e voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Anpocs.
- FERNANDES, Rubem César. (2002), *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio do Janeiro, Relume Dumará/Civicus.
- FRIEDMAN, Elisabeth Jay & HOCHSTETLER, Kathryn. (2002), "Assessing the third transition in Latin American democratization: representational regimes and civil society Argentina and Brazil". *Comparative Politics*, 35 (1), out.
- FOX, Jonathan. (2000), "Civil society and political accountability: propositions for discussion", Santa Cruz, University of California (mimeo.).
- FUNG, Archon. (2004), *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton, Princeton University Press.
- FUNG, Archon & WRIGHT, Eric Olin. (2003), "Thinking about empowered participatory governance", in _____ (eds.), *Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance*, Londres, Verso.
- GAVENTA, John. (2004), "Representation, community leadership and participation: citizen involvement in Neighbourhood Renewal and local governance". Trabalho apresentado no Neighbourhood Renewal Unit Office of Deputy Prime Minister, fev. (mimeo.).
- GRINDLE, Merilee S. (1999), *Audacious reforms: institutional reform and democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- GURZA LAVALLE, Adrián. (1999), "Crítica ao modelo da nova sociedade civil". *Lua Nova*, 47.
- _____. (2003a), "Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990". *Novos Estudos*, Cebrap, 66.
- _____. (2003b), "Cidadania, igualdade e diferença". *Lua Nova*, 59.
- GURZA LAVALLE, Adrián; ACHARYA, Arnab & HOUTZAGER, Peter. (2005a), "Beyond comparative anecdotalism: lesson on civil society and participation from São Paulo, Brazil". *World Development*, 33 (6), jun.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter & CASTELLO, Graziela. (2005b), "In whose name? Political representation and civil organizations in Brazil". *Working Paper 249, IDS – Institute of Development Studies*, University of Sussex.
- _____. "The political construction of civil organizations", IDS, Institute of Development Studies, University of Sussex (mimeo.).
- _____. (no prelo), "Representação política, reforma da democracia e *advocacy*". *Lua Nova*.
- GUTMANN, Amy. (1995), "A desarmonia da democracia". *Lua Nova*, 36: 5-37.
- HABERMAS, Jürgen. (1993), "La soberanía popular como procedimiento: un concepto normativo de lo público", in María Herrera (coord.), *Jürgen Habermas: moralidad, ética y política: propuestas y críticas*, México, Alianza Editorial.
- _____. (1995), "Três modelos normativos de democracia". *Lua Nova*, 36.
- _____. (1998), *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madri, Trotta.
- HARRISS, John. (2004), "The 'New Politics' of the urban poor in contemporary India". Trabalho apresentado no Institute of Common Wealth Studies, University of London.

