

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**  
Fernando Henrique Guisso

**A CONEXÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO NÍVEL LOCAL:**  
um estudo a partir das experiências de vereadores de Minas Gerais

**Juiz de Fora**

**2020**

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Guisso, Fernando Henrique.

A CONEXÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO NÍVEL LOCAL : um estudo a partir das experiências de vereadores de Minas Gerais / Fernando Henrique Guisso. -- 2020. 364 f.

Orientadora: Marta Mendes da Rocha

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2020.

1. Representação. 2. Participação. 3. Vereadores. 4. Câmaras. 5. Democracia. I. Mendes da Rocha, Marta, orient. II. Título.

FERNANDO HENRIQUE GUISSO

A CONEXÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO  
NÍVEL LOCAL: UM ESTUDO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DE  
VEREADORES DE MINAS GERAIS

Tese apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Ciências Sociais da  
Universidade Federal de Juiz de Fora  
como requisito parcial à obtenção do grau  
de Doutor em Ciências Sociais.

Tese defendida e aprovada em 02 de março de 2020.

*M Rocha*

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marta Mendes da Rocha  
Universidade Federal de Juiz de Fora

*Jalles*

---

Prof. Dr. Christiane Jalles de Paula  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

*Jorge de Joz*

---

Prof. Dr. Jorge Chaloub  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

*P/ M Rocha*

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Débora Cristina Rezende de Almeida  
Universidade Federal de Brasília

*Eduardo Moreira da Silva*

---

Prof. Dr. Eduardo Moreira da Silva  
Universidade Federal de Minas Gerais

Fernando Henrique Guisso

**A CONEXÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO NÍVEL LOCAL:**  
um estudo a partir das experiências de vereadores de Minas Gerais

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Orientadora: Marta Mendes da Rocha

**Juiz de Fora**

**2020**

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a minha família, sem a qual eu não teria chegado ao fim desse processo. O apoio financeiro foi importante, mas sobretudo pelo apoio emocional e pela confiança permanente nas minhas capacidades, algo fundamental nos momentos mais difíceis da caminhada. Dilza Ferreira Rocha Guisso e Emílio Carlos Guisso, vocês são o que eu tenho de melhor nessa vida! Carlos Eduardo Nunes Ferreira, meu irmão, e Iara França, minha cunhada, muito obrigado por todo apoio.

Agradeço de todo o coração a minha orientadora, Marta Mendes da Rocha, por todo apoio. Fez da relação orientador/orientando uma experiência de aprendizado e crescimento intelectual fundamentais para o meu aperfeiçoamento. Fez críticas e sugestões pertinentes, sem perder de vista, em nenhum momento, a preocupação com o meu com a qualidade do meu trabalho. A combinação entre sensibilidade e profissionalismo são exemplos que não esquecerei. Quando eu estava no meio do turbilhão você soube entender e isso me ajudou a sair dele. Só tenho agradecimentos!

A vários amigos que me deram apoio em todos os sentidos. Agradeço a Bartira pelo suporte durante os anos que vivemos juntos. Você me deu muitos sorrisos. Karen, Arthur, Mateus e Daniela agradeço pelo apoio emocional. Aos amigos Orney, Cristiano, Geovani, Alex e Victor pelas conversas sempre muito pertinentes e pelas infindáveis risadas. Verdadeiros irmãos. Agradeço a Felipe e Michele pelo apoio durante a fase da pesquisa em Belo Horizonte, me recebendo em seu lar. Vocês fizeram toda a minha trajetória em Juiz de Fora muito, mas muito, feliz. Espero tê-los sempre como amigos.

Às profissionais Denise Costa Ribeiro, psicóloga, e a Ester Carvalho Murad, psiquiatra pelo tratamento das mazelas emocionais que me abateram durante o doutorado, a ponto de muitas vezes pensar em desistir. Vocês fizeram uma dobradinha essencial para eu lidar com essa barreira, que outora parecia intransponível e que martiriza tantos outros colegas. Muito obrigado.

A todos os integrantes do Núcleo de Pesquisa sobre Política Local (NEPOL – UFJF), que contribuíram com a minha formação através de debates e encontros. Pelos esforços na realização da pesquisa que deu origem a parte dos dados utilizados no presente trabalho. Trabalho de campo é sempre uma aventura desafiadora e vocês enfrentaram o desafio de forma brilhante.

Aos professores do PPGCSO pela oportunidade de ampliar o conhecimento através das disciplinas realizadas e das contribuições que se iniciaram ainda no processo de seleção. Foram 12 anos de Universidade Federal de Juiz de Fora, e durante cada fase da formação recebi contribuições inestimáveis.

Por fim, agradeço à CAPES pela bolsa de estudos disponibilizada e que permitiu a dedicação integral, tão fundamental para o bom desenvolvimento da pesquisa. Esse trabalho é o produto final de uma longa trajetória onde cada um contribuiu decisivamente e por vezes mais do que eu poderia expressar nessas páginas. Mais uma vez, deixo a todos meus sinceros agradecimentos.

## RESUMO

A presente tese tem como objetivo pensar os conceitos de participação e representação política a partir de seus elementos de continuidade e ruptura, com fins a observar sua conexão empiricamente. Para tanto, o trabalho parte da teoria democrática, passando pelos inovadores debates acerca do conceito de representação política que tomaram corpo na década de 1990 e continuam oferecendo importantes pontos de debate e reflexão. Nesse sentido a virada construtivista e os estudos sobre participação política institucionalizada e na sociedade civil foram fundamentais para ir além de certos pressupostos que confinaram o fenômeno da representação ao governo representativo. Além disso, esses estudos possibilitaram uma compreensão para além da oposição entre os conceitos de participação e representação para pensar as dimensões de complementariedade, ainda que argumentemos em favor da defesa da existência de uma tensão entre eles. Buscamos, portanto, explorar elementos empíricos que pudessem demonstrar essa relação, que por vezes fica mais evidente no campo teórico. Para tanto optamos por conjugar esse interesse a preocupação com o aprofundamento dos estudos sobre política a nível local, lançando um olhar direcionado as instituições e a dinâmica política no ambiente do município. De tal forma optamos por observar a representação empreendida por vereadores e como eles se conectam a sociedade e se essa conexão privilegia a participação. Realizamos uma análise em três níveis, conjugando aspectos institucionais, os atores e uma arena que se propusesse a ser um espaço de contato entre representantes e sociedade. Dessa forma mobilizamos dados quantitativos produzidos no âmbito da pesquisa Representação Política no Nível Municipal no Brasil, referentes a 44 câmaras municipais e 422 vereadores de Minas Gerais, além de dados colhidos através de entrevistas com vereadores e da análise de atas de audiências públicas realizadas em Belo Horizonte e Juiz de Fora. Nesse sentido buscamos explorar e caracterizar aspectos dessa continuidade entre representação e participação, abordando também seus elementos de contradição e seus limites.

Palavras-Chave: Representação. Participação. Vereadores. Câmaras. Democracia.

## ABSTRACT

This thesis aims to think about the concepts of participation and political representation from its elements of continuity and rupture, with the purpose of observing their connection empirically. For this purpose, the work starts from democratic theory, passing through the innovative debates about the concept of political representation that took shape in the 1990s and keep offering important points of debate and reflexion. In this sense, the constructivist turn and the studies on institutionalized political participation and in civil society were fundamental to go beyond certain assumptions that confined the phenomenon of representation to representative government. In addition, these studies overcame the opposition between the concepts of participation and representation to think about the dimensions of complementarity, even though we argue in favor of defending the existence of tension between them. We therefore seek to explore empirical elements that could demonstrate this relationship, which is sometimes more evident in the theoretical field. To this end, we chose to combine this interest with the concern with the deepening of studies on politics at the local level, casting a look directed at the institutions and the political dynamics in the environment of the municipality. In such a way we chose to observe the representation undertaken by councilors and how they connect to society and whether this connection privileges participation. We carried out an analysis on three levels, combining institutional aspects, the actors and an arena that proposed to be a space of contact between representatives and Society. In this way, we mobilized quantitative data produced within the scope of the Political Representation survey at the Municipal Level in Brazil, referring to 44 municipalities and 422 city councilors in Minas Gerais, in addition to data collected through interviews with city councils and the analysis of the minutes of public hearings held in Belo Horizonte and Juiz de Fora. In this sense, we seek to explore and characterize aspects of this continuity between representation and participation, also addressing its elements of contradiction and its limits.

Key-Words: Political Participation. Political Representation. City Councilour. City Council. Democracy.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Existência de gabinetes individuais e externos por porte do município.....	140
Gráfico 2 - Canais de <i>accountability</i> por porte do município.....	142
Gráfico 3 - Forma como a câmara divulga as decisões para a população por porte do município.....	144
Gráfico 4 - Canais de responsividade por porte do município.....	147
Gráfico 5 - Canais de educação para cidadania por porte do município.....	150
Gráfico 6 - Participa atualmente de associações e entidades por porte do município.....	158
Gráfico 7 - Participou no passado de associações e entidades por porte do município .....	159
Gráfico 8 - Índice de Experiência Associativa (%)......	167
Gráfico 9 - Índice de experiência associativa por porte do município.....	168
Gráfico 10 - Índice de experiência associativa por partido.....	169
Gráfico 11 - Índice de experiência associativa por autoclassificação ideológica.....	170
Gráfico 12 - Principal razão de entrar na política por porte do município e total.....	171
Gráfico 13 - Razões de ingressar na política por índice de experiência associativa.....	173
Gráfico 14 - Participou de uma audiência pública por porte do município.....	175
Gráfico 15 - Autoclassificação ideológica por participação de audiência.....	176
Gráfico 16 - Participação em audiências públicas por experiência associativa.....	177
Gráfico 17 - Solicitou audiência pública por porte do município.....	178
Gráfico 18 - Solicitou audiência pública por experiência associativa.....	179
Gráfico 19 - Solicitou audiência pública por autoclassificação ideológica.....	180
Gráfico 20 - Com que frequência, nos últimos seis meses, compareceu a uma reunião de conselhos municipais por porte do município.....	181
Gráfico 21 - Com que frequência, nos últimos seis meses, compareceu a uma reunião de conselhos municipais por experiência associativa.....	182
Gráfico 22 - Com que frequência, nos últimos seis meses, compareceu a uma reunião de conselhos municipais por ideologia.....	183
Gráfico 23 - Principal forma do vereador prestar contas por porte do município.....	183
Gráfico 24 - Concorda com a afirmação: O papel da população deve se limitar ao voto.....	187
Gráfico 25 - Concorda com a afirmação: Alguns assuntos devem ser tratados apenas pelos políticos, sem participação popular.....	187
Gráfico 26 - Concorda com a afirmação: A política é um assunto muito complicado para as pessoas comuns se envolverem.....	188
Gráfico 27 - Concorda com a afirmação: É bom que a população participe, mas isso não deve alterar a posição e as opiniões dos vereadores.....	190

Gráfico 28 - Concorda com a afirmação: A participação da população é uma forma de confirmar as decisões já tomadas pelos políticos.....	190
Gráfico 29 - Índice de apoio à participação popular (%)......	192
Gráfico 30 - Índice de apoio à participação popular por porte do município.....	194
Gráfico 31 - Apoio à participação popular por ideologia.....	200
Gráfico 32 - Audiências Públicas na Câmara Municipal de Juiz de Fora (2009-2018), por tema.....	259
Gráfico 33 - Audiências Públicas na Câmara Municipal de Juiz de Fora (2009-2018).....	260
Gráfico 34 - Audiências Públicas sobre o tema da saúde por categoria (2009-2018).....	264
Gráfico 35 - Participantes-oradores das audiências públicas na temática da saúde na Câmara Municipal de Juiz de Fora (2009-2018).....	271
Gráfico 36 - Percentual de audiências com a presença de, ao menos, um participante vinculado a cada segmento.....	274
Gráfico 37 - Percentual de audiências por número de segmentos representados.....	275

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Tipos ideias a partir das noções de <i>accountability</i> e responsividade.....	87
Quadro 2 -	Categorias de análise institucional.....	123
Quadro 3 -	Esquema Analítico para a Análise das Entrevistas.....	128
Quadro 4 -	Características do mandato e elementos de representação e participação.....	205
Quadro 5 -	Elementos da análise de conteúdo das audiências públicas.....	257
Quadro 6 -	Exemplo de temas enquadrados nas respectivas categorias.....	263
Quadro 7 -	Elementos da análise de conteúdo das audiências públicas 2.....	277
Quadro 8 -	Autoria, data e temas das audiências públicas de Juiz de Fora analisadas.....	278
Quadro 9 -	Formação da Mesa nas audiências públicas de Juiz de Fora.....	281
Quadro 10 -	Conteúdos nas falas dos representantes da prefeitura nas audiências públicas de Belo Horizonte.....	283
Quadro 11 -	Conteúdos nas falas dos vereadores nas audiências públicas de Juiz de Fora.....	286
Quadro 12 -	Conteúdos nas falas dos participantes da Mesa ligados à sociedade civil nas audiências públicas de Juiz de Fora.....	294
Quadro 13 -	Proposições nas audiências públicas de Juiz de Fora.....	301
Quadro 14 -	Interações na audiência pública de Juiz de Fora.....	303
Quadro 15 -	Referência a outras arenas nas audiências públicas de Juiz de Fora.....	303
Quadro 16 -	Oradores do Público na Audiência Pública de Juiz de Fora.....	304
Quadro 17 -	Autoria, data e temas das audiências públicas de Belo Horizonte analisadas.....	312
Quadro 18 -	Formação da Mesa nas audiências públicas de Belo Horizonte.....	315
Quadro 19 -	Conteúdos nas falas dos representantes da prefeitura nas audiências públicas de Belo Horizonte.....	317
Quadro 20 -	Conteúdos nas falas dos vereadores nas audiências públicas de Belo Horizonte.....	318
Quadro 21 -	Conteúdos nas falas dos participantes da Mesa ligados à sociedade civil nas audiências públicas de Belo Horizonte.....	322
Quadro 22 -	Proposições nas audiências públicas de Belo Horizonte.....	326
Quadro 23 -	Interações na audiência pública de Belo Horizonte.....	327
Quadro 24 -	Referência a outras arenas nas audiências públicas de Belo Horizonte.....	329
Quadro 25 -	Formação da Mesa nas Audiências públicas.....	330

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Número e percentual de conselhos municipais por tipo de conselho nos municípios brasileiros (2009).....	110
Tabela 2 -	Caracterização dos contextos dos municípios da análise qualitativa.....	119
Tabela 3 -	Tipo de associativismo por partido do vereador (%).....	167
Tabela 4 -	Solicitação x participação em audiência pública.....	182
Tabela 5 -	Percepções dos vereadores sobre a participação popular.....	192
Tabela 6 -	Apoio à participação popular por porte do município (Anova).....	197
Tabela 7 -	PostHoc Anova – Bonferroni.....	197
Tabela 8 -	Apoio à participação popular por ideologia (Anova).....	198
Tabela 9 -	PostHoc Anova – Bonferroni.....	198

