

A representação política extraparlamentar como manifestação política das organizações da sociedade civil

Luciana Buksztejn Gomes

*Advogada no Rio Grande do Sul
Doutora em Comunicação Social pelo PPGCOMIPUCRS
e Mestre em Comunicação pela mesma Universidade
Assessora de Representação Institucional da
Rede Marista*

RESUMO

O presente artigo discorre acerca do fenômeno da representação, ancorando-se em autores como Urbinati (2006), Pitkin (2006), Avritzer (2007) e Burke (2012). A partir disso, buscamos investigar sobre a representação política extraparlamentar (ALMEIDA, 2013; LÜCHMANN, 2011; YOUNG, 2006; LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006), considerando que a literatura vem apontando que o conceito de representação extrapolou os estudos sobre partidos, parlamentos e eleições, havendo um deslocamento da representação para o campo da sociedade civil, surgindo distintas formas de representação na política contemporânea. Partimos do pressuposto de que democracia e representação são conceitos relacionados e que a pluralização de atores e de espaços surge como possibilidade de exercício do poder, que pode ser praticado diretamente pelos cidadãos. Sustentamos a importância da representação política extraparlamentar nos assuntos de interesse público, evidenciando o protagonismo da sociedade civil.

Palavras-chave: Representação institucional. Organizações da sociedade civil. Comunicação. Representação política extraparlamentar.

ABSTACT

This article discusses the phenomenon of representation, based on authors such as Urbinati (2006), Pitkin (2006), Avritzer (2007) and Burke (2012). From this, we seek to investigate extra-parliamentary political representation

(ALMEIDA, 2013; LÜCHMANN, 2011; YOUNG, 2006; LAVALLE, HOUTZAGER AND CASTELLO, 2006), considering the literature has been pointing out that the concept of representation has extrapolated studies on parties, parliaments and elections, with a shift in representation to the field of civil society, emerging different forms of representation in contemporary politics. We start from the assumption that democracy and representation are related concepts and that the pluralization of actors and spaces emerges as a possibility of exercising power, which can be practiced directly by citizens. We support the importance of extra-parliamentary political representation in matters of public interest, highlighting the role of civil society.

Keywords: Institutional representation. Civil society organizations. Communication. Extra-parliamentary political representation

Introdução

Democracia e representação são conceitos relacionados. Já no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 fica claro que estamos em um Estado Democrático e que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (art. 1, CF/88).

A pluralização de atores e de espaços surge como possibilidade de exercício desse poder, o qual é praticado diretamente pelos cidadãos. Nesse contexto é que as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) assumem um protagonismo e contribuem na/para defesa e promoção de assuntos de interesse público. De acordo com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, realizado pelo Ipea (2018), foram identificadas 820.186 OSCs no Brasil, quando a população total considerada era de 206.081.432 pessoas. Do total de OSCs, 59.918 situavam-se no Rio Grande do Sul, e o Estado apresentava densidade 64% acima da média nacional (LOPEZ, 2018). Assim, “[...] sociedade civil organizada e OSCs confundem-se para designar o multifacetado universo das organizações constituídas livremente por cidadãos”, (OLIVEIRA, HADDAD, 2001, p. 62) que passam a atuar diante da carência de produtos e serviços que deveriam ser oferecidos pelo Estado, e que o mercado não tem interesse de atender.

Essas organizações, embora com naturezas e características diferentes, muitas vezes pautam e advogam temas de interesse público, influenciando na tomada de decisões do Poder Público. Isso pode se dar de formas variadas, seja pelo agendamento

junto à mídia, seja na participação em audiências públicas, na construção ou promoção de políticas públicas, na promoção de discussão de temas de interesse coletivo, na mobilização de uma comunidade, participação em conselhos de direitos, através de um posicionamento dissidente¹, etc.

Em 2007, Avritzer apontava que era possível perceber a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento de instituições participativas, o que revelava uma mudança na forma de participação política no Brasil. Nesse sentido, a literatura tem apontado que o conceito de representação extrapolou os estudos sobre partidos, parlamentos e eleições, havendo um deslocamento da representação para o campo da sociedade civil (ALMEIDA, 2013). Passam a surgir tipos de representação alternativos ao modelo eleitoral, como é o caso da representação conselheira, que é uma prática que faz parte “[...] de um conjunto mais amplo de ações e estratégias políticas das associações e movimentos sociais” (LÜCHMANN, 2011, p. 146). Com essa premissa, Lüchmann (2011) sustenta que a representação institucional passou a ser um novo repertório de ação política das associações². Conforme a pesquisadora, “A representação institucional tornou-se mais uma modalidade de atuação política que foi incorporada, ou rotinizada, por um expressivo conjunto de associações e movimentos sociais” (LÜCHMANN, 2011, p. 147).

1 Representação política extraparlamentar

Young (2006) sustentava que uma democracia forte devia conter em seu repertório procedimental institutos de democracia direta, como, por exemplo, o plebiscito, mas que uma sociedade seria mais democrática quanto mais tivesse fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil. Nesse contexto, a representação torna-se necessária, uma vez que “a vida

¹ Tanto os cidadãos, como movimentos e organizações, têm o direito de divergir e dissentir. Nesse sentido, Wainberg (2017b) recorda a célebre obra do ex-governador norte-americano William J. Fulbright: “Em seu consagrado texto sobre a *arrogância do poder*, ele alertou o público sobre o direito de o cidadão divergir e dissentir. Em sua opinião, a perseguição aos dissidentes é uma medida do ocaso de uma nação” (WAINBERG, 2017b, p. 164).