- HELLER, Patrick. (2001), "Moving the State: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre". *Politics & Society*, 29 (1).
- _____. (no prelo), "Reinventing public power in the age of globalization: the transformation of movement politics in Kerala", in R. Ray e M. Fainsod Katzenstein (eds.), *Social movements and poverty in India*.
- HOUTZAGER, Peter. (2003), "Introduction: from polycentrism to the polity", in Peter Houtzager e Mick Moore (eds.), *Changing paths: international development and the new politics of inclusion*, Ann Arbor, Michigan University Press.
- _____. (2004), *Os últimos cidadãos: a modernização no Brasil rural, 1960-1995*. São Paulo, Globo.
- HOUTZAGER, Peter; HARRISS, John; COLLIER, Ruth & GURZA LAVALLE, Adrián. (2002), "Rights, representation and the poor: comparisons across Latin America and India". *LSE Working Paper Series n.º 02-3*, London School of Economics.
- HOUTZAGER, Peter; GURZA LAVALLE, Adrián & ACHARYA, Arnab. (2003), "Who participates? Civil society and the new democratic politics in São Paulo, Brazil". *IDS Working Paper n.º 210*, Institute of Development Studies/University of Sussex.
- _____. (2004), "Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo", in Leonardo Avritzer (org.), *Participação política em São Paulo*, São Paulo, Editora da Unesp.
- KEANE, Jonh. (1988), *Democracia y sociedad civil*. México, Alianza Editorial.
- _____. (1992), *La vida pública y el capitalismo tardío: hacia una teoría socialista de la democracia*. México, Alianza.
- KYMLICKA, Will & NORMAN, Wayne. (1997), "El retorno del ciudadano: una revisión de la producción en teoría de la ciudadanía". *La Política*, 3: 5-39, out. Barcelona, Paidós.
- LANDIM, Leilah. (1996), "Notas para um perfil das ONGs", in Leilah Landim e Letícia Ligneul Cotrim, *ONGs: um perfil*, São Paulo, Abong/Iser.
- _____. (1998a), "The nonprofit sector in Brazil", in H. K. Anheier e S. Lester (eds.), *The nonprofit sector in the developing world*, Manchester, Manchester University Press.
- _____. (1998b), "'Experiência militante': histórias das assim chamadas ONGs", in _____ (org.), *Ações em sociedade: militâncias, caridade, assistência, etc.*, Rio do Janeiro, Iser/NAU.
- MANIN, Bernard. (1997), *The principles of representative government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan. (1999a), "Elections and representation", in _____ (eds.), *Accountability, and representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (1999b), "Introduction", in _____ (eds.), *Accountability, and representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MARSAHLL, T. H. (1967), *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- MIGUEL, Luis Felipe. (2003a), "Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 51, fev.
- _____. (2003b), "Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política". Trabalho apresentado no XXVII Congresso Anual da Anpocs, Caxambu, out.
- NOVARO, Marcos. (2000), *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

- OLVERA, Alberto J. (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana.
- PANFICHI, Aldo. (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana.
- PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. (2002), "Accountability social: la otra cara del control", in _____, *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- PINTO, Céli Regina Jardim. (2004), "Espaços deliberativos e a questão da representação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19 (54), fev.
- PITKIN, F. Hanna. (1967), *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.
- _____. (1989), "Representation", in Terrence Ball, James Fare e Russell L. Hansen (eds.), *Political innovation and conceptual change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORKSI, Adam. (2002), "Accountability social en América Latina y más allá", in Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz, *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- PREZEWORKSI, Adam; STOKES, Susan & MANIN, Bernard. (1999), *Accountability, and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ROBERTS, Kenneth M. (2002), "Party-society linkages and democratic representation in Latin America". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 27 (53).
- ROBERTS, Kenneth M. & WIBBELS, Erick. (1999), "Party systems and electoral volatility in Latin America: a test of economic, institutional, and structural explanations". *American Political Science Review*, 93 (3), set.
- SADER, Eder. (1988), *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo, Paz e Terra.
- SÀNCHEZ-MEJORADA, Fernández Cristina & ÁLVAREZ, Enríquez Lucia. (2002), "La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal", in F. C. Sánchez-Mejorada; E. Lucia Álvarez; Huerta Trujillo Ma. Concepción e Carlos San Juan Victoria (coords.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM/Conaculta/Inah.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. (1998), "Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy". *Politics & Society*, 26 (4).
- _____. (2002a), "Para ampliar o cânone democrático", in _____ (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____. (2002b), *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto, Edições Afrontamento.
- SARTORI, Giovanni. (1962), "A teoria da representação no Estado representativo moderno". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 22.
- SCHATTAN, Vera & NOBRE, Marcos (orgs.). (2004), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34.
- SORJ, Bernardo. (2005), "Civil societies North-South relations: NGOs and dependency". *Working Paper 1*, nov., Edelstein Center for Social Research.
- SZAZI, Eduardo. (2001), *Terceiro setor: regulamentação no Brasil*. São Paulo, Peirópolis.

