

As geometrias da intermediação e/ou representação

The geometries of intermediation and/or representation

ZAREMBERG, Gisela; GUARNEROS-MEZA, Valeria & GURZA LAVALLE, Adrián (eds.). 2017. *Intermediation and representation in Latin America: actors and roles beyond elections*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 211 páginas.

Debora Rezende de Almeida

Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil.

E-mail: deborarezende.almeida@gmail.com.

DOI: 10.1590/349910/2019

Não é exagero dizer que o conceito de representação política experimenta na atualidade uma inovação analítica pouco vivenciada na teoria política do século XX que, desde o brilhante *The concept of political representation*¹, sofre de baixa imaginação político-sociológica. Vale lembrar que a noção contratualista e ocidental que atrela representação e soberania ao ato de autorização e, posteriormente, ao governo representativo, embora amplamente aceita, conta apenas parte da história do conceito, marcado pela pluralidade de sentidos, distintas origens e aplicações nos contextos políticos (Knights, 2005; Sintomer, 2013). O sopro de mudança veio de duas direções. De um lado, houve a intensificação da crítica ao modelo liberal de representação e seu confinamento à legitimidade eleitoral (Mansbridge, 2003; Urbinati, 2006; Vieira, 2016). De outro, a criatividade dos atores e a intensificação de práticas representativas *de facto* e, em alguns casos, *de jure*, impulsionaram a revisão do conceito (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2011). A América Latina não vem a reboque desse movimento. O olhar para o interior de suas experiências participativas levou a literatura a perceber a representação na participação, de modo a caminhar *pari passu* com o debate internacional. Além disso, é importante mostrar a relação entre os dois eixos de mudança do conceito, uma vez que a região é palco de inovações democráticas ao mesmo tempo que sofre diretamente com uma crise da representação liberal, que nunca teria sido completamente consolidada (Almeida, 2015).

Este movimento criativo e dinâmico dos atores na América Latina e a tentativa de reinventar o conceito de representação política encontram agora uma feliz expressão no livro organizado por Gisela Zaremborg, Valeria Guarneros-Meza e Adrian Gurza Lavalle. A coletânea *Intermediation and representation in Latin America: actors and roles beyond elections* é mais um passo dado na teoria política em direção ao compromisso com as transformações da democracia e ao reconhecimento da temporalidade e da contingência dos fenômenos políticos e do seu próprio conhecimento (Silva, 2009). O livro reúne pesquisadores situados em diferentes instituições, da América Latina e também fora do Sul global, que reconhecem nas experiências participativas da região um estatuto teórico inovador. Diferentemente de outras coletâneas que partem de perguntas gerais ou mesmo da comparação de objetos da mesma natureza, neste trabalho, propõe-se no capítulo introdutório um referencial teórico e analítico comum, a partir do qual os demais capítulos se orientam para dar vida a experiências distintas de representação/intermediação.

No primeiro capítulo “Beyond elections: representation circuits and political intermediation”, os organizadores buscam reformular o escopo conceitual do termo “intermediação política” para além dos limites estreitos da representação eleitoral ou corporativa, explorando os diferentes papéis políticos exercidos por uma pluralidade de atores. Nesta empreitada, os autores seguiram três passos centrais: (1) apresentação dos canais ou circuitos de representação/intermediação; (2) definição do conceito de “intermediação política”; e (3) proposição de três dimensões analíticas para sua avaliação.

Primeiro, os circuitos são associados metaforicamente aos termos “voto”, “força”, “projeto”, “palavra” e “povo”, cada um dos quais caracterizados por atores que agem em várias instituições e mobilizam diferentes repertórios de ação. Do cruzamento dessas variáveis emerge uma ampla gama de práticas de intermediação, que não são mutuamente excluídas, já que os atores podem transitar por vários circuitos. A apresentação dos tipos de intermediação não foi exaustiva, pois dinâmicas recentes, como os protestos fora do mundo do trabalho, não aparecem na classificação dos autores. Embora a descrição do circuito “povo” pareça adequada para a inclusão de

cidadãos comuns, ela ainda se associa a formas populistas de identificação com os líderes, tal qual no livro anterior de Zarembeg (2012), o que, de alguma forma, limita a compreensão de outros repertórios que mobilizam ou são mobilizados pelo “povo”.