² Segundo a autora, “De maneira geral, associações são grupos e organizações mais ou menos estruturadas ou hierarquizadas” (LÜCHMANN, 2011, p. 141).

social moderna vincula a ação de pessoas e instituições num determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições. Nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos cujas decisões afetam sua vida [...]” (YOUNG, 2006, p. 144).

Em publicação de 2007, Lüchmann salientava que as experiências participativas no Brasil vinham estimulando a incorporação de novos modelos teóricos de democracia. De acordo com a pesquisadora, a democracia participativa é a que fundamenta que o poder deve se organizar por instituições que mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos, sendo a participação restrita ao momento da escolha do representante, pelo processo eleitoral. Diferentemente, a democracia deliberativa compreende essas outras experiências participativas, inaugurando novas relações de representação política. Segundo Lüchmann (2007, p. 145),

Como resultante deste processo, o caráter público da sociedade civil amplia-se, na medida em que, para além dos debates, articulações, encontros que visam a discutir, problematizar questões e demandar soluções para os problemas que estão ausentes ou que recebem tratamento precário na agenda pública, produzindo e ampliando, portanto, os espaços públicos, signiúcativos setores da sociedade civil passam também a demandar e/ou investir na implementação de espaços públicos institucionais, a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de experiências de Orçamento Participativo.

Com isso, a pesquisadora considerou que a sociedade civil vinha em uma crescente de articulação, passando a constituir-se em um núcleo central do conceito de democracia deliberativa. Vale destacar que a Constituição Federal de 1988 apresentou maior legitimidade popular, o que pode ser percebido já no art. 1º, o qual evidencia o Estado Democrático de Direito, e, no parágrafo único, estabelece que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Referido artigo distingue a titularidade do exercício do poder, sendo a primeira do povo, que elege representantes. No entanto, “Além de desempenhar o poder de maneira indireta (democracia representativa), por intermédio de seus represen-

tantes, o povo também o realiza diretamente (democracia direta), concretizando a soberania popular". De acordo com o art. 1º da Lei 9.709, de 18.11.1998, a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto, através de plebiscito, referendo ou, ainda, por iniciativa popular. Diante disso, "Podemos falar, então, que a CF/88 consagra a ideia de democracia semidireta ou participativa, verdadeiro sistema híbrido" (LENZA, 2009, p. 61).

Lenza (2009) explicava que seria possível classificar os regimes democráticos em três modalidades: democracia direta, em que o povo exerce por si o poder, sem intermediários; democracia representativa, "na qual o povo, soberano, elege representantes, outorgando-lhes poderes, para quem, em nome do povo, governem o país" (LENZA, 2009, p. 869), e democracia semidireta ou participativa, compreendido como um sistema híbrido, na medida em que é uma democracia representativa, com atributos da democracia direta.

Resgatando Cohen e Rogers (1995), Lüchmann (2011) esclareceu que, ao contrário de ameaças à democracia, as relações entre as associações e o Estado conúguravam um processo positivo, fortalecendo a ordem democrática. Segundo ela, os autores apontavam pelo menos quatro funções que justificavam a importância da democracia associativa. As associações teriam maior proximidade com os problemas e maior conhecimento da realidade na qual inseridas; proporcionariam oportunidades de explicitação de vozes e demandas aos indivíduos e setores com menos recursos e poder; poderiam funcionar como escolas de democracia, desenvolvendo competências políticas, autoconfiança e virtudes cívicas; e, ainda, como uma possibilidade de governança alternativa. "Aqui, para além de representarem interesses, as associações³ atuariam com funções 'quase públicas' na suplementação de fornecimento de serviços públicos, promovendo, por meio da coopera-

³ Vale observarmos a distinção mencionada por Lüchmann (2011) acerca das associações e dos movimentos sociais. Assim, "De maneira geral, associações são grupos e organizações mais ou menos estruturadas ou hierarquizadas. Assim, além daquelas com autonomia organizacional, voluntárias e com relações internas mais igualitárias e menos hierárquicas, há também todo um conjunto de associações mais estruturadas, como sindicatos e associações profissionais. Embora também sejam, ou possam ser, associações, os movimentos sociais têm sido conceituados como articulação ou redes estabelecidas por grupos, coletivos e indivíduos que compartilham identidades e lutam por alguma causa. De acordo com Diani (1992, p.1), 'movimentos sociais são deunidos como redes de interações

ção e da conuância, melhor *performance* econômica e aumento da eüciência estatal” (LÜCHMANN, 2011, p. 161/162).

Avritzer (2007) sinalizava que a participação política no Brasil vinha sendo marcada pela ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e pelo crescimento das instituições participativas. Isso gerava outras situações no que dizia respeito a novas formas de representação ligadas à participação da sociedade civil, que se diferenciava da tradicional participação no Parlamento. No entanto, é preciso considerar que, em 2007, o cenário político era diferente do atual. Concordamos que, ao longo do tempo, houve um crescimento nas instituições participativas, mas o que temos observado é que essa situação foi sofrendo mudanças no decorrer do tempo, de modo que o cenário de 2007 é diferente dos dias atuais.