- TATAGIBA, Luciana. (2002), “Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil”, in Evelina Dagnino, *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.
- URBINATI, Nadia. (1999), “Rhetoric and representation: the politics of advocacy”. *Political Theory Workshop*, University of Chicago.
- WAMPLER, Brian. (2004), “Delegation, authority, and co-optation: Brazil’s participatory democracy”. Trabalho apresentado no American Political Science Association Conference, Chicago.
- YOUNG, Iris Marion. (2002), *Inclusion and democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- ZERMEÑO, Sergio. (1990), “El regreso del líder”. *Revista del CLACSO*, 56, abr., Buenos Aires.
- _____. (2003), “La ley de participación ciudadana del gobierno del Distrito Federal”. México (mimeo.).
- (Chaudhri e Heller, 2002). Para uma revisão de diferentes reformas de cessão de poder a unidades locais de participação na América Latina, ver Grindle (1999).
- 4 Exemplos da presença dessas experiências no debate voltado para a reforma da democracia são Heller (2001), Fung e Wright (2003) Santos Boavetura (2002a; 1998).
- 5 Gurza Lavalle *et al.* (no prelo) desenvolveram uma análise cuidadosa de ambas as literaturas.
- 6 Para uma análise de diferentes indicadores da perda de centralidade dos partidos do ponto de vista da reconfiguração da representação, ver Miguel (2003a) e Roberts (2002), além do afamado trabalho de Manin (1997, pp. 193-234). Entre as diferentes perspectivas que fornecem razões explicativas dessa perda de centralidade, focando alternativamente fatores socioestruturais, político-institucionais ou de desempenho econômico, ver trabalho de Roberts (1999).
- 7 A relação entre representantes e representados tem sido intensamente estudada nos Estados Unidos, focando a atenção nas eventuais conexões entre as tomadas de decisões – no Legislativo – dos políticos eleitos e os interesses ou as preferências dos eleitores. Aqui se faz referência a um conjunto de trabalhos muito menor e mais recente, suscitado a partir dos debates sobre a reconfiguração da representação política: Manin (1997); Przeworski, Stokes e Manin (1999); Novaro (2000); Miguel (2003a; 2003b), entre outros.
- 8 As agendas de pesquisa voltadas para a reforma da democracia incluem as literaturas centradas no aprofundamento da democracia (*deepening democracy*), nos controles sociais e na transparência das instituições políticas (*social accountability*), no fortalecimento da capacidade de ação e participação da sociedade na gestão pública (*empowered participation*), na *democracia deliberativa* e nas contribuições da *sociedade civil* para o aprimoramento da democracia. Para a literatura de *deepening democracy*, ver os trabalhos de Heller (2001, no prelo), Fung (2004), Fung e Wright (2003), Santos (2002b); para as abordagens de *social accountability*, ver Arato (2002), Peruzotti e Smulovitz (2002); para o enfoque *empowered participation*, ver Fung e Wright (2003); para a perspectiva da democracia deliberativa, ver Habermas (1993, 1995, 1998),

Notas

- 1 Introduzimos o termo “organizações civis” para contornar o uso da idéia de “sociedade civil”, cuja definição costuma ser normativa e estar ancorada em pressupostos extremamente controversos. Limitar-se-á, no percurso deste artigo, à utilização dessa expressão para se referir a uma perspectiva geral existente na literatura e nunca aos atores empíricos estudados. Para estes privilegia-se o termo “organizações civis”, mais neutro e, sem dúvida, menos estilizado e normativamente sobrecarregado.
- 2 Para uma análise crítica dos autores que sustentam essa postura, ver Young (2002, pp. 81-120).
- 3 Entre outros casos, ver o Local Government Code nas Filipinas, a Ley de Participación Popular na Bolívia e o *New Localism* na Inglaterra (Gaventa, 2004); a Ley de Participación Ciudadana na Cidade do México (Zermeño, 2003; Sánchez-Mejorada e Álvarez, 2002); as Emendas Constitucionais 73 e 74 na Índia – especialmente a conhecida *People’s planning campaign* no estado sulista de Kerala