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA TEORIA POLÍTICA: DA OPOSIÇÃO À COMPLEMENTARIDADE .....</b>	<b>26</b>
1.1	REPRESENTAÇÃO CONTRA A PARTICIPAÇÃO.....	30
1.2	REPRESENTAÇÃO E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....	37
1.3	PARTICIPAÇÃO CONTRA REPRESENTAÇÃO .....	45
1.4	A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA DELIBERATIVA .....	56
1.5	REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO COMO DOIS LADOS DA MESMA MOEDA .....	61
1.6	A REPRESENTAÇÃO NA SOCIEDADE CIVIL .....	74
1.7	<i>ACCOUNTABILITY</i> E RESPONSABILIDADE NA RELAÇÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO .....	83
<b>3</b>	<b>REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NOS MUNICÍPIOS MINEIROS.....</b>	<b>98</b>
2.1	ESTABELECENDO O RECORTE .....	99
2.2.1	<b>Os casos.....</b>	116
2.2.2	<b>Aspectos institucionais .....</b>	120
2.2.3	<b>Os atores .....</b>	123
2.2.4	<b>Audiências públicas .....</b>	128
2.3	CONECTANDO PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO NÍVEL LOCAL ....	132
<b>3</b>	<b>CÂMARAS E VEREADORES NA CONEXÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>138</b>
3.1	AS CÂMARAS MUNICIPAIS COMO CANAIS DE CONEXÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO?.....	138
3.2	OS VEREADORES E A CONEXÃO COM A SOCIEDADE .....	154
3.2.1	<b>Associativismo e Representação .....</b>	155
3.2.2	<b>A conexão através de mecanismos institucionais e da <i>accountability</i> .....</b>	174
3.3	A PARTICIPAÇÃO POPULAR AOS OLHOS DE SEUS REPRESENTANTES .....	185
3.3.1	<b>O que afeta as opiniões sobre participação? .....</b>	194
<b>4</b>	<b>REPRESENTANDO NO MUNICÍPIO: UM OLHAR APROXIMADO.....</b>	<b>202</b>

4.1	TRAJETÓRIA, ASSOCIATIVISMO E REPRESENTAÇÃO .....	206
4.2	ATUAÇÃO, <i>ACCOUNTABILITY</i> E RESPONSABILIDADE .....	222
4.3	DIMENSÕES E ESTRATÉGIAS PARTICIPATIVAS DO MANDATO .....	238
<b>5</b>	<b>AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO ARENAS DE CONEXÃO? .....</b>	<b>255</b>
5.1	DADOS GERAIS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE JUIZ DE FORA.....	257
5.1.1	<b>Os convidados da sociedade civil para as audiências .....</b>	<b>266</b>
5.1.2	<b>Os oradores do público .....</b>	<b>270</b>
5.2	REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NAS CÂMARAS DE JUIZ DE FORA E BELO HORIZONTE.....	275
5.3	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE BELO HORIZONTE.....	310
5.4	O QUE NOS DIZEM AS AUDIÊNCIAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO E O QUE PODEMOS DIZER SOBRE ELAS?.....	333
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>340</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>353</b>
	<b>ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA .....</b>	<b>363</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas o debate sobre representação e participação política forneceu importantes elementos para refletir sobre estes conceitos. Historicamente o governo representativo se tornou a base para o desenvolvimento da democracia liberal e a preocupação com a participação política fez parte da crítica ao governo representativo, seja por parte de teóricos radicais da democracia, seja através de pensadores vinculados a uma perspectiva marxista. As inovações passaram por uma reflexão que identifica a representação como fenômeno político que excede as instituições formais e precisa ser pensado para além dos limites da autorização dada pelas eleições.

O debate realizado por Pitkin em meados do século XX (1985) forneceu bases para estabelecer uma noção de representação multifacetada e os componentes que a tornaram democrática, ainda que tenha apresentado importantes limites. Esses elementos voltaram à cena nos últimos anos possibilitando pensar a noção de representação muito além do fundamento liberal, ao mesmo tempo em que se reconheceu que participação e representação não são elementos necessariamente antagônicos. Por outro lado, o tema da participação política ganhou espaço e conotações de crítica à representação na década de 1960 e 1970 com a recuperação da influência do pensamento de Rousseau. Apesar dos teóricos participacionistas posteriores terem abandonado a ideia de participação como um regime alternativo de democracia, os estudos sobre participação e participação institucional ganharam volume. O reencontro recente dos dois conceitos se dá especialmente pelo reconhecimento das dinâmicas de representação dentro de instituições anteriormente pensadas somente através do espectro da participação. Esses avanços nos lançam a pensar a relação inversa: em que sentido a representação abriga aspectos participativos? De toda forma, no debate atual, a tensão entre os dois conceitos aparenta estar superada do ponto de vista teórico, mas resguarda dinâmicas muito mais complexas em sua operacionalização na prática política de variados atores. Em certo sentido essa conexão ganha contornos mais normativos do que empíricos, mas por outro lado existem conexões reais que por vezes ficam apagadas pelo imaginário de distanciamento dos políticos e de sistemas políticos que tem sua legitimidade constantemente questionada.

Em consonância com a renovação teórica em relação à representação política e o entendimento da existência de uma relação entre representação e participação, o objetivo desse trabalho é explorar as suas manifestações empíricas por meio da investigação sobre como representantes constroem essa noção e buscam comunicação com a sociedade. Nos

interessa observar os aspectos participativos dessa relação o que nos lança na pergunta chave: Como se dá a relação entre representação e participação? Essa pergunta faz referência a relação representante/representado, mas trás consigo uma dimensão normativa constituída através do conceito de participação. O intuito é compreender como participação e representação se articulam na prática de variados representantes, seja através de suas trajetórias, no contato que estabelecem com o representado e na relação com outros atores que também afirmam e reivindicam (*claim*) ser representantes (SAWARD, 2010).

A princípio são duas dinâmicas - representante/representado e representante/representante - que mereceriam ser observadas separadamente por terem elementos distintos e por isso optamos pelo foco na primeira, mas sem nos privar de abordar a segunda na medida que os dados nos possibilitassem. Para tanto buscamos um diálogo teórico com o pensamento clássico que resguarda vários elementos ainda fundamentais aos governos representativos, bem como dos autores que estabeleceram ponderações e críticas que possibilitaram inovações teóricas e práticas que tornaram a democracia um fenômeno tão complexo.

Os dilemas de tempos modernos demandaram uma forma nova de governo, mais adequada aos novos atores sociais e à nova configuração da sociedade. Os reis não atendiam mais aos interesses em movimento e aos novos interesses que emergiam de um mundo em industrialização conduzida pelo crescente espírito racional e científico. A solução não estaria na obviedade de uma democracia direta que remonta a um passado distante, que não supre as necessidades do novo tempo na mesma medida que as aristocracias hereditárias. O povo precisava ser governado, mas não como no passado, recente ou distante, e só se podia fazê-lo a partir de uma nova ficção, a ficção da representação. Essa pequena leitura estilizada dos movimentos históricos que marcam o ocidente a partir do século XVII demonstra o surgimento do governo representativo como solução a uma série de novos problemas.

Nas vozes de importantes teóricos e líderes políticos, como Burke, os Federalistas e Seyès, nasceu e tomou forma um novo tipo de governo capaz de solucionar o dilema de governar muitos através de poucos, mas sobre bases novas e dotadas de uma legitimidade distinta dos governos anteriores. O governo representativo se torna o ponto de partida para a democratização dos governos no ocidente. A ficção, contudo, não resolveu todos os dilemas da política. Na verdade, acabou por inaugurar novos conflitos, sendo vista ora como estratégia de limite de interferência das massas, ora como parte importante do processo de democratização, dando às novas vozes acesso à esfera decisória. O conceito de representação

política se tornou absolutamente central para os debates acerca das democracias modernas. No esteio da emergência da burguesia como classe dominante na modernidade, surgiu a denúncia da representação como forma de alienação, que caracteriza a participação política direta como a única via legítima de ação. Apesar dos esforços de soterrar o imaginário acerca da democracia direta, a participação política não desaparece do debate.

O seminal trabalho sobre a representação política realizado por Hanna Pitkin (1985) estabeleceu espaço para uma abordagem profunda sobre os sentidos desse conceito, abriu as portas para uma reflexão de seus pressupostos em direção a uma concepção mais diversificada do que aquelas estritamente formalistas ou substantivas. Na perspectiva de um "agir substancial em nome de outrem" temos um conceito que se constitui a partir das noções de autorização, *accountability* e responsividade. O tema da representação política é pensado em termos plurais, somado à centralidade do conceito nos debates e práticas democráticas já em voga desde as raízes aristocráticas do governo representativo, em vias de democratização, da Inglaterra do século XVII e dos esforços de engenharia institucional dos federalistas norte-americanos após a guerra de independência dos EUA. A partir dessas experiências, pode-se encarar o esforço para entender a dinâmica da representação política como elemento análogo à democracia liberal, visando compreendê-la sem, contudo, questionar suas bases.

Com o desenvolvimento da democracia política no século XX, além dos esforços de Pitkin, passam a pensar a representação a partir de outros elementos, questionando a sua conexão inerente com o governo representativo, aos moldes liberais. A representação política pode ser pensada como um processo mais complexo e dinâmico que conecta Estado e sociedade de formas plurais. Nesses termos, a problematização proposta pela autora alemã não era suficiente. As eleições foram pensadas como ponto central já que representavam, ao mesmo tempo, momento de autorização, *accountability* e também de responsividade, uma vez que haveria a possibilidade de o eleitor dizer que não se sente representado por determinado político ou partido, bem como de renovar a confiança. Seria o momento de responsabilizar e exercer controle. Esses elementos seriam, por si só, incentivos racionais aos comportamentos. Essa concepção pontual da representação não possibilitava uma perspectiva da representação como processo, que se estende no tempo e no espaço e que é construída como prática societária. Sem a ideia de processo, o conceito acaba por ser demasiado fraco do ponto de vista normativo, especialmente quando se concebe uma representação democrática. Além disso, apresenta-se limitado em apreender a realidade empírica de sociedades plurais no

sentido ideológico e identitário, marcadas pela ampliação do acesso à informação e à produção da informação.

Muito é falado a respeito da crise do governo representativo. A desconfiança que assola os partidos políticos e instituições bases das democracias liberais, a alta taxa de abstenção nas eleições e outros elementos fornecem fundamento para que pensemos que a representação está em crise. Manin (1995) se esforça para demonstrar o vigor da representação e afirma que, na verdade, o governo representativo passou por transformações que alteraram alguns elementos e as dinâmicas do seu funcionamento. Apesar disso, as vias tradicionais de representação não raramente são contestadas, colocando à prova o próprio sentido democrático da democracia liberal. Nesses termos, as crises pressionam o governo representativo, mas aparentemente, não em direção ao fim da representação política, que pode ser pensada como um fenômeno que vai além do arranjo liberal. A representação política tem autonomia em relação à forma como as tradicionais instituições liberais lhe deram um sentido pragmático, que emprestava legitimidade às inovações empreendidas no século XVIII e XIX. Mesmo o Brasil, que parecia não apresentar os mesmos sintomas das velhas democracias liberais, (SANTOS, 2007) apresentou, nos últimos pleitos, um aumento de abstenção da participação eleitoral, o que enseja a necessidade de repensar a representação política para além dos limites eleitorais.

A abordagem de uma representação que se limita ao campo das instituições formais, a partir da defesa de interesses individuais ou de grupos não é o suficiente para explicar outras formas de representação que emergem da sociedade civil e, em certo sentido, as próprias instituições já consolidadas. Seja na forma de associações que afirmam e reivindicam (SAWARD, 2006) a voz de determinada identidade ou perspectiva (YOUNG, 2000), por meio de indivíduos e grupos que falam em nome de alguma causa, a representação política transborda pelas paredes das tradicionais instituições representativas, ao mesmo tempo em que não deixa de se relacionar com elas. É nesse aspecto que representação e participação parecem estar interligadas em um *continuum* em que uma responde a outra e se entrelaçam (YOUNG, 2006; URBINATI, 2006, 2006b, 2010). Por sua vez, falar de participação política também evoca múltiplos significados, que vão desde a participação eleitoral até formas substantivas de interferência direta nas decisões, sem a intermediação de representantes. O primeiro significado sempre conviveu bem com os teóricos da democracia que se alinhavam com a democracia liberal. O segundo, por sua vez, apresenta uma forte tensão com os princípios do governo representativo, haja vista que a representação alijaria os indivíduos de

influenciar diretamente a tomada de decisão. A representação política aparece como um instrumento derivado da expansão dos demos nos Estados-nação, mas como substituta imperfeita da participação direta.

Essa forma de observar a representação ganha corpo e é pensada em termos de um processo de alienação (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992; BARBER, 2004; ROUSSEAU, 2006). É justamente por esse aspecto que parte da teoria democrática, que recebeu a alcunha de democracia participativa, lançou olhar sobre a participação a partir de uma lente diversa e até mesmo antagônica à representação. Essa abordagem não contribuiu para o entendimento das novas formas de representação e de como representação e participação se comunicam na realidade. Essa desconfiança, no entanto, é uma contribuição que não deve ser desprezada, pois eleva a participação a dimensão crítica da representação, incluindo até mesmo os elementos de uma tensão que em certo sentido entendemos que não pode ser superada em contextos democráticos.

De tal forma os estudos sobre representação política passam a explorar novos elementos e reinterpretar a representação sobre novas bases, à exemplo da proposta de representação como *advocacy* de Urbinati (2010) ou a noção de representação discursiva de Dryzek e Niemeyer (2008), entre outros (SAWARD, 2006; AVRITZER, 2007; CASTELO, HOUTZAGER, LAVALLE, 2006; ALMEIDA, 2015). O importante debate sobre representação por mandato ou independente não é suficiente para abordar essas novas formas e fazer refletir sobre como outros elementos que envolvem “o que”, “quem”, “como” e “onde” constituem uma variedade expressões da representação política (ALMEIDA, 2015). Esses estudos buscam rever as bases normativas do conceito, bem como explorar outros elementos que forneçam legitimidade a representação na sociedade civil, construindo caminhos além do foco excessivo que a teoria liberal concebeu ao tema da autorização, sem, contudo, desconsiderá-la. Busca-se apreender o potencial diferenciado em termos da autorização e da *accountability*, como contrapõem a "fraqueza" de carecer da autorização fornecida pelo sufrágio universal sem deixar de ser uma expressão democrática da representação. Ao mesmo tempo, questiona-se o alcance e a suficiência da autorização, o que nos parece fundamental em uma revisão da forma de pensar também as formas tradicionais de representação.