O pesquisador explicava que as instituições participativas são “[...] formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). O autor diferenciou três formas pelas quais os cidadãos ou as associações da sociedade civil poderiam participar do processo de tomada de decisão política. A primeira delas era a que denominou de desenho participativo de baixo para cima, sendo o orçamento participativo um exemplo. A segunda se daria pelo processo de partilha do poder, “[...] isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente” (AVRITZER, 2008, p. 46). Já na terceira forma, “[...] se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 46).

Observamos que as instituições participativas passam a ser uma alternativa aos cidadãos que buscam deliberar sobre políticas públicas. Isso porque as eleições se tornaram instrumentos insuficientes de expressão da soberania popular, como explicou Loureiro (2009). Lavallo, Houtzager e Castello (2006, p. 49) também afirmavam que as inovações institucionais levaram “[...] a representação política a transbordar as eleições e o legislativo como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo”.

informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e / ou organizações, engajados em conüitos políticos ou culturais e com base em identidades coletivas compartilhadas.” (LÜCHMANN, 2011, p. 141).

Segundo Lavallo, Houtzager e Castello (2006), o Brasil passou a incorporar novas experiências participativas na definição de prioridades ou no desenho de políticas públicas, as quais foram, inicialmente, enquadradas na Constituição Federal de 1988 – especialmente nos conselhos gestores e no orçamento participativo. Os autores sustentaram que havia dois fenômenos no processo de transformação da representação. O primeiro, relacionado à emergência de novas instâncias de mediação entre representantes e representados, o que envolvia a mídia e outros atores intermediários, para além dos partidos de massas e suas grandes centrais sindicais⁴. O segundo, relacionado à multiplicação de instâncias de participação cidadã e de representação coletiva. O argumento era que esses novos processos de experimentação institucional acarretavam a “[...] pluralização dos atores com investidura própria ao desempenho de funções de representação política” (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006, p. 84). Nesse sentido, “a representação exercida por atores da sociedade civil é coletiva e ocorre através de um conglomerado heterogêneo de organizações civis que atuam em nome de subpúblicos e/ou minicomunidades, diferindo da representação de interesses pessoais ou de indivíduos [...]” (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006, p. 85). Os autores observaram, ainda em 2006, que houve uma multiplicação de iniciativas e legislações para regular as atividades de entidades privadas sem fins lucrativos ocorridas no Hemisfério Sul.

Desse modo, o conceito de representação extrapolou os estudos sobre partidos, parlamentos e eleições, ao focar em diferentes perspectivas para tratar das transformações da representação tanto com relação às instituições tradicionais quanto às novas instituições e práticas de representação (ALMEIDA, 2013). Podemos afirmar, assim, que houve um deslocamento da representação para o campo da sociedade civil: “A sociedade civil [...] luta para redefinir o próprio sentido de representação política e de democracia, colocando em disputa as fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agendas e campos de ações” (ALMEIDA, 2013, p. 49).

Lavallo, Houtzager e Castello (2006) também argumentavam que existia uma transformação no sentido da pluralização

⁴ Vale destacar que “[...] os sindicatos são o exemplo mais notável de representação de grupo ao longo do século XX, mas pouco ou nada coincidem com o fenômeno de diversificação do lócus e pluralização dos atores da representação política acontecido nos últimos anos” (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006, p. 86).

dos atores com investidura para realizar a representação política, além de uma diversiuação dos lugares em que era exercida. Conforme os pesquisadores, a representação teve origem no direito privado, o que se manteve durante o medievo, quando “os representantes junto ao poder régio eram mandatários, embaixadores ou agentes autorizados de interesses privados, agindo em nome dos seus contratantes para interceder com instruções especíúcas perante o Rei” (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006, p. 53).

Os autores ressaltaram que os formatos de representação seguiram no direito civil moderno, como no caso das procurações e em matéria de sucessões. Argumentaram que a representação privada seria autêntica pela existência de um mandato imperativo, que teria por consequência a responsabilização plena do representante que pode ser acionado em caso de quebra do mandato. Situação diferente da que acontece com a representação política. Se no direito privado temos o mandato imperativo, na representação política teríamos um mandato delegativo ou representativo, no qual o representante priorizaria o todo sobre as partes, ou o interesse da nação sobre o interesse particular dos eleitores⁵.

Propondo um conceito mais amplo de representação, Avritzer, já em 2007, considerava tanto a dimensão eleitoral como a não eleitoral. Para ele, era preciso notar que existiam diferentes tipos de autorização relacionados a três papéis políticos diferentes: o de agente, o de advogado e o de partícipe.

O advogado geralmente é escolhido por uma pessoa, ou um grupo de pessoas, para agir nos termos do mandato outorgado. Contudo, o pesquisador alertava que, nas últimas décadas, emergiu o conceito de advocacia de causas públicas ou privadas, que dispensa o mandato – como no caso de organizações não governamentais que trabalham em causas fora dos seus estados nacionais e defendem atores que não as indicaram para tal função, como a Anistia Internacional, ou ainda organizações de direitos das mulheres. Nesses casos, não seria a autorização, mas a afinidade ou a identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitimaria a advocacia. “Nesse sentido, o elemento central da advocacia de temas não é a autorização, e sim uma relação variável no seu conteúdo entre os atores e os seus representantes” (AVRITZER,

⁵ Aqui se fundamentam no Discurso de Burke aos eleitores de Bristol (1774), conforme veremos mais adiante.