- Gutmann (1995) e os trabalhos em Schattan e Nobre (2004); a literatura da sociedade civil é muito maior, e, por vezes, também associada a críticas radicais da democracia (cf. Keane, 1988), mas aqui remete fundamentalmente ao trabalho de Cohen e Arato (1992), e de acadêmicos vinculados a essa perspectiva na América Latina como Avritzer (1994), Olvera (2003), Panfichi (2003). Ainda dentro da literatura da sociedade civil, mas em perspectiva habermasiana, também os trabalhos dos anos de 1990 de Costa (2002). De alguma forma, também o trabalho mais recente de Avritzer (2003), centrado na idéia de públicos participativos.
- 9 Balanços críticos da literatura da sociedade civil foram desenvolvidos por Gurza Lavallo (2003a, 1999). Para uma crítica empírica dos custos cognitivos de ambas as ênfases – na participação e na sociedade civil – para a questão da representação, ver Houtzager *et al.* (2004) e Gurza Lavallo *et al.* (2005a); também ver Pinto (2004) para uma crítica semelhante centrada na democracia associativa e na participação.
 - 10 Ver os trabalhos publicados em Chalmers *et al.* (1997), particularmente os capítulos do próprio Chalmers com Martin e Piester. Ver também os trabalhos de Roberts (2002), Friedman e Hochstetler (2002) e Houtzager *et al.* (2002).
 - 11 O modelo de Congruência constitui a abordagem mais influente nas análises empíricas sobre representação política realizadas na segunda metade do século XX – particularmente no campo da ciência política (Campilongo, 1988). Como indicado no próprio nome, o modelo postula que a avaliação da representação pode ser equacionada em termos de maior ou menor congruência – representatividade – entre o comportamento dos representantes eleitos e as preferências de seus eleitores, sendo que o comportamento dos primeiros se torna aferível mediante a produção de políticas públicas legislativas, enquanto as preferências dos segundos aparecem condensadas nos resultados eleitorais ou em estudos de opinião. Malgrado as críticas dirigidas ao modelo ao longo dos anos, o espírito da noção de congruência parece incontestável sem colocar em cheque os fundamentos da própria representação política.
 - 12 Em suma, de certa forma analisa-se aquilo que Edmund Burke (1792), nas suas dissertações epistolares clássicas, denominara de *representação virtual*.
- O termo “virtual” foi resemantizado na onda mais recente de expansão das tecnologias digitais, além de, não raro, ser intuitivamente entendido como algo limitado a efeitos potenciais, mas não reais. O termo cunhado por Burke, embora consagrado no campo das teorias da representação política, corre o risco de evocar os sentidos mais intuitivos do vocábulo “virtual”, e, por isso, será aqui evitado.
- 13 Há boas razões para optar pela técnica “bola-de-neve” em vez de se utilizar recursos mais comuns na literatura da sociedade civil, como listas ou estudos de caso (cf. Houtzager *et al.*, 2003). Sem dúvida, há vieses inerentes às amostras produzidas mediante tal procedimento de caráter não aleatório, mas, diferentemente daquilo que ocorre com as listas, eles podem ser controlados e inclusive desenhados para servir aos propósitos da pesquisa. Um dos projetos recentes de estudos de caso mais ambiciosos foi financiado pela Fundação Ford: “Civil Society and Governance Project”. Seus resultados para América Latina podem ser consultados nos trabalhos organizados por Dagnino (2002), Olvera (2003) e Panfichi (2003). Para o uso de listas na América Latina, ver Fernandez (2002); Landim (1996).
 - 14 A utilização de modelos probabilísticos não remete a distribuições de probabilidades de um universo (inacessível no caso das organizações civis) representado na amostra. A técnica de amostragem “bola-de-neve”, se corretamente controlada, cria conjuntos autodelimitados com capacidade de iluminar características de populações ocultas ou de difícil acesso (Atkinson e Flint, 2003). Neste caso, a composição da amostra foi regida por critérios de saturação e desenhada de modo a favorecer organizações civis ativas junto a camadas pobres da população. Exposição pormenorizada do desenho da amostra, inclusive dos critérios de administração do fluxo das entrevistas, pode ser consultada Houtzager *et al.* (2003) – também disponível para *download* em <http://www.ids.ac.uk/gdr/cfs/research/Collective%20Actors-pubs.html>.
 - 15 Para resultados instigantes do uso de RRR na análise historiográfica dos condicionantes do *boom* associativo posterior à guerra civil norte-americana, ver Crowley e Skockpol (2001).
 - 16 A forma idônea de proceder neste momento seria a utilização de *multinomial logistic regressions*, mas o número de casos da amostra, quando divi-