Segundo, o recurso à etimologia ajudou os autores a definir o termo: intermediação como “estar no meio” – ter capacidade de medir com precisão, o que requer bastante engenhosidade – e “agir como um meio para” – a gestação de algo novo. O intermediário é aquele que conecta cidadãos, atores coletivos ou organizações a instâncias superiores de autoridade. Ao ir além da dimensão diádica da representação – relação entre representantes e representados –, chamando atenção para o papel da “audiência”, ou seja, atores que podem influenciar na tomada de decisão, assim como para o papel criativo dos representantes, os autores aproximam-se da chamada virada construtivista (Saward, 2010; Disch, 2011; Almeida 2018). Essa leitura também contribuiu para ampliar a visão do processo de representação, abrangendo as inovações democráticas a partir das complementaridades e dos deslocamentos entre representação não eleitoral e eleitoral.

Terceiro, a opção pelo termo “intermediação” deslocou o olhar do modelo de representação eleitoral, que tende a encobrir a percepção de outras modalidades de representação. Contudo, os autores não descartam uma avaliação substantiva dos processos de intermediação. Apresentam três critérios normativos que tomam como referência três princípios da representação eleitoral, os quais parecem funcionar como faces opostas da intermediação, daí a utilização da figura tridimensional do “cubo”, o que será discutido adiante. Nos termos de Mansbridge (2003, p.515, tradução livre), os critérios são “objetivos para os quais o representante deve esforçar-se ao máximo para realizar”, ideais regulativos em vez de padrões que podem ser atendidos integralmente, e estão dispostos em uma linha que varia em três graus: negativo, moderado e positivo.

À autoridade adquirida pelo consentimento contrasta-se a dimensão do *reconhecimento*, que equivaleria à aceitação tácita ou direta (Saward, 2010). Para os autores, a intermediação pode ocorrer sem conhecimento, ou com ciência, mas sem “consentimento”, ou ainda quando estão presentes

as duas características: conhecimento e consentimento. A *accountability* é associada à presença de *constrangimento* – discricional, moderado ou forte – por parte dos intermediados em relação ao comportamento do agente mediador. Os autores sugerem também o deslocamento de um critério substantivo para um dinâmico, a saber, o *conflito*, nos moldes de Laclau e Mouffe (1985). Segundo eles, é preciso direcionar o olhar para a maneira pela qual os atores envolvidos na intermediação constroem e promovem o interesse do representado (Hayward, 2009), tendo em mente que se trata de um processo marcado por antagonismo e agonismo restrito ou pleno. Na conclusão desse capítulo introdutório, os autores ilustram como estas três dimensões – reconhecimento, constrangimento e conflito –, quando levadas ao seu potencial máximo, dão vazão a uma figura tridimensional, o chamado Cubo de Intermediação Política (CPI – sigla em inglês).

Os demais capítulos trazem a riqueza própria de cada região estudada no que tange à diversidade de práticas de intermediação e seus dilemas quando confrontadas com os ideais regulativos do CPI. Wagner Romão, Adrián Gurza Lavalle e Gisela Zarembeg dão destaque aos conselhos e às conferências de políticas públicas (circuito “palavra”), partindo das políticas de saúde e das políticas relativas aos direitos das mulheres. O texto mostra como as dimensões do “cubo” são impactadas pelas diferenças existentes nas comunidades de políticas e no desenho institucional, os quais definem a inclusão dos atores, as funções de intermediação e a capacidade de ação. No nível nacional, a saúde conforma o tipo consolidado e institucionalizado de instituições participativas (IPs), com uma comunidade de política homogênea; com conselhos e conferências situados no grau máximo de reconhecimento e constrangimento, diferenciando-se na dimensão do conflito – o Conselho Nacional de Saúde apresenta agonismo moderado e as conferências um agonismo irrestrito. Já a área dos direitos das mulheres possui uma institucionalização limitada e uma comunidade de política incipiente “*policy proto-community*”. As conferências destacam-se pelo alto nível de reconhecimento/constrangimento e pela convivência de dinâmicas de conflito antagonístico e agonista. Nos conselhos, o reconhecimento é alto, mas tanto o constrangimento como