2007, p. 457). Já outra situação diz respeito à representação da sociedade civil.

Esta, que tem se tornado muito forte nas áreas de políticas públicas no mundo em desenvolvimento, se dá a partir da especialização temática e da experiência. Organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas (AVRITZER, 2007, p. 457).

O autor distingue a representação por afinidade da eleitoral, considerando o aspecto da legitimidade, já que na primeira esta seria dada ao representante pelos demais atores que atuariam da mesma maneira que ele, por afinidade. Diferentemente, a legitimidade na representação eleitoral seria dada pelo voto. Para o pesquisador, assim, existiam as seguintes formas de representação na política contemporânea (QUADRO 1):

QUADRO 1 - Formas de representação na política contemporânea

Tipo de Representação	Relação com o Representado	Forma de Legitimidade a Representação	Sentido da Representação
Eleitoral	Autorização através do voto	Pelo processo	Representação de pessoas
Advocacia	Identificação com a condição	Pela finalidade	Representação de discursos e ideias
Representação da sociedade civil	Autorização dos atores com experiência no tema	Pela finalidade e pelo processo	Representação de temas e experiências

Fonte: Avritzer, 2007, p. 458.

Identificamos que, além da representação eleitoral, marcada pelo voto, e da advocacia, regulada pelo Direito, temos a representação da sociedade civil em temas e experiências de interesse

coletivo, sendo autorizados a atuar em nome do coletivo aqueles atores com experiência em determinado tema.

Ainda que com diferenças, o fenômeno abordado é o da representação. Por isso consideramos válido refletir sobre alguns fundamentos da representação. Para tanto, consultamos autores como Hanna Pitkin (2006), Edmund Burke (2012) – através da releitura realizada por Lavallo, Houtzager e Castello, defendendo a representação virtual – e Nadia Urbinati (2006) – ao propor uma forma não eleitoral de representação. A seguir, buscamos nos aproximar dessas ideias a fim de conhecer perspectivas possíveis acerca do conceito de representação.

2 Sobre o conceito de representação

Pitkin (2006) explicava que o conceito de representação envolvia um significado complexo e altamente abstrato, sendo um fenômeno cultural e político. “A palavra latina *repraesentare* significa ‘tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente’, e, no latim clássico, seu uso é quase inteiramente reservado para objetos inanimados” (PITKIN, 2006, p. 17). A autora acreditava que, para compreender como o conceito de representação entrou no campo da agência e da atividade política, seria necessário ter em mente o desenvolvimento histórico das instituições. Nesse sentido,

Os cavaleiros e os burgueses que iam ao Parlamento começaram a ser vistos como servidores ou agentes de suas comunidades. Eles eram pagos pelas comunidades e, quando retornavam, podiam ser solicitados a prestar contas do que haviam feito no Parlamento (PITKIN, 2006, p. 22).

Assim, do século XIV ao século XVII, desenvolveu-se uma gradual ação de cavaleiros e burgueses no Parlamento, os quais descobriram que tinham queixas comuns, e começaram a apresentar petições comuns, ao invés de petições separadas – essas ações conjuntas, explicou a autora, eram seguidamente em oposição ao Rei.

Thomas Hobbes (1651) publicou o *Leviathan*, quando foi feito o primeiro exame da ideia de representação na teoria política (PITKIN, 2006). Nessa direção,

Hobbes deûne a representação em termos dos aspectos formais da agência legal, especialmente em

termos de autorização: um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, que fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria. A representação pode ser “limitada”, sendo autorizadas apenas algumas ações específicas sob restrições específicas, ou pode ser “ilimitada”. O último tipo dá lugar à soberania (PITKIN, 2006, p. 28).

Avritzer (2007) explicou que, em sua obra, Pitkin reconstruiu a origem do termo representação na modernidade, a partir de uma releitura de Hobbes, que lançou os fundamentos de um conceito não religioso, capaz de romper com a doutrina cristã, buscando dois fundamentos seculares para a noção de representação. O primeiro, “[...] na Grécia, com a idéia de *proponon*, isto é, da substituição de uma pessoa por outra no teatro”, e o segundo “[...] em Roma, com a idéia do procurador em Cícero” (AVRITZER, 2007, p. 445/446). O pesquisador explicou que Hobbes introduziu o termo ação “[...] para designar todos os atos pelos quais os autores têm responsabilidade, a qual pode ser tanto direta quanto transferida por um ato explícito de autorização” (AVRITZER, 2007, p. 446).

No entanto, ainda que o conceito de representação estivesse acabado antes do final do século XVII, seu desenvolvimento na teoria política continuou como pano de fundo das grandes revoluções democráticas do fim do século XVIII e depois nas lutas políticas e institucionais do século XIX, a saber, “[...] o sufrágio, a divisão em distritos e a proporcionalidade, os partidos políticos e os interesses e políticas, a relação entre as funções legislativas e executivas e as instituições legislativas e executivas” (PITKIN, 2006, p. 30). Duas questões foram destacadas por Pitkin (2006) no que diz respeito: 1) à polêmica sobre o mandato e a independência – um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? – e 2) à relação entre a representação e a democracia.