- dida nos diversos tipos de argumento, tornou essa opção inviável.
- 17 Para perfazer 100% é preciso acrescentar as entidades que trabalham com “outras organizações” (6%) e a categoria residual “outras” (3%).
 - 18 Como mostrado na Tabela 3, o desempenho do modelo quanto ao total de predições corretas nos valores observados na amostra é de 77%, sendo que sua performance alcança um patamar mais satisfatório na determinação dos fatores com efeitos positivos na representação presuntiva – 85%, contra 58% no caso das variáveis que incidem negativamente. A performance do modelo é a relação entre as predições realizadas pelo modelo e os casos classificados corretamente nos valores observados.
 - 19 Por motivos óbvios, esse argumento cai em terreno bem esquadrinhado na literatura especializada sob rubricas como governo representativo, mandato representativo, *accountability* eleitoral, conceito de representação *acting for*, modelo de congruência ou representação política moderna.
 - 20 Argumentos procedimentais não são necessariamente formais, conforme atestado pelos modelos de democracia deliberativa (Habermas, 1998, pp. 363-403; Gutmann, 1995). Justificativas formais dissolvem a questão da representatividade na existência de mecanismos formais de autorização e controle (Pitkin, 1967, pp. 14-59), mas sabe-se que a mera existência de tais mecanismos não assegura *de per se* a representatividade da representação (Manin *et al.*, 1999a; Sartori, 1962).
 - 21 O argumento de filiação também corresponde a um conjunto de fenômenos de representação abordados na literatura, embora nem sempre sejam associados positivamente à democracia: representação funcional ou corporativa, ou inclusive a idéia de *membership* nas propostas de democracia associativa, exemplificam essas abordagens.
 - 22 O argumento de identidade também encontra eco na literatura sob formulações diversas: conceito de representação *standing for*, representação de minorias, representação espelho ou descritiva, identitária e inclusive na lógica das posturas que defenderam historicamente a representação proporcional como critério de composição do parlamento.
 - 23 Este argumento poderia ser classificado nas concepções parciais de representação de Pitkin (1967, pp. 112-143) como uma noção de *acting for* claramente substantiva.
 - 24 Este argumento está mais próximo das críticas contra a representação da linhagem socialista do que das noções não-eleitorais de representação, como as analisadas anteriormente.
 - 25 Trata-se de um argumento bastante inovador. De um lado, como o argumento eleitoral, corresponde claramente à família das concepções da representação como *acting for* (Pitkin, 1967, pp. 112-143), mas, diferentemente dele, por outro lado, carece de mecanismos de autorização e sanção. De certo modo, este argumento coincide parcialmente com a idéia de representação por *advocacy*.
 - 26 Os dados diferem ligeiramente daqueles apresentados em Gurza Lavallo *et al.* (2005b), pois os argumentos sofreram ajustes mínimos para torná-los compatíveis com estudo idêntico para as organizações civis da Cidade do México. A questão será retomada adiante.
 - 27 Ver nota 9.
 - 28 No mesmo sentido, embora aqui não explorada, há uma clara coincidência entre determinados tipos de argumento e tipos de organizações civis. A elaboração de uma identidade pública e a aceitação de determinados perfis organizacionais compartilhados nem sempre são fáceis para as organizações civis, e, por vezes, seguem caminhos tortuosos como atestado pela história das ONGs no Brasil (Landim, 1998b), ou pelos conflitos e queixas constantes dos conselheiros – assim chamados – da sociedade civil quanto ao seu próprio caráter de representantes (Tatagiba, 2002).
 - 29 Balanços e críticas desse debate podem ser consultados em Kymlicka e Norman (1997) e Gurza Lavallo (2003b).
 - 30 Dobrowolsky e Jenson (2002) analisaram uma conexão semelhante, embora com signo negativo, no caso da representação política exercida por organizações de gênero no Canadá. Essa conexão também é motivo de análise nos trabalhos publicados em Chalmers *et al.* (1997) e Houtzager (2003).