o agonismo são moderados. O capítulo é muito interessante, pois permite a visualização típica-ideal dessas áreas, criando uma base para se pensar outras configurações. Porém, quando buscamos uma aproximação mais qualitativa é possível ver, por exemplo, que a caracterização do Conselho Nacional de Saúde se transforma dependendo do sujeito intermediado. O elevado reconhecimento só se sustenta se o foco recair sobre as características institucionais e se a comunidade de política for homogênea. Contudo, o reconhecimento é híbrido se considerarmos a diversidade do público afetado pelas políticas deliberadas (sem conhecimento dos intermediários) e a exclusão de parte da comunidade de política pelas regras de participação (conhece, mas nem sempre aceita). A mesma complexidade pode ser contemplada na análise do constrangimento. Em relação ao agonismo/antagonismo, o contexto político atual clama por um olhar renovado que inclua essas mudanças abruptas no projeto participativo, uma vez que, na presença de um governo arremido à participação, o antagonismo entre a sociedade e o Estado é crescente.

Graham Martin traz um olhar diversificado sobre as comunas e os conselhos comunais em La Silsa (Caracas/Venezuela), que intersectam os circuitos “projeto” e “povo”. O autor mostra como os diversos atores – governamentais, *experts* e representantes dos conselhos comunais – são intermediários na relação entre cidadãos e governo (municipal e nacional). Embora Martin não destaque no texto, há no CPI diferenças entre os circuitos. O circuito “povo” é marcado pela relação de maior proximidade (reconhecimento por eleição) e *accountability* entre os agentes e a comunidade, mas não permite grande inclusão, em virtude do antagonismo estabelecido entre apoiadores e oponentes do chavismo. Essas dimensões do CPI não se reproduzem no circuito complementar de projeto, quando se considera os técnicos e os representantes governamentais. Eles são a um só tempo intermediários – entre o povo e o governo – e a face do poder público responsável por consolidar projetos, mas, apesar do alto reconhecimento desses mecanismos, a *accountability* entre esses agentes e a comunidade é baixa. Uma das ideias que emerge da leitura deste capítulo é a necessidade de se prestar atenção na mudança de papéis com base nos níveis de inter-

mediação e nas escalas que precisam ser conectadas nessa relação, sobretudo no âmbito nacional.

O capítulo de Martin Freigedo Peláez investiga em duas cidades as inovações democráticas do processo de descentralização e municipalização no Uruguai, a fim de demonstrar as relações entre “voto” e “palavras”. A variável “conflito” não foi acionada para descrever o processo de intermediação, mas, sim, para explicar a adoção de práticas de intermediação não eleitoral – embora na conclusão o conflito apareça como resultado de diferentes relações (p. 89). Em uma das cidades, o nível de antagonismo entre prefeito, partido opositor e sociedade civil levou à adoção de mecanismos participativos mais fortes no processo decisório, que serviram como espaços de coalizão para o controle do prefeito. Em contrapartida, o agonismo na outra cidade associado à capacidade conciliatória do prefeito deu vazão a modalidades mais fracas de participação, por exemplo, as audiências. O caso é intrigante pelos questionamentos que suscita. O agonismo dificultaria, então, o incentivo à participação? Seria a relação entre prefeito, partidos e sociedade civil realmente agonista, nos termos de Laclau e Mouffe? Além disso, o autor não elucida se os dois casos analisados tratam da *criação* das IPscm base no tipo de conflito acionado ou tratam da mudança na forma de operar as IPs, a depender da autoridade política no poder. Essas questões parecem apontar para a insuficiência do conflito como variável causal única da mudança ou estabelecimento da participação. Por outro lado, um dos pontos positivos do estudo é mostrar as IPs como espaços para lidar com os conflitos, o que confronta parte do debate acadêmico brasileiro, empobrecido e dicotômico, que associa essas instituições exclusivamente ao consenso.