Loureiro (2009) sustentou que Pitkin (2006) trouxe uma grande contribuição ao propor uma mudança na concepção de representação centrada nas intenções e nos atos de indivíduos, operando um deslocamento de foco: de uma relação entre duas pessoas – e da visão do representante como um advogado ou delegado – para uma abordagem da representação como um arranjo institucional público. Assim, a representação política passou a ser vista como uma atividade social. Para sustentar o argumento, Pitkin (2006) distinguiu quatro visões de represen-

tação: formalista, descritiva, simbólica e substantiva. Loureiro (2009, p. 67) explicou que

Na visão formalista, inclui-se tanto a representação por autorização prévia, originária de Hobbes (para quem o representante é aquele que recebeu uma autorização para agir por outro) quanto a representação por responsabilização *a posteriori* (originária do pensamento liberal), na qual a essência da representação é a *accountability* ou responsividade do representante. Enquanto a representação descritiva é a correspondência ou semelhança acurada com o que é representado, um espelho ou reflexo dele, a representação simbólica implica usar símbolos para fazer presente alguma coisa que, de fato, não esteja presente (LOUREIRO, 2009, p. 67).

Já a representação substantiva estaria relacionada à substância do que é feito, ou seja, “não basta supor que o agente tenha o direito de agir em nome do principal, independentemente do que ele faz, mas ao contrário, a representação refere-se à substância do que é feito” (LOUREIRO, 2009, p. 67). O Quadro 2 sistematiza as características das quatro visões de representação de Pitkin (2006).

QUADRO 2 - **As visões de representação em Hanna Pitkin**

Tipo de Representação	Breve caracterização	Principais questões de pesquisa	Padrões implícitos de avaliações dos Representantes
1. Representação formalística	O arranjo institucional precede e inicia a representação. Representação formal, com duas dimensões: autorização e <i>accountability</i>	Qual é a posição institucional do representante?	Nenhum
(Autorização)	Meios pelos quais o representante obtém sua posição, status e cargo	Por qual processo o representante ganha poder (eleições) e por quais meios o representante pode garantir suas decisões?	Sem padrões para avaliar o comportamento do representante. Pode-se apenas analisar se ele ocupa ou não legitimamente sua posição

(Accountability)	A capacidade do eleitor de punir seus representantes por falhas em agir de acordo com seus desejos (voltando em candidato de fora do cargo) ou a responsabilidade do representante para com os eleitores	Quais são os mecanismos se são disponíveis para os eleitores? É o representante frente às preferências de seus eleitores?	Sem padrões para avaliar o comportamento do representante. Pode-se apenas determinar se o representante pode ou não ser sancionado ou se tem sido responsivo
2. Representação simbólica	Os modos pelos quais o representante se coloca para o representado, isto é, o significado que o representante tem para aqueles que estão sendo representados	Qual tipo de resposta é invocada pelo representante nos que estão sendo representados?	Representantes são avaliados pelo grau de aceitação que o representante tem entre os representados
3. Representação descritiva	Extensão em que o representante se assemelha aos que estão sendo representados	O representante tem semelhança e interesses comuns ou partilha experiências com o representado?	Avaliação do representante pela semelhança entre representante e representado
4. Representação substantiva	A atividade dos representantes – isto é, as ações realizadas em nome e no interesse de, como um agente de e como um substituto para o representado	O representante encaminha as políticas preferidas que melhor servem aos interesses dos representados?	Avaliação do representante pelo estenderem que os resultados das políticas públicas encaminhadas pelo representante servem aos melhores interesses dos eleitores

Fonte: Loureiro, 2009, p. 68.

De acordo com Pitkin (2006), o teórico mais famoso que defendeu a independência foi Edmund Burke (2012). Segundo Burke, “[...] a relação de cada parlamentar é com a nação como um todo, ele não se encontra numa relação especial com seu eleitorado; ele representa a nação, não aqueles que o elegeram” (PITKIN, 2006, p. 31). Ainda assim, Burke (2006) atribuía à Câmara dos Comuns um papel especial, defendendo os parlamentares eleitos e a extensão do sufrágio (PITKIN, 2006).

Para Burke (2012 [1774]), a representação política dizia respeito às relações entre os representantes eleitos e seus eleitores.

Ao ser eleito como um dos membros do Parlamento inglês pela cidade de Bristol, no início de novembro de 1774, ele proferiu o famoso *Discurso aos eleitores de Bristol*. Burke distinguiu entre o que chamou de representação “virtual” e “efetiva” (PITKIN, 2006, p. 32, citando BURKE, 1949), sendo a primeira “uma comunhão de interesses e uma simpatia de sentimentos e desejos entre aqueles que agem em nome de uma imagem qualquer do Povo e o Povo em cujo nome eles atuam, ainda que os ûduciários não sejam efetivamente escolhidos por eles”. Lavalley, Houtzager e Castello (2006, p. 89) esclareceram que

Nas palavras de Burke (1792), ‘Representação virtual é aquela em que há comunhão de interesses e empatia de sentimentos e desejos entre aqueles que atuam em nome de quaisquer pessoas e as pessoas em nome das quais eles atuam – embora os primeiros (ûduciários) não tenham sido, de fato, escolhidos pelos segundos’.