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E ORGANIZAÇÕES CIVIS: NOVAS INSTÂNCIAS DE MEDIAÇÃO E OS DESAFIOS DA LEGITIMIDADE

Adrián Gurza Lavalle
Graziela Castello
Peter P. Houtzager

Palavras-chave: Representação política; Sociedade civil; Conselhos gestores de políticas; Participação; Reforma da democracia.

Este artigo visa a iluminar a emergência de formas de representação política realizada por organizações civis e algumas de suas possíveis conseqüências para a ampliação da democracia. Não existem modelos decantados histórica ou teoricamente para pensar como organizações civis podem construir uma representatividade de índole política e por isso a questão tem recebido pouca atenção a despeito da sua crescente importância. Resultados de pesquisa ampla realizada em São Paulo mostram que as dinâmicas de representação no terreno das organizações civis ocorrem em estreita conexão com os canais tradicionais da representação política. Mais: ao lado de noções de representação que encarnam dissonâncias irreconciliáveis com a democracia, há evidências do surgimento de uma nova noção de representação propriamente política e compatível com a democracia no seio das organizações civis.

POLITICAL REPRESENTATION AND CIVIL ORGANIZATIONS: NEW INSTANCES OF LIAISING AND THE CHALLENGES OF LEGITIMACY

Adrián Gurza Lavalle
Graziela Castello
Peter P. Houtzager

Keywords: Political representation; Civil society; Policy councils; Participation; Deepening democracy.

This article examines the new forms of political representation civil organizations have been constructing in their relation with the State, as well as some of the possible consequences for the quality of democracy. There are no historical or theoretical established models of representation which would enable one to explore how civil organizations, in the absence of the mechanisms of elections or formal membership, could construct their political representativeness. That is precisely why political representation by civil organizations has received little attention despite its growing importance. Extensive fieldwork in São Paulo has revealed that political representation by civil organizations is closely connected to the dynamics of institutions of representative democracy. Furthermore, it reveals that, alongside notions of representation that are clearly irreconcilable with democratic norms, a new notion of representation has emerged among civil organizations, which is specifically political and compatible to democracy.

REPRÉSENTATION POLITIQUE ET ORGANISATIONS CIVILES: LES NOUVELLES INSTANCES DE MÉDIATION ET LES DÉFIS DE LÉGITIMITÉ

Adrián Gurza Lavalle
Graziela Castello
Peter P. Houtzager

Mots-clés: Représentation politique; Société civile; Conseils de gestion; Participation; Réforme de démocratie.

Cet article a pour but d'expliquer l'émergence des formes de représentation politique, mises en place par les organisations civiles, et certaines de leurs possibles conséquences pour l'élargissement de la démocratie. Il n'existe pas, du point de vue historique ou théorique, de modèle suffisamment décenté pour penser de quelle façon les organisations civiles peuvent construire une représentativité politique. C'est pourquoi cette question reçoit peu d'attention, malgré son importance croissante. Les résultats d'une recherche menée à São Paulo démontrent que les dynamiques de représentation, en ce qui concerne les organisations civiles, ont lieu en étroite connexion avec les voies traditionnelles de représentation proprement politique et compatible avec la démocratie au sein des organisations civiles.