Moira Zuazo analisa a transformação histórica dos mecanismos de participação na Bolívia, mostrando o contínuo deslocamento dos circuitos “palavra” e “força”, baseados em uma sólida tradição de participação local e ideais de democracia direta, para o circuito do voto na esfera nacional. Embora o controle social tenha sido constitucionalizado como um quarto poder na Bolívia e a relação de proximidade entre Estado e sociedade tenha se estabelecido, o agonismo inicial entre diferentes grupos

rurais e o governo foi dando lugar a uma dinâmica antagonista pela presença de forças opositoras ao projeto da Constituição. Houve uma paulatina dissociação entre o presidente e os interesses indígenas, com a crescente defesa de um ideal desenvolvimentista e extrativista, o que reduziu a participação no âmbito local. A clara oposição entre democracia direta e democracia representativa desafiou o escalonamento (*scaling-up*) da participação local ao nacional, revelando o impacto da escala, como no caso venezuelano. Além disso, a predominância da lógica majoritária do circuito do voto, associada ao que Dagnino (2016) denomina projeto (neo)desenvolvimentista na América Latina, tem relegado a participação a um papel secundário, o que abalou as possibilidades de intermediação.

Valeria Guarneros-Meza, por sua vez, examina o programa de segurança cidadã implementado por burocratas municipais em Las Truchas – estado de Veracruz no México –, introduzindo um novo circuito, o “técnico-burocrático”. Isso ampliou sua análise para além dos atores de participação. Ao interagir a literatura de representação e os estudos de políticas públicas, especialmente ligados aos burocratas de nível de rua, a autora demonstra como a intermediação não eleitoral do burocrata na política de segurança e sua discricionariedade são afetadas pelas dinâmicas eleitorais e partidárias e pelo contexto mexicano de violência extrema combinado a uma ação estatal ineficiente. A intermediação do burocrata com o cidadão é de baixo reconhecimento, pois o contato se estabelece apenas no momento final da implementação da política de segurança (soluções de curto prazo). O constrangimento é alto do ponto de vista do burocrata e seus superiores e praticamente inexistente da perspectiva dos cidadãos; o agonismo é restrito, na medida em que o burocrata exerce um papel de minimizador dos conflitos ao lidar com a insatisfação cidadã, o constrangimento dos superiores e a patronagem partidária e clientelista. A riqueza desse capítulo é mostrar a confluência entre discricionariedade e representação e os limites desse processo para a democracia.

Graciela Bensusán e Marta Subiñas miram as organizações ligadas ao mundo do trabalho, contrastando casos tradicionais de crise ou ausência de representação dos sindicatos com a emergência

de outras afirmações e/ou reivindicações representativas de organizações civis e movimentos sociais nacionais e transnacionais. Com a análise de três casos de negociação entre capital e trabalho, levando em consideração os constrangimentos legais do país, a influência dos empregadores, a subordinação de algumas organizações ao governo e o conflito, as autoras apresentam três padrões distintos de intermediação. Nos casos em que as organizações tradicionais dominam o processo representativo, tem-se uma representação invertida, que bloqueia os interesses dos trabalhadores e favorece os do capital, mantendo o antagonismo entre as partes. A incorporação de diversos atores na disputa pela representação dos interesses favorece a democratização das três dimensões do “cubo”, mas por não serem legalmente reconhecidos, não conseguem influenciar o conflito redistributivo. Com a presença de organizações legalmente reconhecidas, autônomas e democráticas, foi possível manter as três dimensões mais amplas de intermediação. O estudo reforça as teses de que não existe relação automática entre representação formal e substantiva e que a ausência de autorização formal não configura ilegitimidade das práticas de intermediação. Mais que isso, as autoras mostram que há um limite na escala do CPI, pois, sob a perspectiva da representação democrática, é possível se perguntar até que ponto é suficiente definir conhecimento sem consentimento como reconhecimento moderado.