Já a representação efetiva “signiûca ter voz, de fato, na escolha do representante” (PITKIN, 2006, p. 32). Pitkin (2006) explicou que, para o autor, o representante seria um porta-voz do interesse do seu distrito (por exemplo, do interesse mercantil).

Sustentando existir um elo entre representação virtual⁶ e inclusão política, assim como uma aproximação com a ideia de *advocacy*⁷, em 2006 Lavalley, Houtzager e Castello afirmavam que os atores da sociedade civil assumiam um protagonismo mediante seus trabalhos de *advocacy*, na medida em que, além de vocalizarem causas diversas, desempenhavam também funções de intermediação perante o poder público na forma de representação virtual.

A *advocacy* também foi assunto estudado por Almeida (2013). Para a autora, “O que as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos estão representando na esfera pública é um discurso sobre direitos ou temas, e não um

⁶ Para os pesquisadores, a representação virtual, ou presuntiva, diz respeito às práticas de representação alternativas que não envolvem mecanismos de autorização, com especial ênfase àquelas desempenhadas pelas organizações da sociedade civil.

⁷ O termo pode ser compreendido como “[...] argüir em favor de algo ou alguém, defender mediante argumento, recomendar a adesão ativa de uma causa, justiûcar publicamente o valor de algo ou alguém” (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006, p. 91).

conjunto específico de pessoas” (ALMEIDA, 2013, p. 51). Além da *advocacy*, a pesquisadora destacou outros critérios de legitimidade mapeados pela literatura.

O primeiro é aquele que recupera a dimensão descritiva da representação, que aponta para a importância de incluir grupos sistematicamente ausentes das esferas políticas e representativas, a partir da diversidade dos grupos sociais – como, por exemplo, mulheres e minorias raciais e étnicas. Outro aspecto a ser considerado é a representação da sociedade civil nas áreas de políticas públicas, como, por exemplo, os conselhos de políticas, comitês de bacia hidrográfica e Orçamentos Participativos (OP) no Brasil. “Nesses casos, atores sociais com determinada especialização temática ou experiência participativa são chamados a partilhar o poder decisório e/ou a discutir em conjunto com atores estatais o destino de algumas políticas” (ALMEIDA, 2013, p. 51).

Outra autora que trabalhou com uma forma não eleitoral de representação é Urbinati (2006). Ela refletia sobre “[...] as condições que tornam a representação democrática um modo de participação política” (URBINATI, 2006, p. 191) e argumentava que a democracia representativa era uma forma de governo original, diferentemente da democracia eleitoral.

Urbinati (2006) apresentou três perspectivas da representação que emergiam quando se olhava como o governo representativo funcionou ao longo de seus 200 anos de história (do parlamentarismo liberal e sua transformação democrática, após a Segunda Guerra Mundial): jurídica, institucional e política. As duas primeiras seriam interconectadas, sendo a teoria jurídica mais antiga. Foi chamada de jurídica, pois referia-se à representação como um contrato privado de comissão. Nesse sentido, “O modelo jurídico conûgura a relação entre representado e representante conforme as linhas de uma lógica individualista e não-política, na medida em que supõe que os eleitores julgam as qualidades pessoais dos candidatos” (URBINATI, 2006, p. 198). A pesquisadora afirmou que

Tanto a teoria jurídica como a teoria institucional da representação assumem que o Estado (e a representação como seu mecanismo produtivo e reprodutivo) deve transcender a sociedade de modo que se assegure o Estado de Direito, e que as pessoas devem encobrir suas identidades sociais e concretas para tornar os mandatários agen-

tes imparciais de decisão. Elas supõem que a identidade jurídica do eleitor/autorizador é vazia, abstrata e anônima, sua função consistindo em “nomear” políticos profissionais que tomem decisões às quais os eleitores se submetem voluntariamente (URBINATI, 2006, p. 200).

Loureiro (2009) explicou que as teorias jurídica e institucional, para Urbinati, se expressavam em linguagem formalista, baseando-se na analogia entre Estado e Pessoa e em uma concepção voluntarista de soberania. Ambas as teorias suporiam que a função dos eleitores se resumiria à nomeação de políticos que tomassem decisões às quais eles se submetiam voluntariamente.

Já a representação política romperia com os dois modelos mencionados, por não pertencer a instituições governamentais, sendo “[...] uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é conûnada à deliberação e decisão na assembleia” (URBINATI, 2006, p. 201). Dessa forma, a variedade de fontes de informação, de comunicação e de influência que os cidadãos ativam através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos “[...] dão o tom da representação em uma sociedade democrática, ao tornar o social político” (URBINATI, 2006, p. 203, grifos da autora). A representação política transformaria e expandiria a política “[...] na medida em que não apenas permite que o social seja traduzido no político; ela também promove a formação de grupos e identidades políticas” (URBINATI, 2006, p. 218).