A afirmação de Plotke (1996) em seu “Representation is Democracy” de que representação não é o oposto de participação, mas sim de exclusão, ajudaria a gerar a reflexão sobre representação além de suas bases elitistas que estão no fundamento do pensamento dos

defensores do governo representativo. Nesses termos, retomando a concepção de uma democracia representativa, em distinção a uma democracia eleitoral.

Urbinati (2006) concebe a existência de uma relação de continuidade entre representação e participação, na medida em que entende a primeira como um processo que não é pontual. Esse é um aspecto que a autora toma de Habermas, ao pensar que existem momentos em que a representação formal não é capaz de suprir às demandas dos representados e isso ativa a sociedade civil, que cria outras formas e pressiona as tradicionais a transformar suas práticas, buscando novamente se reconectar à sociedade civil. Representação e participação possuem, como já citado, uma relação de mútua-afetação. Pode-se também refletir sobre como a participação da sociedade cria novas identidades e representações que posteriormente podem ser captadas por representantes formais no parlamento. Essas formulações têm importante papel em lançar o olhar para aquilo que ocorre entre os ciclos eleitorais.

Falar de representação política e de participação envolve uma esfera que não se limita a um debate abstrato e teórico, mas que se desenvolve no dia a dia de pessoas que votam com relativa frequência, que discutem sobre política, participam de associações e entidades, assinam abaixo-assinados, petições *online*, fazem manifestações pacíficas e violentas, participam de conselhos e conferências temáticas. Essas mesmas pessoas se informam diariamente pelos mais variados meios de comunicação, que vão desde uma conversa com um vizinho até o uso de canais alternativos de informação que não se identificam com a “grande mídia”. As pessoas estão envolvidas com temas que transcendem os limites de seus bairros e envolvem a cidade, o estado, a nação e os vários cantos do mundo. De tal forma a representação e a participação podem ser abordadas sob qualquer espectro espacial, sendo justamente este um dos temas que envolve as recentes reflexões acerca do conceito de representação. Apesar de tudo isso, o município continua a ser o espaço de vivência e de consolidação das primeiras experiências de vida, seja na família e na escola.

Do ponto de vista político, a experiência mais próxima<sup>1</sup> é aquela que se dá no contato com os movimentos que ocorrem na esfera do município, ainda que sobre temas que

---

<sup>1</sup> Notoriamente o município se encontra inserido em um contexto mais amplo, mas ao tratar de participação, os obstáculos físicos são centrais. Essa é uma questão chave no debate clássico, dado que a extensão territorial dos Estados-nacionais tornou a ágora grega uma experiência anacrônica. Reconhecemos que a internet e possíveis mecanismos de participação online flexibilizam significativamente a percepção do que é “próximo”, mas isso não altera a realidade de que para um cidadão comum é menos custoso estar em uma reunião na câmara dos vereadores do que na câmara dos deputados. Poderíamos ainda levar em consideração como a percepção dos problemas do município, seu aspecto sensível, poderia ser um dos elementos fundamentais para

envolvem outros níveis. O município é um espaço que já surgia na obra de autores clássicos da democracia liberal e do governo representativo, como Tocqueville (2005) e Stuart Mill (1981), como locus do desenvolvimento de uma virtude democrática que se dá no exercício descentralizado das funções públicas e do debate político. Stuart Mill via na dimensão local um espaço para a socialização e a participação política, que deveria ser o espaço para o conhecimento da vida pública e do desenvolvimento de práticas representativas. Assim como da formação de sujeitos que se pensam como capazes de interferir e participar ativamente do autogoverno.

Esses elementos se somam ao fato de que os municípios ganham maior relevância política e administrativa na história recente do Brasil. Seja através da renovada autonomia política que os municípios recebem enquanto entes da federação brasileira, seja através da administração e execução de importantes políticas que envolvem a extensão de direitos sociais, tão sensíveis em um contexto marcado por profundas desigualdades como o caso brasileiro. O município merece atenção renovada quando se trata de repensar conceitos tão fundamentais na teoria política. Se a representação política é pensada a partir de novas perspectivas, a política no município também pode ser observada a partir de um olhar renovado.

Se esses aspectos não bastam, o município, como ponto chave na execução das políticas, é também um dos contextos centrais onde foram implementadas inovações democráticas. Estas novidades institucionais significaram, ao menos em um primeiro momento, a possibilidade de expandir a participação popular nas tomadas de decisão, sendo o município um dos principais espaços do seu desenvolvimento. Se tomarmos os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, que já se encontram disseminados em praticamente todo o território brasileiro<sup>2</sup>, temos um exemplo de uma agenda de participação que deu ao contexto local um importante papel. A estrutura de conferências municipais temáticas, também em torno de áreas específicas de políticas públicas, foi estruturada a partir de um formato *bottom-up*, tendo o município como ponto de partida. Esses elementos nos fornecem convicção de que o contexto local é importante para pensarmos a representação e a participação em espaços tradicionais, mas sem perder de vistas as inovações democráticas e a pluralização de atores,

---

o sucesso de experiências de participação, como argumentam Archon e Fung (2002). Os custos da participação e sua dimensão pragmática são parte importante do debate.

<sup>2</sup> Dados detalhados sobre a extensão dos conselhos municipais são apresentados no segundo capítulo, demonstrando que os conselhos já se encontram disseminados em todo o território brasileiro, alcançando uma taxa de quase 100% em alguns casos.

identidades, interesses e temas que permearam a vida política no contexto brasileiro nos últimos 30 anos.

Dado o reconhecimento do que nos leva ao contexto local, ao reconhecer a representação como um fenômeno plural, bem como a participação, muitos poderiam ser os objetos de investigação. Optamos por atores políticos que ocupam espaço em uma tradicional instituição política: os vereadores nas câmaras municipais. Essa escolha nos permite colocar em diálogo tanto elementos clássicos do debate sobre representação quanto das formulações atuais. Essas variadas contribuições se deram por vezes no sentido de pensar a representação da sociedade civil e, no presente trabalho, tentamos mobilizar a concepção construtivista da representação na leitura da representação institucional, o que possibilita um novo olhar, mas que também apresenta desafios.

A despeito dos importantes avanços teóricos desde a obra seminal de Hanna Pitkin, é necessário aprofundar os estudos empíricos capazes de apreender esses novos significados na representação política. Nesse aspecto cabe ressaltar a carência ainda maior de estudos que abordem a representação em relação com a participação na dinâmica municipal. A partir da década de 1990 o tema ganha força na ciência política brasileira, que se debruça na busca da compreensão da dinâmica da política local, devido à ampliação do papel da relevância dos municípios na administração pública, bem como nas disputas político-eleitorais. Em termos do conceito de participação ele foi muito mobilizado na compreensão dos novos desenhos institucionais. A necessidade de avançar a compreensão desses contextos, também muito variados, é uma das razões que motivam a busca por aprofundar o conhecimento sobre a política local.

No campo dos estudos sobre as instituições tradicionais, pode-se observar que tiveram enfoque nas relações entre executivo e legislativo municipais, buscando compreender o sentido em que se construíam as relações entre os diferentes poderes e também entre os vereadores e seus eleitores. Busca-se o desenvolvimento de pesquisas mais abrangentes e comparativas, para além de estudos de caso pontuais, tanto sobre o conhecimento do perfil das elites locais, quanto nos trabalhos de sociologia e antropologia política. Estes trabalhos perceberam a importância do clientelismo e das relações pessoais na política local, não a partir de uma leitura puramente racional, mas incluindo aspectos importantes de valores e crenças e da noção de dádiva. (KERBAUY e ROCHA, 2014).

Apesar do território ser uma das variáveis mais importantes nesses trabalhos, parece central o desenvolvimento de estudos comparativos capazes de demonstrar de que forma

diferentes territórios e contingentes populacionais podem impactar as formas como os atores políticos constituem a representação política. E, no sentido debatido até aqui, há relação entre participação e representação no nível local? Entender essa questão envolve não somente se perguntar sobre as formas como representante e representado se comunicam, mas também como representantes entendem o significado dessa relação e imaginam o representado como fundamento de uma relação que é essencialmente criativa. Nestes termos, investimos no esclarecimento de um conceito democrático e plural de representação que oriente nosso olhar através de uma relação que envolve, de um lado, um representante e de outro, sujeitos que não perdem a qualidade de ativos e capazes de influenciar a vida pública além do voto. É, portanto, uma relação que se dá de forma complexa, contínua e, por vezes, contraditória. As identidades do representante e do representado estão em jogo, sujeitas às revisões e reposicionamentos. Identidades são sugeridas, pleiteadas e contestadas, tornando o espaço representativo fluído. Falar de identidade envolve elementos da vida social que conjugam desde interesses objetivos até elementos que tocam crenças, valores e que se fundamentam em experiências sociais. Mas será que esses aspectos fazem parte da representação no nível local?

No contexto dos estudos sobre inovações democráticas no Brasil o mesmo quadro pode ser visto. Importantes inovações foram implementadas a partir da redemocratização, com especial centralidade para os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os orçamentos participativos. A primeira onda de estudos esteve focada em observar os ganhos do alargamento do espaço decisório disponível para a sociedade civil, agora atuando de forma mais próxima na formulação de políticas públicas. Havia certo entusiasmo relacionado a essas inovações e uma perspectiva de possibilidades educativas da participação e transformação de uma cultura política marcada pela passividade (LAVALLE, 2016). Em estudos mais recentes, há um foco em tentar mensurar a efetividade da participação, busca-se efeitos mais palpáveis do impacto das novas instituições participativas na produção de bens públicos (PIRES, 2011). Posteriormente, influenciados pelos debates que expandem o sentido da representação política, alguns autores buscaram pensar as instituições participativas (IPs) a partir da ótica da representação, especialmente preocupados com a temática da legitimidade da representação exercida nesses espaços, mas pouco se investigou empiricamente as instituições com esse olhar. Esse é um movimento importante, pois reconhece os limites participativos de espaços como os conselhos de políticas públicas, ao mesmo tempo em que abre espaço para uma compreensão mais realista sobre o seu funcionamento.

Se a representação política pode ser pensada a partir de um novo paradigma, que reconhece a relação entre participação e representação, se faz necessário investigar de que forma essa relação se constitui. Para tanto é preciso compreender como representante e representado se vinculam para além do momento pontual das eleições. É notável que a existência de associações e da imprensa são elementos fundamentais, visto que são importantes canais de comunicação.

Sugerimos que é fundamental entender como os diferentes atores sociais, que reivindicam a representação, imaginam e põem em prática estratégias de comunicação com aqueles que são representados. A política municipal pode ser pensada como algo que se desenvolve em uma junção entre práticas tradicionais, pensadas em termos de relações que remontam relações de mandonismo e clientelismo do Brasil rural, com inovações institucionais e democráticas que são produto da modernidade (KERBAUY, 2016). No entanto, o clientelismo também é repleto de elementos que em nada contradizem a lógica das trocas no mercado e a sua existência, por si só, não conota atraso ou ausência de participação. Em um ambiente desse tipo o que orienta a relação entre representante e representado? A linguagem do clientelismo tradicional, novas e modernas formas de clientela ou ainda outros princípios? Partindo do pressuposto da representação como ficção criativa, muito há que se investigar no contexto municipal transcendendo dicotomias.

O caso brasileiro oferece um quadro interessante, que combina uma democracia estabelecida no nível institucional, apesar do alto grau de desconfiança nos partidos políticos, aliada a uma série de inovações democráticas fundamentadas na Constituição Federal de 1988. Após esse período é possível observar o fortalecimento do legislativo, ao mesmo tempo em que passam a proliferar uma série de instituições orientadas por uma percepção de ampliação da participação popular. Temos, de tal forma, um espaço de representação tradicional revigorado e novos espaços que ensejam a representação dividindo espaços. O quadro mais recente, fruto do período pós-manifestações de 2013 e seguido dos casos de corrupção que eclodiram na Operação Lava-Jato, reforçam o problema existente da confiança e abalam o parlamento como espaço de representação legítima, o que deixa um espaço ainda maior para contestação. A partir de 2019, no governo Bolsonaro, o Executivo tem apresentado uma série de ações contrárias à participação política, que incluem a redução e extinção de conselhos nacionais de políticas, que podem mudar dramaticamente a arquitetura institucional participativa no Brasil. Esse cenário plural e ambíguo demonstra a necessidade de que o tema seja pensado e repensado.

A investigação empírica lança mão da ideia de que a relação representante/representado é parte da vida democrática, mas ela existe factualmente? Se existe, como se acredita que exista, quais formas ela assume, quais as condições institucionais e como o representante é influenciado pelo representado e vice-versa? Se apropriando da concepção de *claim* de Saward (2010), como esses representantes reivindicam a representação sobre determinado interesse, opinião, tema perspectiva ou discurso? E, nos colocando em certo sentido de uma posição crítica, podemos conceber essa relação como um *continuum* entre representação e participação?

A partir dessas questões levantadas até aqui, estabelecemos uma pesquisa que buscou abordar o problema a partir de três dimensões: institucional, dos atores e da análise de uma arena. Para tanto mobilizamos dados de natureza quantitativa produzidos no âmbito da Pesquisa *Representação Política no Nível Municipal no Brasil*, realizada pelo Núcleo de Estudos em Política Local (NEPOL)<sup>3</sup>, e dados colhidos por meio de entrevistas em profundidade e análises de atas de audiências públicas. No âmbito institucional observamos a proliferação de elementos ligados às câmaras e que tivessem potencial para favorecer a *accountability*, a responsividade e um eixo que denominamos de cidadania<sup>4</sup> em 44 câmaras de Minas Gerais.

No âmbito dos atores observamos dados coletados através de *survey* com 422 vereadores que revelaram opiniões, crenças e atitudes que mobilizamos em torno da identificação de elementos que indicassem uma possível conexão entre representante e representado. Ainda na dimensão dos atores, realizamos entrevistas semiestruturadas e que foram analisadas a partir das análises de conteúdo e de discurso, como forma de aprofundar o conhecimento sobre o cotidiano da representação e as dimensões subjetivas do processo pelo qual os vereadores a constroem. Ao todo realizamos sete entrevistas com vereadores de BH e Juiz de Fora.

Para a terceira dimensão nos dedicamos a observar audiências públicas como forma de acessar um espaço em que potencialmente há uma interação entre representante e a sociedade, dado que é um mecanismo criado para este propósito, com o intuito de identificar elementos que nos ajudem a entender a conexão entre representação e participação no contexto local.

---

<sup>3</sup> O grupo de pesquisa é lotado no Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora e coordenado pela Profa. Dra. Marta Mendes da Rocha e congrega estudantes de graduação, mestrado e doutorado.