Por fim, o capítulo de Karina Ansolabehere e Paula Bethencourt trata do papel de ONGs como intermediárias entre famílias de vítimas desaparecidas e agências estatais na política de direitos humanos, em Nuevo León, México, introduzindo um novo circuito “político-legal”, a partir da interseção entre “palavra” e “projeto”. A intermediação dessas organizações na esfera local se diferencia, segundo elas, do modelo clássico de *advocacy*, marcado pela falta de conexão ou reconhecimento dos representados e em antagonismo com o Estado. A provisão de assistência legal e a apresentação das demandas para a justiça vem acompanhada do incentivo à auto-organização e ao empoderamento das vítimas (reforçando a dimensão do reconhecimento e *accountability*), que se tornou parte ativa do processo. A necessária complementaridade entre participação e representação democrática é desnudada neste es-

tudo, que reforça, além disso, os limites das teses conservadoras que atrelam participação à desestabilização do governo. A participação e a habilidade intermediadora das ONGs transformaram o possível antagonismo em uma relação de agonismo.

À guisa de conclusão, vale dizer que este não é um livro fácil de ser resenhado. A aplicação dos circuitos de representação, a riqueza de suas combinações, bem como os múltiplos resultados em termos das dimensões analíticas do “cubo” e das variáveis que impactam o processo são impossíveis de serem fielmente descritos no espaço limitado de uma resenha. Não apresentarei a conclusão a que chegaram os próprios autores, esperando, com isso, instigar o leitor a se aventurar neste livro fascinante, mas me concentrarei no que considero o saldo deste debate para a teoria política da representação.

Para formar um “cubo” é necessário a presença de faces opostas e regulares que, ao se contrastarem, formam uma figura tridimensional. Entretanto, no capítulo introdutório, não fica claro quais seriam as faces opostas das três dimensões – reconhecimento, constrangimento e conflito. Restam dúvidas se as faces opostas e distintas da intermediação são os critérios tradicionalmente associados à representação eleitoral, por exemplo, autorização, *accountability* e responsividade, ou se a oposição se daria entre as próprias dimensões da intermediação que se deslocam dos extremos negativos para os positivos de maneira regular, formando normativamente a figura de um cubo. Os estudos apresentados no livro mostram que a geometria das intermediações é variável e depende do atendimento de cada um dos critérios, conformando distintas figuras, em geral pouco simétricas. Diferentemente do modelo de representação eleitoral, que supõe os critérios de legitimidade como um conjunto agregado – o reconhecimento, o controle e a responsividade garantidos pelo voto –, o modelo de intermediação proposto no livro mostra a necessidade de desagregar a análise da representação indo ao encontro da minha proposta de definir a representação política baseada na resposta às questões: quem representa? O que é representado? Como se representa? (Almeida, 2015). Ademais, a empiria convida a repensar os próprios critérios: o que o conhecimento sem consentimento é capaz de produzir para democratizar a representação? Até que ponto

o antagonismo se situa no extremo negativo, tendo em mente seu potencial para gerar críticas às práticas consolidadas? (Young, 2001).