Ainda com relação à representação política, a autora afirmava que ela invalidava a opinião de que a sociedade seria a soma de indivíduos dissociados, contrapondo-se a “[...] uma concepção da democracia como uma multidão numérica de unidades singulares ou associadas forçadas a delegar seu poder pela simples razão de que uma multidão não pode ter uma vontade” (URBINATI, 2006, p. 210). A política representativa, assim, diferenciava-se da democracia direta, pois os eleitores espelhavam uma complexidade de opiniões, não sendo meras quantiûcações. “Pode-se, portanto, dizer que a democracia representativa revela o trabalho ‘miraculoso’ das opiniões e narrativas ideológicas de uma forma que a democracia direta não é capaz, pois ela nos compele a transcender o ato de votar [...]” (URBINATI, 2006, p. 212). Loureiro (2009, p. 82/83) apresentou as principais linhas de argumentos desenvolvidas pela autora:

1. A representação está ligada à história e à prática democrática, ou seja, democracia e governo representativo têm a mesma origem histórica e funcional e se influenciam mutuamente. 2. Várias teorias de representação podem ser diferenciadas, dependendo da relação entre Estado e sociedade civil. 3. Na relação entre Estado e sociedade civil, há um papel importante para a ideologia e para os partidos, o que tem sido pouco destacado na teoria política contemporânea, marcada pela abordagem racionalista da deliberação.

Lüchmann (2011) esclareceu que na literatura existiam diversos exemplos de representação alternativa ou de práticas de representação política exercidas por indivíduos e grupos, e que operavam sob pressupostos diferentes do modelo eleitoral. Esses exemplos poderiam oscilar entre experiências de representação formais ou informais e coletivas ou individuais.

Entre os exemplos de representação formal de base individual, a autora citou as audiências públicas e os conselhos consultivos. No caso da representação coletiva e informal, apresentou os exemplos de atuação de ONGs e movimentos sociais. Outra situação ocorria nas citações e análises de práticas de representação individual e informal, como no caso de um discurso de Bono Vox, cantor da banda U2 – reconhecido como um ativista social – que, durante a campanha *Make Poverty History*, em 2004, disse: “eu represento um grande número de pessoas [na África] que absolutamente não têm voz [...] Eles não me pediram para representá-los. É atrevido, mas eu espero que eles ûquem contentes por eu fazer isso” (LÜCHMANN, 2011, p. 153). Sobre esse tipo de representação realizado por celebridades, Wainberg (2016, p. 3) afirmou que o “ativismo das estrelas acontece em especial nos graves momentos de transição política e de crise social. Este tipo de engajamento tem o efeito de chamar a atenção do público”, sendo que “Os astros oferecem aos atos políticos credibilidade e aura”. Ainda segundo Wainberg (2016), mesmo em momentos distantes das crises e das eleições, o ativismo das estrelas é eficiente. Nesse sentido, “A UNICEF reconheceu o poder de comoção que estas personalidades produzem na divulgação de campanhas humanitárias ao escolhê-las como seus embaixadores” (WAINBERG, 2016, p. 4).

Já a representação das associações junto aos Conselhos Gestores no Brasil seria um exemplo de representação coletiva e

formal. Nessa direção, Lüchmann (2011) apresentou uma tipologia das representações alternativas ao modelo eleitoral⁸, as quais se aproximam dos exemplos mencionados, a saber: 1. informal e individual; 2. informal e coletiva; 3. formal e individual; e 4. formal e coletiva (QUADRO 3).

QUADRO 3 - **Tipologia das práticas alternativas de representação política**

Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
Informal e individual	Informal e coletiva	Formal e individual	Formal e coletiva
Atuações e manifestações política de indivíduos que reclamam a representação sem autorização para tal	Atuações e manifestações política de associações que reclamam a representação sem autorização para tal	Atuações e manifestações política de indivíduos que foram autorizados e selecionados, de diferentes formas, para o exercício da representação	Atuações e manifestações política de associações que foram autorizadas e selecionadas, de diferentes formas, para o exercício da representação

Fonte: Lüchmann, 2011, p. 154.

Sobre os diferentes tipos alternativos de representação, constatamos que alguns carecem de autorização (de mandato). Nessas situações, Lavallo e Vera (2011, p. 127) sustentaram tratar-se de uma representação presumida, animada pela afinidade, sendo que

Via de regra, os atores das novas modalidades formais e informais de representação extraparlamentar carecem de autorização, ou seja, são exercidas por auidade, de modo virtual, presuntivo (*assumed*), substitutivo (*surrogate*), autoassumido (*self-authorized*), em qualidade de mediadores políticos (*mediated politics*) e no exercício de práticas de representação não eleitorais (*non-electoral political representation*), como representação cidadã (*citizen represen-*

⁸ Importante observação é feita pela autora, que explica que, certamente, existem combinações possíveis entre os diferentes tipos apresentados, não sendo, portanto, dimensões estáticas.

tativas) ou simplesmente advogando (*advocacy*) como representantes discursivos (*discursive representatives*) – para citar apenas alguns dos vocábulos de um repertório semântico recente e crescente, dedicado a apreender e conferir signiûcado à pluralização da representação em curso (LAVALLE E VERA, 2011, p. 127).

Para Young (2006), muitos discursos sobre a representação assumiam que a pessoa que representa se põe em uma relação de substituição ou de identidade com os representados, os quais, embora ausentes, se fazem presentes na figura do representante – esses discursos, portanto, sustentam a representação como uma substituição. A autora apresentou uma compreensão diferenciada e conceitualizou a representação “[...] como um *relacionamento diferenciado* entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo” (YOUNG, 2006, p. 142).