<sup>4</sup> Esse eixo está relacionado à perspectiva de espaços e ações realizadas no âmbito das câmaras que fossem focados no aprendizado e desenvolvimento de conhecimentos sobre a política. A dimensão do aprendizado é essencial a primeira geração dos teóricos da democracia participativa e para nós continua a ser aspecto fundamental, ainda que não tenha uma incidência imediata sobre a *accountability* e a responsividade.

Nas audiências também era esperada a participação de conselheiros municipais, representantes de diversos setores da sociedade civil e cidadãos participantes, que não carregassem nenhuma alcunha representativa. Dessa forma, foi possível observar não só os elementos que constituem nossa preocupação central, como a dimensão do contato entre variados representantes. Nas dimensões qualitativas da análise optamos por desenvolver a pesquisa nas câmaras de Juiz de Fora e Belo Horizonte. Acreditamos que a combinação de dados quantitativos e qualitativos nos permita transitar entre aspectos gerais da questão e ao mesmo tempo explorar a geração de hipóteses e o aprofundamento do conhecimento revelado pelos dados quantitativos. Temos, portanto, ora câmaras como objeto e ora vereadores, bem como uma análise multifacetada no ambiente da audiência, que envolve tanto elementos institucionais e da participação dos atores. A escolha pelo método de triangulação<sup>5</sup> possibilita observar o problema da conexão entre representação política e participação de diversos pontos.

O primeiro capítulo do presente trabalho busca recuperar alguns aspectos básicos do debate acerca da representação e da participação política para então refletir sobre como a teoria democrática construiu elementos de uma oposição entre representação e participação. Nesse percurso buscamos um conceito de participação que pudesse servir como ponto de partida para análise empírica.

Posteriormente, essa oposição começa a ser problematizada pelo reconhecimento da existência de uma conexão entre representação e participação, que se dá através de uma perspectiva construtivistas presente nos trabalhos que identificaram a representação como uma prática também da sociedade civil. Além desses, a perspectiva sistêmica da deliberação aponta para o trânsito dos debates em múltiplas esferas que possibilitariam um alcance da influência da participação política, não restrita aos contatos face a face entre sociedade e Estado. Contudo, foi importante reafirmar a existência de elementos de tensão entre representação e participação, a fim não só de evitar um conflacionismo dos conceitos, como para enfatizar a importância constitutiva dessas tensões a uma representação política que se proponha democrática. A partir desse debate buscamos explorar as categorias de *accountability* e responsividade como elementos que possibilitariam a percepção dessa conexão.

---

<sup>5</sup> A triangulação pressupõe a utilização de várias técnicas complementares em que uma compensa os limites da outra como forma de produzir respostas mais confiáveis. No presente trabalho optamos pela combinação de técnicas quantitativas e qualitativas mobilizando variadas fontes de dados e métodos de análise. Contudo, limita o foco em uma única dimensão, que poderia possibilitar a percepção de outros elementos próprios de cada um dos níveis que nos propomos a analisar.

*Accountability* e responsividade são, de longa data, conceitos que desdobraram em diferentes usos e abordagens conectados à representação democrática, já considerados como eixos centrais na análise de Pitkin. Foram chave tanto em uma das definições formalistas quanto na proposta da autora de “um agir substantivo em nome de outrem”. A *accountability* trata tanto da capacidade de controle do governo, quanto da prestação de contas que envolve não só a divulgação das ações, mas principalmente a justificação delas. A responsividade foi utilizada como conceito chave nos estudos sobre congruência política em uma abordagem macro. Nesse trabalho não propusemos um debate exaustivo dos conceitos, mas uma forma de esclarecer sua importância e reduzi-los a um formato operacional que nos possibilitasse utilizá-los como ponto de partida nas observações do que chamamos de conexão entre representação e participação.

Ao tratarmos de *accountability*, em grande medida, estaremos nos referindo à prestação de contas, ao aspecto informacional e das justificações que é fundamental para estratégias de influência e controle informal dos representantes. Nesse sentido *accountability* está intimamente conectada com a responsividade que trataremos não só como congruência, que implica tão somente na sobreposição entre desejos da população e ações dos representantes, mas como o momento em que ações da sociedade influenciam os representantes e se convertem em ação política. Nesses termos, o salto da congruência para a responsividade passa pela necessária participação da sociedade. Esses conceitos, no entanto, precisam também ser entendidos a luz da noção construtivista, não sendo derivados das eleições, mas como elementos que fazem parte da construção cotidiana do representante e do representado e que podem se dar nas duas vias. Nesse sentido responsividade e *accountability*, para os propósitos de apreender a conexão entre representação e participação, precisam ser perpassados pelo debate e abertos a contestação e disputa.

O segundo capítulo tem como objetivo apresentar o desenho de pesquisa ao mesmo tempo em que recupera parte do debate sobre a representação política no nível local. Nesta seção serão delineados alguns pontos que orientam a investigação empírica, bem como as justificativas, os critérios de seleção e análise dos casos, as limitações e aspectos propriamente analíticos.

O terceiro capítulo foi destinado à análise dos dados institucionais das câmaras a partir das categorias *accountability*, responsividade e cidadania. Em cada uma elencando elementos que acreditamos apontarem para a existência de condições que favoreçam a relação entre participação e representação. O conceito de cidadania aqui se encontra mais relacionado a

perspectiva de aprendizado político, do que de uma noção jurídica de cidadania. Em um segundo momento, analisamos os dados do *survey* realizado com os vereadores em com o objetivo de abordar alguns elementos de trajetória, associativismo, opiniões, crenças e ações sobre participação e representação que nos ajudam a entender a disposição desses atores a participação e que se relacionam com os conceitos chave.

O quarto capítulo é focado na análise das entrevistas a partir das categorias de trajetória política e associativista, da representação e da participação. Neste capítulo trabalhamos com a ideia de tipos de relação que podem ser constituídas entre representante e representado através das variações dentro dessas categorias, pensando na constituição de tipos de relação estabelecida entre vereadores e representados a partir da participação.

No quinto capítulo analisamos as audiências públicas a partir de uma combinação de dados quantitativos e qualitativos produzidos através da metodologia da análise de conteúdo. Posteriormente exploramos os dados qualitativos a partir de uma seleção de cinco casos para cada um dos municípios, Belo Horizonte e Juiz de Fora. A importância dos dados quantitativos também se dá na identificação da importância das audiências como mecanismo, bem como da existência de uma dinâmica que pudesse ser considerada minimamente participativa e deliberativa a partir de critérios já apontados pela teoria.

Por fim concluímos com o esforço de unir os variados dados em um debate geral expondo os achados, a forma como nos ajudam a responder a nossas perguntas e os limites e sugestões de próximos passos no aprofundamento do conhecimento empírico da relação entre participação e representação.

## 2 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA TEORIA POLÍTICA: DA OPOSIÇÃO À COMPLEMENTARIDADE

Mesmo séculos depois do retorno da democracia ao debate político e teórico, muitos desafios continuam em aberto. Muito foi dito sobre suas possibilidades, dimensões e limites, tornando-a um conceito chave na modernidade, repleto de ambiguidades, conflitos e interpretações. A democracia se tornou um elemento recorrentemente evocado no discurso das mais diferentes ideologias, sendo verdadeiramente alvo de disputa, o que intensifica a necessidade do esclarecimento e do contínuo desenvolvimento do debate teórico acerca dos seus significados, tanto em termos normativos quanto de suas manifestações empíricas.

Para os propósitos do presente capítulo cabe a discussão acerca de dois conceitos que se tornaram muito importantes nos debates sobre democracia, bem como para o esclarecimento da pesquisa desenvolvida neste trabalho: são eles os conceitos de representação e de participação. Além desses, recorreremos também aos conceitos de deliberação, interação, *accountability* e responsividade. O conceito de representação é absolutamente central nas democracias modernas e contemporâneas, como a base de uma renovação na ideia de governos democráticos, e foi tomado como forma por excelência das democracias liberais. Desde a proposta de Hobbes (2009) sobre a representação política, o tema entra na teoria política moderna, sendo pensado, em um primeiro momento, a partir da perspectiva da autorização. Uma vez autorizados, um homem ou um grupo de homens se tornaria representante de um número maior. Apesar da importância desse pensamento, as implicações da proposta hobbesiana não foram suficientes para apreender toda a multiplicidade de sentidos e os elementos que complicariam o que é representar na medida em que a democracia moderna se desenvolvia. Uma série de outras formulações sucederam a proposta hobbesiana, tornando a representação política o fundamento da nova ordem gerida na guerra civil inglesa e lapidada nos contextos revolucionários americano e francês.

No campo teórico, já no século XX, o trabalho seminal de Hanna Pitkin (1985) sistematiza o conceito e traz à baila suas origens e seus fundamentos, bem como a pluralidade de concepções que o envolvem, demonstrando também como ele varia dependendo de como os autores concebem noções de soberania, natureza humana e a função do governo representativo (MILL, 1981; HAMILTON *et al.*, 1993; ROUSSEAU, 2002). Demonstra, assim, espaço para um amplo e controverso campo de discussão dentro da teoria política e, especialmente, na teoria democrática.

Surgindo como um contraponto, o conceito de participação política tem suas origens no imaginário acerca do funcionamento da democracia grega, romana e das cidades-estado italianas, e encontra importante expressão na obra do filósofo político Jean-Jacques Rousseau (2002), mobilizando a noção de liberdade positiva (BERLIN, 1981) ou da liberdade dos antigos (CONSTANT, 1985). Nesses termos, participar incorpora a noção de autogoverno não a partir da constituição de um governo representativo, mas como experiência vivida diretamente na tomada de decisões que influenciarão a vida em coletivo. Mais do que formar governos, participar é tomar decisões e atuar no mundo público. Dessa forma, transcende a divisão entre as esferas política e social, reforçando a continuidade e reciprocidade dessas dimensões. Tomar a decisão é central, pois enseja reflexão e o exercício da vontade. A expressão institucional desse formato se concentrou em torno da noção de democracia direta. É importante frisar, contudo, que um termo tão usual como participação pode ter múltiplos sentidos, variando amplamente na forma como é entendido.

A obra Rousseau é ponto de partida fundamental. Não só por suas próprias formulações, mas também por ser referência para outras tradições que envolvem o pensamento republicano, com vistas a uma virtude cívica que se realiza na vida comunitária. É referência, ainda, para teóricos que defendem concepções mais radicais de democracia, cujo fundamento está em uma noção de participação política, em muitos sentidos como alternativa ao fundamento representativo das democracias liberais. A participação política é um tema profundamente controverso, pois envolve distintas concepções que atribuem ao cidadão papéis que vão desde o papel limitado de legitimador da formação de governos via voto, até o papel de formulador e ratificador ativo das leis. De toda forma, alguma ideia de participação política acaba por ser fundamental para a legitimidade dos governos que carregam a alcunha.

Além das questões relativas aos próprios conceitos, também é problemática a relação entre eles e a prática da representação e da participação política, por vezes colocando-os em oposição. A partir do clássico enfrentamento entre democracia representativa e democracia direta, da liberdade dos antigos e da liberdade dos modernos, esses conceitos podem ser entendidos como antagonistas (BERLIN, 1981; HAMILTON *et al.*, 1993; CONSTANT, 1985; ROUSSEAU, 2002; MONTESQUIEU, 2007). Essa posição pode ser rastreada tanto em defensores da representação quanto da participação, tendo centralidade a defesa da soberania popular empreendida por Rousseau (2002). Ao longo do século XX as democracias são compreendidas a partir de concepções minimalistas que perceberam que o governo representativo havia sido o ganhador, produzindo realidades muito distantes de qualquer

imaginário de democracia direta e mesmo de versões mais substantivas de democracia como a desenvolvimentista de John Stuart Mill. As obras de Weber, Schumpeter e posteriormente dos cientistas políticos ligados à escolha racional foram centrais na compreensão de uma pretensa impossibilidade de alguma noção mais republicana e participativa de democracia. Essa posição foi enfrentada por teóricos ligados às duas vertentes da teoria política: a deliberativa e a participativa.

Apesar desse profundo e reconhecido embate, trabalhos recentes buscam uma interpretação diversa que visa reconstruir a relação entre esses dois conceitos, a partir de uma noção de complementaridade que revisa o entendimento de como se dá a representação política sem que se “encarcere” a participação dos cidadãos ao pontual momento do voto (CASTIGLIONE e WARREN, 2006; YOUNG, 2006; URBINATI, 2002; 2006; AVRITZER, 2007; ALMEIDA, 2014). Ambos os conceitos são, portanto, chave para a compreensão das democracias contemporâneas e dos fundamentos de sua legitimidade. É nesse espectro que o presente trabalho se encaixa sem, contudo, perder de vista as dimensões empíricas dessa relação que resguardam elementos de tensão.

Hobbes é o fundador do debate sobre a representação no campo político, mas é a partir do trabalho de Pitkin (1985) que pode-se considerar o desenvolvimento de uma teoria da representação que, como dito anteriormente, envolve uma multiplicidade de entendimentos acerca do conceito, demonstrando sua importância e a necessidade de esclarecimento de seus significados e dimensões democráticas. Apesar das frutíferas contribuições da obra da autora e que diversas vertentes do pensamento democrático legaram, pouco havia se avançado além de alguns marcos colocados pelo pensamento liberal, que enfatizavam a representação de indivíduos e seus interesses, com foco na tensão entre a representação por mandato e independente. Pitkin reconhece as dimensões da *accountability* e da responsividade em seu “agir substantivo”, mas não as pensa além dos aspectos dados pela institucionalidade constituída nos marcos do liberalismo. A noção de *accountability* parte do princípio de que a representação se dá pela possibilidade de controle do representante, que até então acabava por se consubstanciar no momento da autorização. A responsividade pode ser entendida como parte do agir substantivo, em que o representante age na direção da satisfação dos interesses do representado.

Como afirmam Urbinati e Warren (2008), os teóricos da democracia participativa e da democracia deliberativa não deram a devida atenção a um debate acerca da ideia de representação. Apesar de muitas vezes a representação não aparecer como antagônica a

participação, mas complementar, a relação entre elas foi pouco expressada e analisada. Almeida (2015) traz ainda as contribuições do pluralismo e do pluralismo radical à teoria democrática, que também não focaram em repensar os próprios limites do conceito de representação como apresentado até então. Na pluralidade da teoria democrática a representação é pensada ora como elemento de uma “democracia possível” em oposição à “democracia desejada”, que seria aquela baseada na participação ampla, inclusiva e efetivamente decisória dos indivíduos; ora como solução que restringe a participação, com vistas à estabilidade política. De tal forma, o debate sobre o significado e a prática da representação continuou limitado e pouco se avançou em pensar as conexões entre representação e participação, apesar da importante formulação de Habermas (1997, 2003) sobre a esfera pública e a fonte de legitimidade das decisões tomadas no âmbito do poder derivar do amplo debate no âmbito da sociedade civil.