Não obstante o potencial para entendermos a diversidade engendrada no campo aqui discutido e outras reflexões suscitadas pelo livro, proponho, na esperança de alimentar o debate futuro, três indagações relativas à diferenciação entre intermediação e representação. A intermediação seria uma categoria mais ampla envolvendo alguns momentos de representação, mas que se diferencia pelos critérios normativos que adota? Seriam os critérios normativos a única diferença entre essas formas de atuação – já que, com frequência, os termos são adotados de maneira intercambiável ao longo do livro –, ou se trata de atividades de natureza distinta? Quando se associa o conceito de representação aos critérios clássicos, reservando outro nome às demais experiências, estaríamos afirmando novamente que representação é sinônimo de consentimento eleitoral e de responsividade no sentido unidirecional – interesses previamente expressos pelo representado e defendidos pelo representante? Por fim, as duas primeiras variáveis – “reconhecimento” e “constrangimento” – operam de maneira linear, embora se baseiem em graus menos exigentes que aqueles previstos para o conceito clássico de representação, a saber, autorização e *accountability*. Já a terceira variável, o conflito, não altera o conteúdo da representação, pois assim como no modelo eleitoral se trata de uma operação que faz a ponte entre o social (interesses, perspectivas, opiniões) e o sistema político. Apesar disso, ela certamente é mais inovadora ao enfatizar o aspecto conflitivo da construção do representado e do processo de formação e transformação das preferências, fugindo da dicotomia mandato livre/dependente e interesses verdadeiros/falsos frequentemente presente no modelo clássico.

O livro é uma excelente iniciativa em direção à pluralidade do campo de pesquisa e reflete a complexidade inerente à teoria da representação. Este é um debate que está longe de ter respostas exatas e não estou sugerindo que se tenha, pois já é hora de reconhecermos que existem teorias e não *uma* teoria da representação.

Notas

- 1 Embora a obra de Bernard Manin *The principles of representative government* seja considerada central para os estudiosos da representação política, ela mantém o registro do governo representativo, sem questionar as fronteiras do conceito.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Debora R. (2015), *Representação além das eleições: repensando as relações entre Estado e sociedade*. Jundiaí, Paco Editorial.
- ALMEIDA, Debora R. (2018), “Representação política: a virada construtivista e o paradoxo entre criação e autoomia”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33 (97): 1-20.
- DAGNINO, Evelina. (2016), “State-society relations and the dilemmas of the new developmentalist State”. *IDS Bulletin*, 47 (2A): 157-168.
- DISCH, Lisa. (2011), “Toward a mobilization conception of democratic representation”. *American Political Science Review*, 105 (1): 100-114.
- GURZA LAVALLE, Adrian & ISUNZA VERA, Ernesto. (2011), “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability”. *Lua Nova*, 84:95-139.
- HAYWARD, Clarissa R. (2009), “Making interest: on representation and democratic legitimacy”, in I. Shapiro et al. (eds.), *Political representation*. Cambridge, Cambridge University, pp. 111-135.
- KNIGHTS, Mark. (2005), *Representation and misrepresentation in later Stuart Britain*. Nova York, Oxford University.
- LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal. (1985), *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. Londres, Verso.
- MANSBRIDGE, Jane. (2003), “Rethinking representation”. *American Political Science Review*, 97 (4):515-527.
- SAWARD, Michael. (2010), *The representative claim*. Oxford, Oxford University Press.
- SILVA, Ricardo. (2009), “O novo historicismo na ciência política: um encontro entre duas tradições”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1:123-151.
- SINTOMER, Yves. (2013), “Les sens de la représentation politique: usages et mésusages d’une notion”. *Raisons Politiques*, 2 (50): 13-34.
- URBINATI, Nadia. (2006), *Representative democracy*. Chicago, University of Chicago.
- VIEIRA, Mónica B. (2016), *Reclaiming representation: contemporary advances in the theory of political representation*. Nova York, Routledge.
- YOUNG, Iris M. (2001), “Activist challenges to deliberative democracy”. *Political Theory*, 29 (5): 670-690.
- ZAREMBERG, Gisela (ed.). (2012), *Redes y jerarquias: representación, participación y conflicto local en América Latina*. Canada/México, IDRC/FLACSO, vol. 1.