“As instituições representativas contribuem para organizar as discussões e as tomadas de decisão políticas ao introduzir procedimentos e uma pertinente divisão do trabalho”, destacou Young (2006, p. 156). A pesquisadora entendeu que as instituições da sociedade civil eram arenas importantes para a participação cidadã e contribuíam para manter a conexão entre representantes e eleitores.

A autora distinguiu três modos pelos quais uma pessoa poderia ser representada: interesses, opiniões e perspectivas. A representação do interesse seria a mais corrente na prática política, e talvez a mais presente na teoria da representação. A pesquisadora definiu interesse como “[...] aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações” (YOUNG, 2006, p. 158).

Já na representação de opiniões, o veículo mais comum eram os partidos políticos. Por opiniões, a autora entendeu “[...] os princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo sobre quais políticas devem ser seguidas e quais ûns devem ser buscados” (YOUNG, 2006, p. 159), sendo, portanto, um juízo ou crença sobre como as coisas são ou devem ser. Dessa forma, salientou que as opiniões poderiam ser religiosas, culturalmente baseadas em uma visão de mundo, em sistemas de conhecimentos disciplinares, ou em um conjunto de princípios normativos (como os do libertarianismo ou da ecologia radical).

A “perspectiva social” abordada por Young (2006, p. 162) considerou que “[...] pessoas diferentemente posicionadas têm diferentes experiências, histórias e compreensões sociais, derivadas daquele posicionamento”. Assim, a partir de suas posições sociais, as pessoas estariam sintonizadas a certos signiúcados e relacionamentos sociais. Dessa forma, cada grupo diferentemente posicionado teria uma experiência ou um ponto de vista acerca dos processos sociais. “Nesse sentido, a perspectiva difere do interesse e da opinião. A perspectiva social consiste num conjunto de questões, experiências e pressupostos mediante os quais mais propriamente se iniciam raciocínios do que se extraem conclusões” (YOUNG, 2006, p. 163). Com isso, a autora sustentou que os interesses, as opiniões e as perspectivas são três importantes aspectos das pessoas que podem ser representadas.

Conclusão

Tanto as Organizações da Sociedade Civil, como as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público integram o terceiro setor, o qual pode ser entendido como o conjunto de instituições de caráter privado que se dedicam ao bem-estar e ao aperfeiçoamento social.

As OSCs são representadas por uma pessoa que atua como representante – um representante da sociedade civil –, que é convidado a “participar de debates e grupos responsáveis pelo direcionamento de programas sociais e a promoção dos direitos humanos”⁹. Optamos por denominar o representante da OSC como representante institucional. Sua atuação se manifesta de diferentes formas, em variados espaços representativos e em formatos também distintos, sendo que uma possibilidade de atuação do representante institucional ocorre através de sua participação em conselhos de políticas públicas.

Acreditamos na importância da manutenção de espaços de representação, como é o caso dos conselhos. Quanto mais fortalecidos, mais ativos serão para a formulação, gestão e/ou controle de políticas públicas. A atuação dos representantes institucionais nestes espaços, atuando em nome das organizações da sociedade civil, torna-se estratégica e se configura, como apontado por Lüchmann (2011), como uma forma de atuação política.

⁹ Para esclarecimentos adicionais, sugerimos acessar <https://fia.com.br/blog/organizacao-da-sociedade-civil/>.

Se, por algum tempo, o conceito de comunicação pública foi vinculado à esfera governamental, hoje pode ser compreendido como um espaço de debate e negociação, em que organizações privadas e do terceiro setor também estão envolvidas. Na medida em que novos atores integram esse 'espaço', para que os pleitos ganhem força, as entidades buscam pautar assuntos de interesse coletivo, mobilizando o maior número de atores e procurando criar uma visão compartilhada. Essa mobilização, ou inclusão de pautas no debate público, tendo por objetivo o bem comum, encontra diferentes formas de manifestação e espaços, sendo um deles os conselhos de direitos, por exemplo. Esses espaços são entendidos como formas de representação política denominada extraparlamentar.

Esperamos que nosso artigo possa contribuir na reflexão e nas práticas organizacionais, no que toca à representação política extraparlamentar nos assuntos de interesse público, evidenciando o protagonismo da sociedade civil.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?lang=pt#>. Acesso em 5 abr. 2019.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, 2007. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/avritzer%202007.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.
- ALMEIDA, Débora Rezende de. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, jun. 2013. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/107/10727637004.pdf>. Acesso em: 5 mai.2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.
- BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 44, nov, 2012.
- LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/>

In/ n67/a04n67.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 84, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOPEZ, Felix Garcia (Org.) **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_da_organizacao_da_sociedade_civil_no_brasil.pdf. Acesso em: 5 abr. 2022.

LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1. Brasília, janeiro-junho, 2009.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 84, 2011.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ongs de educação. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo – SP, n. 112, março, 2001.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, 2006.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, 2006. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/urbinati.pdf. Acesso em: 8 maio 2022.

WAINBERG, Jacques Alkalai. O ativismo das estrelas e a comunicação dissidente. **Animus: Revista Interamericana de Comunicação Midiática**, Santa Maria, v. 15, n. 29, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/animus/article/view/21001/pdf?source=/animus/article/view/21001/pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, 2006.