Urbinati (2006) argumenta que entre representação e participação existe uma circularidade, surgindo a partir dessa relação a possibilidade da emergência de democracias cada vez mais inclusivas. Através da reflexão da autora entendemos a existência de uma relação entre representação e participação onde uma afeta a outra, produzindo alterações em ambas as partes. Os representantes pressionados pela participação popular transformam e reformulam suas práticas, da mesma forma que novos grupos e atores se formam e participam a partir da representação. Essa circularidade pode ser pensada em termos de uma relação complexa e contextual e só pode ser apreendida a partir das particularidades dos casos. Nesse sentido, é necessário investigar como as variadas formas de representação são capazes de captar a realidade democrática, bem como a relação entre representação e participação se efetiva na prática. Em outros termos, representação não é um fenômeno estático, derivado unicamente de um procedimento formal.

Apresentado rapidamente o ponto de partida da nossa abordagem -a tensão entre os conceitos de representação e de participação dentro da teoria política - o capítulo busca sinteticamente as suas origens. Exploramos o pensamento dos fundadores do governo representativo e sua concepção moderna e democrática, assim como de autores defensores da intensificação da participação com vistas a democratizar a democracia. Dado esse debate, serão abordadas algumas contribuições que possibilitaram a revisão de uma percepção antagonista entre participação e representação até os esforços de pensá-las de forma articulada. Assim, buscamos expor os ganhos de pensar a conexão entre esses conceitos, sem

perder de vista particularidades e oposições, o que significa retomar em algum sentido as dimensões críticas que os teóricos da democracia participativa ofereceram.

## 1.1 REPRESENTAÇÃO CONTRA A PARTICIPAÇÃO

Alguns argumentos são centrais para entender como participação e representação passam a ser percebidas como opositoras. Nesse trabalho três são mais importantes: 1) “A superioridade dos representantes”, que remonta especialmente às obras de Montesquieu, Burke e Madison; 2) a famosa tirania da maioria, que tem em Tocqueville (2005) e Mill (1981) seus expoentes; 3) os limites da racionalidades das massas, que tem sua melhor expressão no elitismo, que em alguma medida, une as duas primeiras, somado ao entendimento de que as massas são perigosas ou desinteressadas e a participação excessiva é o caminho para a destruição da própria democracia. (SCHUMPETER, 1967; HIRSCHMAN, 1992; AVRITZER, 1996; HOLANDA, 2011). Notavelmente esse é um debate que cruza mais de 200 anos e que está inserido em variados contextos sociais e culturais. Buscamos reconstituí-lo através de certa continuidade que pensamos ter impacto nos dilemas atuais, sem desconsiderar a relação de cada autor com problemas de seus próprios tempos. Acreditamos que essas contribuições não se limitaram as suas próprias realidades, plantando sementes importantes no desenvolvimento das democracias e na compreensão acerca desses conceitos. Não se trata, portanto, de um preciosismo teórico, mas de importantes aspectos do debate.

No contexto francês, pré-revolucionário, inspirado pela experiência inglesa, Montesquieu (2007), ao tratar da feitura das leis na república em *O Espírito das leis*, formula que:

O povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade. Somente pode decidir-se por coisas que não pode ignorar, e por fatos que se apresentam aos seus sentidos. Sabe muito bem quando um determinado homem esteve muitas vezes na guerra, nela logrando tais e tais bons resultados; é, portanto suficientemente capaz para eleger um general. [...] Contudo, saberá o povo conduzir um negócio, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos e aproveitá-los? Não, não saberá (MONTESQUIEU, 2007, p. 24-25).

Seguindo adiante:

Da mesma forma que a maioria dos cidadãos tem capacidade suficiente para eleger, mas não a tem para serem eleitos, assim também o povo, que tem capacidade suficiente para julgar a gestão de outrem, não é, no entanto, capaz de governar por si próprio (MONTESQUIEU, 2007, p. 25).

Ambas as passagens deixam claro que o povo, que poderíamos entender como representados, é capaz de eleger, mas não de administrar e participar da política em sentido decisório. As formulações de Montesquieu foram aceitas e fundamentais em formulações posteriores tanto no contexto francês, quanto americano. A ideia de que a vida política possui um elemento iminentemente aristocrático é visto por esses autores como uma espécie de salvaguarda, que fica muito clara na obra dos federalistas. Uma vez que a desigualdade não é problematizada em relação aos seus fundamentos, se faz evidente que existem pessoas mais aptas para governar.

Burke (2012), no contexto inglês, em seu discurso aos eleitores de Bristol, deixa claro que enquanto representante precisa de independência para o exercício do mandato, pois ele, melhor que seus eleitores, seria capaz de buscar um bem comum verdadeiro e não baseado nos desejos individuais, facilmente corruptíveis. Como verdadeiros guias eles chegariam às melhores decisões através do espaço deliberativo do parlamento. Para Burke, a política é um espaço de racionalidade, equilíbrio e deliberação. Tais exigências só são cabíveis a alguns homens, em um contexto de isolamento e debate. De tal forma é possível perceber as raízes aristocráticas da concepção de representação (MANIN, 1995).

A própria noção de eleição pode ser interpretada como a formação de uma aristocracia política. Esta pode não ser baseada em nenhum atributo metafísico, transcendental ou genético, mas ainda assim se apresenta como um grupo seleto de homens, de certa forma blindados em relação às paixões que mobilizam o povo. Nessas concepções, o “povo” não parece denotar algo propriamente negativo, mas certamente menos capaz de estar na política. No caso de Burke não há qualquer exigência numérica na formação da representação, pois os eleitos são representantes virtuais de toda a nação. (BURKE, 2012; CASTELLO, HOUTZAGER e LAVALLE, 2006; PITKIN, 1985). Burke não está em defesa de uma representação de grupos de interesse, mas de um sentido que é reproduzido pelos federalistas e que quer alcançar o genuíno interesse nacional.

Diferente de Montesquieu, Burke fala da posição de representante em um contexto no qual essas instituições já estavam em operação e que a monarquia já havia perdido considerável poder. Essa perspectiva está de acordo com a própria noção de Estado que emerge no liberalismo. Esfera da encarnação dos interesses gerais separada da esfera da sociedade, onde se dão os conflitos e a expressão dos interesses particulares. Esse é um elemento chave na distinção entre essas primeiras proposições que defendiam o governo

representativo em consonância com a perspectiva de um interesse coletivo que se constitui na ideia de nação.

Do outro lado do Atlântico, em um contexto bastante diverso, os Federalistas estavam engajados na organização de uma nação forte e capaz de lidar com uma pluralidade de interesses, em busca da organização de um governo pós-revolução. Apesar dos contextos distintos, corroborando as teses apresentadas, Madison vê que a representação, por sua característica aristocrática, é superior à participação direta. Para ele a função de um corpo de representantes seria:

(...) refinar e ampliar as opiniões do povo, fazendo-as passar pelo crivo de um corpo de cidadãos selecionados, cuja sabedoria pode melhor discernir o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça fazem deles cidadãos menos suscetíveis a sacrificar esse interesse por considerações efêmeras e parciais. Em um sistema desse tipo; é provável que a vontade popular, expressa pelos representantes do povo, venha a ser mais compatível com o bem público do que se fosse manifesta pelo próprio povo, reunido para esse fim (Hamilton et al, 1961, p. 82).

Os federalistas chamam essa forma de governo de república, que se à democracia, que é a democracia direta. No entanto, é preciso entender que esses autores não descartam a atividade do cidadão no período entre as eleições, através das facções, o que não tem um sentido de participação dos cidadãos em caráter legislador. Sobre a participação do povo na esfera decisória, "basta que as pessoas que o administram sejam designadas direta ou indiretamente pelo povo" (HAMILTON et al, 1961, p. 241). A reconhecida influência de Madison na teoria pluralista denota a existência de uma multiplicidade de interesses que fariam parte da vida democrática, apesar de, na concepção do autor, esses interesses facciosos serem perigosos e somente controlados através de sua pluralização. A participação da população nesses contextos está ligada à participação cívica observada posteriormente na obra de Tocqueville, muito mais preocupada com a preservação dos direitos individuais caros à perspectiva liberal. No contexto da revolução francesa, Seyès é um dos grandes defensores de uma divisão do trabalho, sendo governar atributo próprio de pessoas escolhidas para tal. Em clara consonância com a perspectiva de Constant, a realização das pessoas se dá na vida privada, podendo buscar seus próprios interesses enquanto pessoas específicas lidavam com os temas públicos.

Um segundo ponto de tensão relevante se dá no tocante à chamada tirania da maioria. Para evitá-la, a representação surge como um freio aos desejos parciais do povo, que se não forem controlados, acabarão por constituir um governo de maioria e não um governo

orientado ao bem comum. O governo representativo é, nesse sentido, uma espécie de contenção equilibrada da ação direta do povo na política, que se lastreia em um sistema de autorização que provém do povo em exercício direto da soberania no momento pontual da eleição, mas que, ao mesmo tempo, o restringe. Apesar de Mill corroborar esse argumento, ele apresenta uma faceta dupla nesse debate, que não se reduz a uma defesa pura da representação. Abordaremos essa questão adiante.

Em *Democracia na América*, Toqueville (2002) chama a atenção para esse problema a partir da perspectiva de que a democracia é uma força equalizadora que se constituía como um fenômeno social progressivo e, com isso, é uma ameaça à liberdade. A famosa argumentação do autor vai ao sentido da necessária preservação dos direitos individuais e de minorias como uma reserva aos efeitos da democracia. Em relação à superioridade dos representantes é possível perceber o enfraquecimento da argumentação em torno da ideia da existência de uma aristocracia natural, mudando em certo sentido a natureza do argumento. No caso da tirania da maioria, é possível observar como a questão ainda se encontra vivida nos debates contemporâneos. A questão consiste, de fato, em um tema problemático quando pensamos em formas de participação política puramente agregativas, que podem impor modos de vida e crenças. Como acusava o autor francês, esse tipo de tirania seria o mais perigoso devido ao seu efeito coercitivo em termos sociais, nos quais a escolha da maioria se assemelha ao que é correto, se tornando imune à crítica.

A questão é trabalhada de forma semelhante por Stuart Mill e tem eco no que o autor denomina de legislação classista. As classes trabalhadoras sendo a maioria poderiam impor somente seus interesses. Em “Sobre a Liberdade” (MILL, 2018) o autor faz um eloquente ataque ao autoritarismo, argumentando que esse é um poder que não cabe nem mesmo ao povo:

A sociedade pode executar e de fato executa suas próprias ordens; e se emite ordens erradas ou mandatos quaisquer em assuntos nos quais não se deve intrometer, pratica tirania social, mais assustadora do que muitas espécies de opressão política, visto que, embora usualmente não se ampare em penas extremas como são as da lei, deixa menos escapatória, penetrando muito mais profundamente nos detalhes da vida e escravizando a própria alma. (MILL, 2018, p.15)

A superioridade do representante e a tirania da maioria são argumentos que se complementam. Para que a política seja o espaço do bem comum, ou do melhor para a nação, que transcende concepções estritamente privadas, de classes, grupos ou facções, é preciso que seja realizada com base na deliberação e essa só é eficaz se feita por homens superiores, que

são selecionados pelo povo<sup>6</sup> através das eleições. Estes autores parecem não ter se desprendido da participação indireta da sociedade no contato com os representantes. Porém, em suas formulações, a participação aparece como algo a ser evitado. Ideias que remontam ao ideal da participação direta poderiam, na verdade, ser causa de desordem e de empobrecimento da qualidade deliberativa, essencial à busca de um bem comum, expresso no interesse nacional. Hirschman (1992) demonstra como o processo de expansão dos direitos políticos foi marcado por argumentos acerca do “efeito perverso” e da ameaça, no sentido de que a ampliação dos direitos políticos significaria, acima de tudo, a perda do que foi conquistado nas lutas contra os governos absolutistas, em especial a liberdade conquistada pela classe burguesa. Esse é um aspecto importante que alguns dos defensores do governo representativo parecem desconsiderar. Essa forma de governo foi utilizada como “reserva” das conquistas de uma classe específica e nestes termos apresenta um componente exclusivista. A longa luta pelo sufrágio universal, incluindo trabalhadores, mulheres e negros são um indicador dessa realidade.

Por fim, e talvez o mais enfático nesse sentido, é o elitismo político e sua versão democrática (SCHUMPETER, 1962; MACPHERSON, 1978; HELD, 1987; HOLLANDA, 2011;). Nos autores anteriores, a temática do bem comum aparece ainda como elemento chave da ação política, mas dentro do pensamento elitista, em sua versão democrática, essa dimensão é claramente abandonada, ao ponto de a participação política ser totalmente restrita às eleições. Participação e representação são colocadas no mais alto antagonismo. É possível questionar até mesmo o sentido de representação nos termos de uma democracia mínima, como os colocados por Schumpeter. Mesmo antes dele, o elitismo surge como uma vertente que vê o movimento da história e a evolução se dão a partir de elites, e de forma alguma pelo “povo” (HIRSCHMAN, 1992; HOLLANDA, 2011).

Apesar de no elitismo o “povo” surgir como elemento legitimador dos regimes democráticos, pouco se pode esperar dele. A participação política da população acaba sendo identificada com os regimes totalitários. O povo ganha o sentido de massa, é facilmente controlado, guiado e cooptado. O governo democrático deve ser compreendido, na verdade, como um método de escolha de líderes. Governar é complicado demais para que qualquer um o faça. (SCHUMPETER, 1967) O elitismo, partindo de tal noção, advoga tratar da democracia com realismo, se afastando dos princípios normativos das teorias anteriores,

---

<sup>6</sup> A própria concepção de povo se altera de período a período histórico. Ao falar de povo a abrangência não se diferencia grandemente da noção grega até o fim do século XIX, dado que o voto era recortado por critérios econômicos, de gênero, idade, raça e nacionalidade.

agregadas pelo termo “teoria clássica” na obra de Schumpeter. (PATEMAN, 1992) Em meados do século XX esse tipo de argumento se manifesta na ideia de que a apatia nas democracias é um elemento importante para a sua estabilidade. Se desdobra, ainda, na ideia de sobrecarga de demandas produzidas no âmbito do estado de bem-estar social. (HIRSCHMAN, 1992)

Mesmo os partidos políticos, incluindo os de esquerda, que diziam representar um modelo diferenciado de sociedade, seriam tão somente organizações políticas regidas por elites, demonstrando que onde quer que se buscasse uma democracia de ampla participação do povo, seriam encontradas elites governantes. (MICHELS, 1982). O fato é que as democracias reais são aquelas que permitem que o povo possa escolher entre as elites em oposição àquelas que manipulam a população de forma autoritária sob um verniz democrático. O contexto político é chave na compreensão dessas reflexões, pois se dão em meio ao surgimento dos regimes totalitários e da emergência da ciência política como campo científico, que se afirma sobre o positivismo e o comportamentalismo. Na alçada do realismo e dadas as limitações da própria percepção, uma série de elementos políticos e de dinâmicas sociais foram negligenciadas.

Essa ruptura é a mais radical, pois elimina a noção de bem comum ou mesmo de um interesse nacional. No elitismo democrático não há um compromisso com a busca pelo bem comum, mas uma escolha do eleitor pelas elites em disputa. Essas formulações ganham corpo no desenvolvimento do elitismo competitivo (DOWNS, 2013), que também enxerga grupos em disputa pelo poder político na busca de seus interesses. Essa crítica representa, por um lado, um ponto positivo, pois ao criticar a noção de vontade geral de Rousseau e a própria existência de um bem comum possibilita que, mais tarde, a teoria deliberativa encare a questão e passe a pensar o bem comum em termos de uma construção deliberativa, um produto e não algo prévio ou transcendente (MARQUES, 2009). Uma vez que o bem comum ou público não é algo objetivo, passível de ser alcançado por representantes independentes e virtuais, mas produto de uma construção no nível deliberativo, a demanda por uma relação contínua entre representante e representado se torna premente em governos democráticos.

As soluções advindas desses fundamentos para a questão da representação orbitam em torno das eleições como mecanismo capaz de dar conta das três dimensões próprias da representação. A autorização é pensada como aspecto central, assentado sobre a regra da maioria a partir de eleições competitivas. Em um contexto em que existem vários partidos em disputa, não existem fraudes e estão em vigor direitos individuais básicos, não haveria o que

se questionar sobre o aspecto da autorização. Para o problema da *accountability* e da responsividade, o modelo de Downs (2013), fundamentado na premissa da escolha racional, demonstra como esses não seriam de fato problemas. A racionalidade dos atores políticos os condiciona à busca da maximização de seus interesses e por isso vencer as eleições é sempre sua orientação fundamental. Os atores políticos, em semelhança ao mercado, precisam demonstrar seus produtos, que nada mais são do que suas ações e obras, e nesse sentido prestam contas de suas ações pois precisam disputar a atenção dos eleitores. A *accountability* está essencialmente resolvida. A responsividade, na mesma toada, é questão resolvida pela racionalidade. Os atores sempre buscarão fazer o que os eleitores desejam, pois é a melhor forma de conquistar seus votos.

O debate sobre ideologia do autor é fundamentado na ideologia enquanto elemento plenamente instrumental, utilizado pelos partidos para capturar votos, mas como existe a necessidade de continuidade no pleito e a incerteza de vitória, há uma demanda por coerência e confiança. Os partidos não podem simplesmente usar a ideologia sem qualquer correspondência no plano das políticas, pois isso futuramente colocará em choque a confiança do eleitor e vai incidir em perda de votos. Dessa forma há racionalidade em manter algum grau de confiabilidade e responsabilidade, que podemos chamar de responsividade. Confiabilidade é um pressuposto para a possibilidade de previsão, algo fundamental para o comportamento racional. Nesses termos confiabilidade é igual à previsibilidade.

O verdadeiro dilema no modelo é o da informação. O que o eleitor quer? Qual a melhor estratégia para conquistar votos? Os próprios representantes tomariam a frente para conhecer o mercado eleitoral da forma mais precisa possível e satisfazer as vontades de seus eleitores, dando ênfase naquelas pautas e ações que demonstrem ter o maior retorno possível. Na mesma linha de outros elitistas, incluindo o pluralismo democrático<sup>7</sup>, as eleições são a grande solução para a questão da representação e talvez por isso o tema não tenha sido profundamente problematizado por parte da teoria democrática ao longo do século XX. Como apontam os teóricos da deliberação, algum possível elemento comunicativo da representação

---

<sup>7</sup> Ao enfatizar a aposta do pluralismo na solução através das eleições não se quer dizer que essa vertente tenha dado atenção somente à dinâmica eleitoral, haja vista a centralidade do impacto de aspectos sociais sobre o desenvolvimento da democracia através da associação com a teoria da modernização, bem como da ênfase na importância da dinâmica de grupos que se alternam no poder e as exigências mínimas para que um sistema seja democrático. Notoriamente o pluralismo, aqui pensando através da contribuição de Dahl, “democratiza” o elitismo e chama atenção para outros elementos que poderiam ser expressos nas oportunidades de 1) formular preferências; 2) exprimir preferências; 3) ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo e todas as garantias institucionais que delas derivam (DAHL, 2015).

não é questão importante, pois os interesses já são delineados e dados, não são fruto de processos deliberativos e dinâmicos.

Ao longo de quase dois séculos uma série de argumentos foram levantados em prol do fortalecimento do governo representativo como a ideal para um mundo liberal, crescentemente individualizado, dominado por uma nova classe. Por outro lado os observadores dessas dinâmicas teceram argumentos que não só as explicaram, mas também as justificaram como base na realidade social. Cada um desses argumentos foi central para a construção de uma tensão entre participação política e representação, sendo a participação além do voto vista, por vezes, como um eco de um mundo passado, anacrônico em relação às demandas do novo, que havia sido gerado na modernidade. A crítica do elitismo democrático foi central para a construção de um “imaginário realista” sobre o que é e sobre o que pode ser a democracia, e em todos os sentidos o governo representativo foi considerado o melhor mecanismo. A seguir abordaremos duas obras que sistematizaram e organizaram o conceito de representação política no século XX e que revelam importantes facetas que posteriormente foram problematizadas até o ponto da virada construtivista (ALMEIDA, 2018).

## **1.2 REPRESENTAÇÃO E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Apesar do desenvolvimento de mecanismos institucionais de participação direta e de consulta e participação popular na aprovação de leis (como presente na Constituição Brasileira de 1988), não se abriu mão da existência de instituições representativas que operem através do voto, sendo estes elementos fundamentais na definição das democracias modernas e contemporâneas. Mecanismos de participação direta são, por vezes, identificados com práticas autoritárias e populistas, alvo de desconfiança. A experiência parlamentar inglesa, o esforço pragmático dos federalistas americanos e os saldos da Revolução Francesa forneceram as bases das democracias modernas, que encontraram na figura de representantes a legítima forma de exercício do poder político. Nesse sentido, como afirma Manin (1995), é possível rastrear a ideia de um governo representativo antes mesmo da noção de democracia representativa, a partir da progressiva extensão do sufrágio e o reconhecimento da igualdade formal dos cidadãos na esfera política. O governo representativo não é, portanto, um filho da democracia e nem mesmo pode ser tomado como sinônimo de representação política. A junção de representação e democracia é um esforço mais tardio, em grande medida empreendido por Stuart Mill (BOBBIO, 2005).

Parte central do debate é compreender que o governo representativo, na visão de seus idealizadores, não emerge a partir do reconhecimento de que ele seja uma forma imperfeita, em comparação com formas diretas do exercício do poder político. O governo representativo é, antes, tomado como uma forma superior de governo e a única capaz de produzir a estabilidade necessária à manutenção da vida social, evitando o poder autoritário da maioria, ao mesmo tempo em que possibilita a divisão de trabalho necessário em uma sociedade moderna. Os indivíduos perseguem seus próprios interesses ao mesmo tempo em que a nação fica sob o controle dos melhores (HAMILTON *et al.*, 1961); MANIN, 1997; URBINATI, 2006b). Essa posição, no entanto, não exaure a complexidade do debate em torno da criação do governo representativo e sua progressiva extensão até que possa ser considerado em um sentido democrático. Essa percepção não é absoluta e está exposta no embate entre a concepção do representante enquanto delegado ou fiduciário. Parte do pensamento presente na fundação do governo representativo, como o caso dos anti-federalistas nos EUA, lutava por um tipo de representação que tentava remontar a participação direta através de uma exigência de que os representantes estivessem intimamente ligados aos representados, que deteriam controles sobre eles.

Constant (1985) celebra a emergência de um novo tipo de liberdade que seria marca dos novos tempos: a liberdade dos indivíduos em contraposição a uma liberdade que se consubstanciava na vida pública, própria das cidades gregas. Nesse sentido não se faz necessário um governo que possibilite a participação dos indivíduos em uma forma substancial de vida política, mas sim que os indivíduos sejam liberados para o exercício da liberdade individual, para além de amarras coletivas. Pensado a partir desse paradigma, uma democracia representativa é capaz de diminuir os custos individuais da vida pública, uma vez que ela é confiada a um grupo seletivo. Possibilita o desenvolvimento da esfera privada da vida, que se realiza na busca de interesses que podem não ter nada a ver com a política. Isso é importante não só do ponto de vista da defesa da representação em um contexto específico, mas porque efetivamente a modernidade intensificou a individualização e a divisão do trabalho em todos os sentidos. Ao explorar a mudança da forma de seleção de cargos públicos do sorteio para a eleição, Manin (1997) percebe que há uma mudança no próprio sentido do que se buscava: no primeiro caso garante-se que os indivíduos terão condição de participar da vida pública e efetivar uma parte substancial da vida, já no outro caso o aspecto central é a formação de governos. Há um componente aristocrático, em um sentido distinto dos antigos regimes, que se desprende de conteúdos hereditários e divinos para se prender em um critério

de mérito. “Isso significa que a nova concepção de cidadania havia emergido: cidadãos agora eram vistos primariamente como fonte de legitimidade, ao invés de pessoas que poderiam desejar participar do governo elas mesmas” (MANIN, 1997, pg. 92).

A partir dessa concepção se assenta a construção das democracias modernas. A representação torna-se então um conceito-chave. Esses fundamentos foram lançados a partir de alguns contextos específicos, tendo em vista a consolidação de um novo poder que se opunha ao poder dos reis e que era fundamentado na emergência de novas classes sociais. Esse quadro se diversifica por meio de mudanças estruturais, seja do ponto de vista político dado na democratização e na extensão da cidadania, seja do ponto de vista econômico e da organização da vida social. Isso impõe necessárias revisões e adequações na noção de representação, ao demonstrar que a temática é mais controversa, frutífera e é necessário pensá-la não só nos termos de seus fundamentos, mas também nas dimensões contextuais do fenômeno político. Porém, antes de prosseguir na discussão é necessário refletir acerca do que pode ser entendido como representação e quais elementos tornam algo ou alguém representante.

Pitkin (1985) organiza esse debate através de uma investigação semântica e histórica, em busca de suas principais características e daquilo que define o conceito de representação. A representação política pode ser entendida de formas diferenciadas, encarnando diferentes sentidos. A autora encontra significados que podem ser entendidos como formais e aqueles que estão focados em um sentido substancial. A noção de representação está sempre fundamentada na existência de uma relação, mas esta foi focalizada e expressa de formas distintas. Entre aqueles que a autora encaixa nas concepções formais se encontram os que enfocam na autorização e os que focam na responsabilidade.

A abordagem da autorização tem base na obra de Hobbes e em sua defesa do Leviatã como representante que emerge a partir do consentimento dos indivíduos que se encontravam livres no Estado de Natureza, buscando evitar a ação deletéria da guerra de todos contra todos. Nesses termos, o consentimento cria e autoriza uma figura soberana que está acima das partes, que as domina e tem plena autoridade. Assim, o representado é agente passivo que uma vez que autoriza se compromete a assumir a responsabilidade por tudo que o representante realiza. O momento da autorização domina a teoria da representação hobbesiana. O autor não fornece uma base para a representação democrática, mas aborda um dos elementos fundamentais da legitimidade da representação, que só veio a ser problematizado nos estudos de representação em trabalhos recentes. A formalidade vem justamente do foco em um procedimento que

desconsidera a substância dessa relação, que de fato não existe após as eleições, haja vista que não há formas de o representado afetar o representante<sup>8</sup>. A segunda forma é aquela focada na responsabilidade, que estabelece que os representantes precisam prestar contas do que fizeram. Nesse caso não se imputa ao representado a responsabilidade pelas ações do representante, mas não há também uma relação substancial, um efetivo “agir por outro”. Devido às limitações essas duas abordagens, são trazidos elementos importantes para a reflexão acerca da representação política que considerem a existência de um vínculo entre representante e representado, uma dimensão de responsividade, que surge no modelo proposto pela autora. Por responsividade, como já exposto, entende-se justamente um agir em consonância com os interesses do representado, levando em conta que a autora se mantém na representação padrão, onde se representam interesses e indivíduos. Contudo, a ênfase no processo constitutivo dessa responsividade não é enfatizado.

Por outro lado, existem as concepções substanciais que se preocupam de alguma forma com que o representante se assemelhe ao representado. Entretanto, o foco não é na ação, mas na presença. Na representação descritiva, a preocupação é que a composição do parlamento reproduza o ente representado. Se o representado é a nação, o parlamento deve ser semelhante à composição da nação. Em certo sentido reproduzir essa semelhança traria a dimensão democrática da representação. Neste aspecto, a representação proporcional sugerida por Thomas Hare e defendida por Stuart Mill (1981) seria um mecanismo essencial. Essa abordagem, no entanto, também carece do foco na ação e na afirmação de uma relação necessária entre representante e representado. Esse é um problema importante para a teoria democrática recente, dado que o atual debate sobre a presença de minorias nas mais diversas instituições revive a centralidade da ideia de assemelhar-se como ponto fundamental da representação. No entanto, surgem as seguintes questões: a semelhança do representante em relação aos representados garante a defesa desses representados? Apesar da roupagem nova, o mesmo dilema se encontra na obra da autora: a composição de um parlamento que reproduza a composição da nação representa a nação? Quando o debate se dá em torno de uma representação democrática ela passa necessariamente pela reflexão por esse aspecto, mas como a própria Pitkin reconhece, não se limita a ele.

Por fim a dimensão simbólica da representação demonstra outro aspecto que traz para a discussão um elemento que não é circunscrito somente no campo da racionalidade e da

---

<sup>8</sup> Há um componente absolutamente essencial na obra do autor que deve ser levado em consideração além da autorização: a dimensão criativa da relação representante-representado. Esse aspecto será abordado posteriormente

mediação de interesses objetivos de indivíduos. A representação enquanto símbolo envolve criação, adesão e sentimentos. Ela revela algo central na representação política que incorpora algo mais do que barganhas e a troca pública de razões, esses aspectos são encarnados na figura do representante e não são de pouca importância se pensarmos nas implicações que os símbolos podem ter no tipo de relação que procuramos observar. Enquanto na representação descritiva o que importa é a semelhança, na simbólica importam os significados. O foco para os defensores dessa ideia é um “estar por alguém” (*stand for*).

O trabalho de Pitkin, apesar de limitado em termos de não escapar da dimensão eleitoral, constitui uma fonte importante para a compreensão de um fenômeno multifacetado e plural. Até aqui observamos que pouco se pensou em termos da relação representante e representado como algo que demanda um representante que age substantivamente em nome de outros (*acting for*) e que precisa estar em contato com o representado. Surge uma tensão permanente que está no seio de uma necessária relação entre representação e participação: como o representante capta a vontade do representado? Como reduz uma multiplicidade dos representados a uma ação coerente? Esta já existe ou é um produto de uma dinâmica deliberativa que envolve ambos? Essas são somente algumas das perguntas que animam uma teoria da representação e que também nos lançam em direção a inquirir como participação e representação se articulam no cotidiano.

De tal forma, uma definição mínima seria a representação entendida como uma relação em que o representante age em nome do representado. Nesse diagnóstico, três elementos são identificados como essenciais à representação em seu sentido democrático: A autorização, a *accountability* e a responsividade. A autorização expressa a legitimidade que o representante adquire a partir do consentimento dos representados e que, em alguma medida, o imbuí de independência. A *accountability* significa que o representante precisa publicizar suas decisões e se submeter ao crivo do eleitor, fazê-las conhecidas por aqueles que o autorizam, possibilitando algum grau de controle. A responsividade faz referência à conexão entre representante e representado, no sentido do que os representantes deveriam, como já dito, agir em consonância com os interesses daqueles que representam, sendo afetados, em alguma medida por eles. Os três atributos postos buscam responder a três questões: com que legitimidade, de que forma, e o que deverá ser representado. São elementos centrais para uma reflexão acerca da representação, pois eles estruturaram o significado do conceito em um primeiro momento. Não há dúvidas que este fundamento normativo da representação é problematizado pela teoria construtivista, carecendo de adequações dadas por um vínculo que

nesse primeiro momento é teorizado de forma muito clara, mas que o debate atual demonstra existir contornos muito mais fluídos.

Pitkin (1985) nos fornece um ponto de partida interessante para explorar a tensão entre participação e representação dentro da própria teoria da representação política. Ela se encontra na mais importante diferenciação, nesse debate inicial, que se dá entre a noção de representação independente e a representação por mandato. Essas duas concepções se fundamentam em percepções diferentes sobre a relação entre representante e representado. Na representação independente o representante possui liberdade, sua ação política se dá a partir do seu próprio julgamento. Em contraposição, a ideia de mandato concebe o representante como um perfeito guardião da vontade do representado, que deve seguir à risca aquilo que o representado deseja.

Argumento que essas duas formas de representar, com independência ou mandato, encarnam eletivamente o conflito entre representação e participação direta e, portanto, a tensão entre representação e participação. No primeiro caso, a ideia de independência se desenvolveu a partir da noção já apresentada de superioridade do representante em relação ao representado. A segunda transparece a noção de que a democracia representativa é a “democracia possível”, haja vista que com a extensão e o aumento populacional se torna inviável que o cidadão tome as decisões diretamente. Nesse contínuo se encontram de um lado o representante enquanto fiduciário (independente) e do outro o delegado (mandato), mas a representação democrática, no entanto, seria algo que se encontra entre os dois extremos dessas vertentes. Como demonstra Pitkin, através das variadas “imagens” e analogias que utiliza, a representação pressupõe algum grau de semelhança, mas também de diferença. Sem essas duas dimensões não se poderia falar propriamente em representação política. Um representante totalmente independente não é um representante político na mesma medida que um totalmente dependente também não o é.

Entendidos esses múltiplos sentidos e os fundamentos de um conceito de representação política e seu aspecto normativo em termos democráticos, podemos refletir acerca de elementos contextuais, que se misturam com o desenvolvimento histórico da democracia representativa. Manin (1995) resgata as bases da representação ainda antes de governos de massas, encontrando no parlamentarismo inglês a sua forma primária. Este é uma forma de governo que se apoia em uma noção amplamente aristocrática, que se sustenta na confiança da superioridade do representante em relação aos representados. O representante surge como pessoa confiável, dotada de capacidade de pensar e encontrar aquilo que é melhor

para a nação. Essa figura política não é, de forma alguma, uma pessoa comum, média. É importante considerar que nesse modelo não há instituições intermediadoras entre representante e representando, como se dará posteriormente.

O governo representativo pode ser pensado dentro de um paradigma democrático a partir da emergência do que Manin chama de Democracia de Partido. Com a progressiva extensão do sufrágio até sua universalização e o surgimento dos partidos de massa, a representação precisa ser ressignificada a partir de novas bases e de uma relação entre representante e representado diferente do modelo anterior. Demarcados por intensas diferenças ideológicas o partido se torna o novo mediador da atividade política. O representante é uma encarnação dos ideais partidários, que se conectam com a disposição social dos representados. A confiança e a defesa de superioridade do representante sobre o representado não desaparece, mas se concentra nos partidos a partir de uma vinculação identitária de base social, especialmente em termos do quadro de conflito capital-trabalho. Essa realidade está presente mesmo nos partidos de esquerda, muitas vezes orientados pela noção de vanguarda.

A crise das grandes ideologias que marca o fim do século XX é um novo momento de transformação da representação, agora em direção à chamada democracia de público (audiência). Com o enfraquecimento dos partidos como instituições estruturadoras da ação política e social e o fortalecimento das mídias de massa, a conexão direta entre representante e representado é restituída através da mídia. Ela se estabelece de forma diferenciada em relação ao modelo parlamentar, haja vista a existência de um elemento de mediação. A identificação mais do que ideológica passa a ser temática, criando eleições muito mais fragmentadas. A emergência de grupos de pressão se torna central. Em texto recente, Manin (2012) revisita essas considerações sobre a “democracia de público” identificando que a tendência se confirmou em várias democracias que tem demonstrando um enfraquecimento dos partidos enquanto instituições mediadoras. Neste texto o autor reconhece a importância das novas mídias sociais como esse elo de comunicação, a despeito de seu foco inicial: as pesquisas de opinião.

Já em “Metamorfoses do Governo Representativo” (MANIN, 1995), a democracia de público é marcada por uma ação mais reativa dos representados. Essa comunicação precisa ser pensada de forma crítica, especialmente quando concebemos que os representados se aglutinam em torno de pautas construídas a partir dos representantes. Nesse sentido, o representado poderia ser limitado a desempenhar um papel que não é constitutivo do

representante. O que significaria que os representados não participam da construção da agenda ativamente, somente emprestando legitimidade a um e outro representante. A partir deste quadro, podemos pensar que se o representante moldar o representado em demasia, essa relação pode se dar em uma única direção, enfraquecendo aspectos da conexão entre representação e participação e a própria construção de uma representação política que possa carregar a alcunha de democrática. Nesse ponto adiantamos parte importante do debate que está no cerne da teoria construtivista.

Pensar essas transformações no exercício da representação contribui para a proposta do presente trabalho em dois sentidos: 1) na identificação de alguns dos problemas que constroem a tensão entre representação e participação 2) na identificação de que a noção de representação é fluida e mutável, apesar de suas bases comuns, mas também resiliente, demarcando a importância do conceito na teoria política. Este segundo aspecto é central justamente para pensarmos a representação como um conceito que tem uma dimensão normativa, mas que varia no tempo e no espaço, sendo produzida a partir de variadas dinâmicas. Os estudos mais recentes demonstram justamente a possibilidade observar às práticas da sociedade civil a partir das lentes da representação, rompendo uma concepção monista (ALMEIDA, 2015), focada somente nas eleições, nas tradicionais instituições representativas e nas dimensões formais da representação. O frutífero debate sobre os aspectos simbólicos que Pitkin elencou, mas não desenvolveu, retornam a discussão. Apesar dos trabalhos de Manin e Pitkin permanecerem restritos nessa dimensão, eles abordam um núcleo fundamental do conceito e desenvolvimentos que possibilitaram que as formulações recentes dessem passos à frente no debate teórico e empírico. Para nós passar por esse debate apresenta tanto o contexto de desenvolvimento da representação política, mas também para recuperar termos como *accountability* e responsividade, que na nossa observação ocupam papel central.

Abordados alguns dos fundamentos e do desenvolvimento do conceito de representação ao longo do século XX, nos voltaremos a partir de agora para o flanco crítico da teoria democrática, em especial aos teóricos que enfatizaram a participação como ponto chave da democracia.

### 1.3 PARTICIPAÇÃO CONTRA REPRESENTAÇÃO <sup>9</sup>

A construção da tensão entre participação e representação não é fruto somente dos debates dos defensores do governo representativo e sua versão democrática, mas também dos opositores a essa forma e talvez de forma ainda mais enfática. No centro desse debate se encontra o filósofo Jean-Jacques Rousseau. Para o autor, em *O Contrato Social* (2005), representação e participação são excludentes. A legitimidade da vida em comunidade advém justamente de uma participação direta. Não se trata de uma possibilidade, mas da única forma legítima. A variedade dos governos se dá somente em relação ao executivo, podendo estar a administração a cargo de um, de poucos ou de todos. Rousseau constrói uma noção de soberania que se encontra intimamente conectada ao autogoverno e à presença, que se consubstancia a partir de um procedimento em que o soberano é uma expressão da comunidade reunida. Enquanto indivíduo é súdito, enquanto comunidade é parte do soberano. Por isso os indivíduos são autores das leis que regem sua própria vida.

Essa soberania reside na unidade do corpo político e não pode ser dividida, sem que com isso seja destruída. De tal maneira, toda forma de representação significaria, em essência, uma transferência de soberania que coloca em xeque a autonomia dos indivíduos, que alienam sua vontade em prol de outros. A participação política dos cidadãos é o que constrói efetivamente a sociedade, logo, abdicar desse processo é como não fazer parte desse corpo enquanto cidadão.

O sistema representativo de base eleitoral condiciona o exercício da soberania a um único momento, depois os indivíduos se tornam servos daqueles que elegeram. Essa crítica é construída por Rousseau se utilizando do caso inglês, o mais importante referencial de governo representativo da época:

---

<sup>9</sup> Nesse capítulo optamos por centrar na crítica realizada no âmbito da teoria participativa e por isso não desenvolvemos a crítica alinhada ao pensamento marxista que aponta para toda a democracia liberal como falácia, mas que não se constitui em oposição à ideia de representação, haja vista a importância da concepção de vanguarda e o desenvolvimento das elites partidárias. Marx, ao analisar o caso da comuna de Paris, elogia a autogestão e a própria comuna se torna uma referência. Além disso, o princípio da participação passa a fazer parte da crítica dentro do próprio comunismo, como vocalizado por Rosa Luxemburgo ao perceber que o abandono das eleições e de certos mecanismos parlamentares significou a redução da participação dos trabalhadores e não sua ampliação. Nesse sentido, nos limitamos a reconhecer que entre os teóricos da participação é evidente a influência da crítica ao capitalismo e da desigualdade como motivador da busca de um sistema político que reduza as desigualdades através da autogestão. A escolha pela ênfase na influência de Rousseau se dá mais diretamente pelo choque evidente entre a representação política e a participação das pessoas e pela própria retomada de sua influência na obra de Macpherson (1978), Pateman (1992) e Barber (2003).

Toda lei que o povo, em pessoa, não ratificou é nula, não é sequer lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido. Ele o é apenas durante a eleição dos membros do parlamento; tão logo estejam eleitos, é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, o uso que dela faz merece mesmo que a perca (ROUSSEAU, 2006 p. 109).

Contrapondo a dita liberdade dos modernos em comparação àquela que era exercida na Grécia antiga, Rousseau diz:

Quanto a vocês, povos modernos, não possuem escravos, mas vocês o são; pagam a liberdade deles com a de vocês. É inútil vangloriar-se dessa preferência; nisso vejo mais covardia que humanidade [...] Seja como for, no momento em que um povo se atribui representantes, deixa de ser livre, não é mais povo (ROUSSEAU, 2006 p. p.110).

O soberano, que é a comunidade dos indivíduos e não uma simples agregação, tem como objetivo a busca da vontade geral, uma vontade que transcende às vontades individuais e os interesses particulares em direção ao bem comum, mas que assume um estatuto de verdade. Entretanto, apesar do teor aparentemente transcendental, interpreto que a vontade geral possui tal estatuto na obra do filósofo, pois é constituída da única forma legítima de construção da sociedade entre indivíduos que abdicaram de um estado de natureza marcado pela liberdade. A liberdade é uma garantia necessária, mas esta é distinta do que existia no estado de natureza. É um momento qualitativamente diferente. O conteúdo que deveriam ter as leis, e do que quer que seja a vontade geral de determinado povo não é explicitado. Viver em sociedade não tem outro sentido se não elevar a condição do homem e isso só pode ser alcançado por todos os participantes do contrato através da vontade geral, encontrada pelo soberano.

A despeito das exigências radicais de participação nas formulações de Rousseau, quando o autor é chamado a participar da reestruturação do Estado polonês ele demonstra uma posição prática menos radical, aceitando a ideia de representação. Esta, contudo, deve seguir a concepção de mandato. Os representantes deveriam seguir à risca a orientação da sociedade. Aparentemente na impossibilidade de um governo essencialmente participativo, a representação deve estar totalmente vinculada àqueles de onde emana a soberania, a representação deve ser a reprodução da vontade dos representados. A defesa de Rousseau é pela definição de delegados que não tem em si a qualidade de definir questões a partir de seu

próprio julgamento (RUZZA, 2008; URBINATI, 2006b). Nesses termos, Rousseau não defenderia propriamente a representação política como entendida por Pitkin.

Apesar da abertura prática de Rousseau em relação ao caso polonês, ele se torna o principal protagonista da tensão entre representação e participação. Sua relevância é renovada, tendo em vista que é a principal influência de formulações radicais de democracia que retornaram ao debate dentro da teoria política com a reação aos postulados elitistas do século XX.

É de interesse abordar a análise de Urbinati (2006b) que apresenta um Rousseau bem menos radical e participativo do que por vezes é imaginado. Ao vincular soberania, vontade e presença o autor teria transposto a concepção de Jean Bodin da monarquia para uma perspectiva de soberania popular. Essa transição não significa uma participação ampla e deliberativa. Para a autora o que o cidadão rousseauiano faz é ratificar e não deliberar e debater. Quem resguarda essas virtudes políticas é o legislador. Seria uma democracia de silêncio, cognitiva, não deliberativa e, portanto, não política. À medida que as associações são proibidas em virtude de evitar a parcialidade e os interesses privados, se perde a importante dimensão do julgamento, que a autora busca em Kant.<sup>10</sup> Rousseau teria se influenciado pelo governo espartano e não ateniense, haja vista que ele não era regido pela deliberação. Urbinati considera o julgamento uma das virtudes políticas e ela está intimamente ligada à deliberação, apontando para um limite do pensamento do autor e que se perpetuou em parte da teoria participativa ao não enfatizar o aspecto deliberativo. Contudo a autora italiana não dá a devida consideração ao poder de decisão em relação ao qual os cidadãos passam a ser alijados, produzindo impacto inclusive na motivação política e na apatia através do sentimento de efetividade.<sup>11</sup> De forma geral, a afirmação e o desenvolvimento de uma teoria participativa representaram a superação de alguns limites do pensamento rousseauiano, contudo alimentando a tensão e mesmo a oposição entre os dois conceitos (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992; BARBER, 2003).

---

<sup>10</sup> A perspectiva acerca da tomada de decisão pelo soberano envolve a busca pela vontade geral, e esta não pode estar submetida a nenhuma vontade particular. Para Rousseau, à medida em que os indivíduos se associam à vontade geral, para eles passa a ser a vontade da associação, que na verdade é uma vontade privada em relação à toda a sociedade. A preocupação do autor está em garantir um exercício livre da vontade, que não esbarra somente na associação, mas também em diferenças econômicas muito grandes, na escravidão e em qualquer elemento que possa atrapalhar a liberdade do indivíduo na tomada de decisão. Nesse sentido Urbinati coloca a posição de Rousseau como cognitiva em oposição a uma perspectiva deliberativa.

<sup>11</sup> Essa perspectiva está em consonância com a crítica de Miguel (2014) a um certo esmaecimento da dimensão da política como disputa de poder nos teóricos da representação e da deliberação.

Para além desses fundamentos críticos mais radicais, os chamados teóricos da democracia participativa recuperam a concepção de participação substantiva, entendendo a participação como constituinte da sociedade, com potencial educativo, e fonte de legitimidade das decisões políticas. Reincorporam a ideia de autogoverno, que fora desmantelada com as críticas elitistas. Pateman (1992) e Macpherson (1978) não se colocam como contrários à representação, mas a sua obra enfatiza a participação direta dos indivíduos, interferindo na política sem a condição de representantes. Participação essa que não se limita a alguma esfera específica. São inspirados pelos movimentos contestatórios de 1968, que foram desde as manifestações estudantis na França, passando pelas lutas por direitos civis nos Estados Unidos e as lutas contra o autoritarismo em diversos lugares. A demanda por mais participação se torna aspecto essencial de uma possível transformação da política realizada. Esses autores apontam para um esgotamento da chamada democracia mínima, pensando não somente em termos analíticos, mas também propositivos em vias de mudanças institucionais capazes de reestruturar os processos de tomada de decisão na sociedade. Trata-se de uma concepção que se dá no âmbito do poder e não somente de influência. De forma, geral a primeira geração<sup>12</sup> de pensadores da teoria participativa estava preocupada em estabelecer uma noção de participação que ia além da mera legitimação, capaz de afetar decisivamente os rumos das decisões, enquanto a segunda geração queria viabilizar novos modelos de democracia que rompiam com o modelo de representação liberal ou mesmo com o próprio conceito de representação (LAVALLE, 2015).

Pateman (1992) vê na participação um caráter não só de autogoverno, mas propriamente educativo e formador do indivíduo para a vida em sociedade. Sem a prática do autogoverno, como em Rousseau, esse indivíduo não poderia ser de fato um cidadão, pois não define os rumos de sua própria vida em sociedade. A exclusão dos não-representantes da vida política ativa é feita em virtude de uma dita incapacidade de participar, mas só participando as capacidades poderiam ser plenamente desenvolvidas. A ideia de perfectibilidade de Stuart Mill (1981) é central, pois a participação política e a democracia são pensadas em termos de um valor e um aspecto que possibilitam o aperfeiçoamento dos indivíduos.

---

<sup>12</sup> Lavalle (2016) considera a existência de três gerações de pensadores ligados à temática da democracia participativa. A primeira geração representada nos esforços de Arnstein (1968), enquanto a segunda geração é bem representada por Barber (2002) e Paul Hirst (1994) e a terceira geração, que representa a fase contemporânea dos estudos, a não ser que já possamos considerar uma quarta geração de estudos, abandona o que o autor chama de pretensão de unitarismo, que seria justamente “um princípio capaz de alicerçar um novo arranjo arquitetônico para a democracia como um todo” (p. 195). Essa terceira geração estaria observando a multiplicidade de experiências participativas, que não poderiam ser tomadas fora de suas propostas e objetivos específicos.

A representação exclui da efetiva tomada de decisão os sujeitos afetados por elas. Uma participação que não se converte em decisão pode ser protelada e com isso fica à mercê da desmobilização. Esses autores se posicionam muito claramente contra uma leitura liberal da democracia representativa que foi embasada tanto nas obras elitistas quanto no pluralismo. A crítica se direciona aos fundamentos da teoria liberal e de sua concepção de ser humano e ao pressuposto da busca sempre autointeressada na maximização de interesses. O entendimento de que a representação é exclusiva é um dos principais pontos que a defesa mais contemporânea da representação, para além da tradição liberal e eleitoral, se concentra em criticar, se posicionando diretamente em oposição a estes pensadores. É interessante notar que levantam a temática dos efeitos da não-participação, que em certo momento foi vista como uma expressão de satisfação da população. Ao contrário disso, a não-participação e a apatia política pouco tinham a ver com satisfação, antes, eram resultado da percepção da incapacidade de afetar os rumos políticos e da falta de possibilidade de aperfeiçoar seu conhecimento sobre o mundo público. É necessário problematizar a relação da sociedade com a política como algo natural e dado.

Há um esforço em pensar a participação como um remédio para os efeitos negativos da representação, mas não há um esforço de conexão entre participação e representação, pensando as formas como os dois conceitos podem se relacionar e também como a representação fazia parte das atividades políticas da própria sociedade civil. A representação é tão somente um substituto da participação em contextos onde ela se torna inviável. Representação é vista especialmente pelo aspecto da exclusão. Assim as possibilidades de reformulação do conceito de representação são deixadas de lado (ALMEIDA, 2015).

A construção dessa tensão, advinda de ambos os lados, fez com que muito pouco se refletisse sobre as relações entre esses dois termos e de que forma se afetam mutuamente. As formulações de Rousseau não são levadas a cabo e o modelo representativo, com ênfase na liberdade do representante, se torna vencedor. Entretanto, a realização empírica da democracia questiona continuamente a democracia representativa em moldes liberais, ou aquilo que Urbinati (2002) chama de representação eleitoral, deixando claras as limitações que os primeiros formuladores não foram capazes de perceber, solucionar ou nem mesmo faziam parte de suas preocupações.

Da mesma forma que se buscou esclarecer sinteticamente o conceito de representação, é importante fazer algumas observações acerca da noção de participação. Mas o que de fato é participar? Como definir a atividade política da sociedade? A década de 1960 é referência

tanto para os pensadores que tratamos até aqui quanto para outra abordagem que tem como ponto de partida o trabalho de Milbrath (1965), mas que se desdobra em uma série de contribuições que pensam a participação em um marco focado na empiria (BORBA, 2012), sem se focar em aspectos normativos propriamente ditos.

Pateman (2002), ao tratar o contexto específico da administração de fábricas, considera a existência de uma participação plena e outra somente parcial. A primeira tem a ver com uma perspectiva substancial de vida pública, onde o autogoverno é uma exigência para o próprio aperfeiçoamento do sujeito e o desenvolvimento da autonomia. “A participação plena requer, assim, o envolvimento dos cidadãos em todas as tomadas de decisão democrática” (CUNNINGHAM, 2009). A segunda envolve um tipo de participação que pode ser vista pelo representante como fonte de consulta, que não envolve nenhum poder vinculante na tomada de decisões, motivada pela busca de interesses sempre parciais fruto da individualidade. Nesses termos, a função da participação é somente informar.

Essa concepção dicotômica faz parte também da argumentação de Barber (2003), e é aí que tem implicações mais radicais, retomando uma oposição insuperável entre representação e participação. Para tal esforço, foi desenvolvida uma ideia geral de *participação fraca* vinculada ao pensamento liberal e uma noção de *participação forte* como elemento constitutivo da sociedade, que se conecta, assim, à uma noção mais radical de democracia. Por elemento constitutivo entende-se que a participação é considerada como um valor e o ponto de partida para o processo criativo que envolve a coletividade. Se o homem é social, como já pensava Aristóteles, ou a sociedade é um produto do consenso de indivíduos, em sentido contratualista, a única forma legítima de definir os limites e as possibilidades da vida é através da constituição coletiva das leis que recairão sobre o indivíduo e seus pares. O autor utiliza as noções de *Thin Democracy* e de *Strong Democracy* como formas de distinguir o edifício democrático constituído a partir da teoria liberal que produziu a democracia representativa e uma nova proposta de democracia participativa que se fundamenta na descentralização, deliberação e participação direta. Barber distingue seu modelo do que chama de formas unitárias de democracia participativa, privilegiando, de tal forma, o pluralismo de opiniões, mas a partir de fundamentos distintos do pluralismo competitivo. O autor concebe a participação a partir de uma estrutura que começa nos bairros, elencando as funções da fala na democracia forte:

1) a articulação de interesses, barganha e troca; 2) persuasão, 3) agenda-setting, 4) explora a mutualidade, 5) afiliação e afeição, 6) manutenção da autonomia, 7) testemunho e auto-expressão, 8) reformulação e conceitualização, 9) construção da comunidade como a criação do interesse público, do bem comum e de cidadãos ativos. (BARBER, 2003, p.178-179. Tradução Nossa).

Diferente do pensamento de Pateman (1992) e Macpherson (1978), a representação não é necessária e rompe com valores democráticos, servindo mal à democracia:

Os dispositivos principais mediante os quais a teoria liberal consegue garantir a liberdade enquanto assegura a democracia – [...] sobretudo a representação – revelaram que não asseguram a democracia e sequer garantem a liberdade. Representação destrói a participação e a cidadania mesmo se serve à *accountability* e aos direitos privados. Representação democrática é um oxímoro paradoxal produzido por nossa linguagem política; sua prática falha e confusa torna isso ainda mais óbvio (BARBER, 2003, p. xxxiv Tradução Nossa).<sup>13</sup>

A participação política pode ser entendida como uma ação informal, diretamente conectada ao sistema representativo e que tem seu momento máximo de intensidade nas eleições, único momento de interferência direta. Esse é o sentido que se encontra em autores como os federalistas e na maior parte do pensamento dos formuladores da chamada democracia representativa. Participação esta que é relacionada à defesa dos interesses privados, que às vezes podem se encontrar agregados em associações e grupos de interesse. O fim último de agir na política não tem a ver com a construção de uma vida em comunidade, com um sentido político amplo. Essa abordagem é fruto da concepção liberal e dos defensores de concepções mínimas de democracia, que é a referência central para as democracias contemporâneas e, portanto, da representação em seu sentido *padrão* (CASTIGLIONE; WARREN, 2006).

Essas duas formas de participação impõem diferentes desafios à reflexão acerca da representação, como percebe Pitkin (1967, p.12):

Mas se o problema é possibilitar a todos uma participação significativa numa vida pública, coletiva, um empreendimento comum e duradouro que perpetua suas realizações e alargue a visão e a percepção de si mesmo, então a resposta é bem menos clara. Um homem pode muito bem cuidar dos negócios de um outro. Mas algumas atividades somente tem significado se cada homem as realiza por si mesmo.

---

<sup>13</sup> The major devices by which liberal theory contrives to guarantee liberty while securing democracy – representation, privacy, individualismo, and rights, but above all representation – turn out neither to secure democracy nor to guarantee liberty. Representation destroys participation and citizenship even as it serves accountability and private rights. Representative democracy is paradoxical na oxymoron as our political language has produced; its confused and failing practice make this ever more obvious.

Sherry Arnstein (1969), também no período de efervescência dos movimentos sociais de luta por mais participação, formulou uma classificação da participação social menos extrema do que de Pateman e Barber, apresentando uma gradação mais complexa, compondo uma “escada para a participação”. A autora dividiu a participação em oito degraus agrupados em três grupos, que vão de modelos mais fracos para modelos mais intensos: não-participação (1-2), Simbólica (3, 4 e 5) e Poder cidadão (6-8). Integram essas três categorias, respectivamente, 1) manipulação, 2) terapia, 3) informação, 4) consulta, 5) colocação, 6) parceria, 7) delegação do poder e 8) controle cidadão<sup>14</sup>. No primeiro caso há o uso de uma aparência participativa como mero elemento de legitimação; o segundo caso descreve um tipo de experiência onde se montam grupos para promover a cura de determinada “doença” travestida de participação social. Trata-se as pessoas ao invés dos problemas sociais<sup>15</sup>. Em relação ao segundo grupo, a *informação* leva em consideração os casos onde a população fornece relatos para a tomada de decisão, mas não participa efetivamente dela. A *consulta*, por sua vez, toma um caráter formal, mas reserva aos dignitários do poder a tomada efetiva de decisão. A *colocação* é a escolha de pessoas específicas para representar um grupo, mas que não prestam contas ao grupo que representam ou são minoria no processo decisório.

No *poder cidadão* parte-se de um elemento crescente de impacto relativo ao poder de decisão. Na *parceria* o poder é dividido entre a sociedade e os detentores do poder; na *delegação* a sociedade é maioria e no *controle social* a decisão é totalmente vinculada a sociedade e não há intermediação. Quais são as possibilidades de pensar esses diferentes níveis de participação em correlação com o conceito de representação? A representação política pode aceitar sem maiores dificuldades a relação com os cinco primeiros níveis, já que cabem de forma razoável dentro do conceito de independência. Não ameaçam o poder do representante. Nos três últimos degraus haveria uma perda de autonomia em virtude da sociedade, que é progressivamente empoderada.

Do ponto de vista empírico, os estudiosos da democracia participativa passaram a lançar um olhar voltado para as inovações democráticas ao redor do mundo, buscando compreender seu funcionamento e seus ganhos, com especial enfoque na dimensão

---

<sup>14</sup> Non-participation, (Manipulation and Therapy), Tokenism – (Informing, Consultation and Placation) and Citizen Power (Partnership, Delegated Power and Citizen Control). Em relação ao termo tokenism não foi encontrada uma tradução precisa, pois o termo está ligado a um esforço meramente simbólico de fazer alguma coisa, como quando se escolhe uma pessoa negra para fazer parte de um grupo a fim de utilizá-lo como fonte de legitimidade e demonstrar que não haveria igualdade, que não há de fato.

<sup>15</sup> A autora cita um caso onde um pai perdeu o filho por um erro médico e em vez de serem tomadas medidas públicas para resolver o problema e evitar outros casos, os responsáveis ofereceram sessões de tratamento de crianças para pais. A autora afirma que esse tipo promove a adequação dos sujeitos à sociedade.

institucional. Havia uma euforia com relação às experiências que operavam além das tradicionais instituições liberais, muitas dessas experiências impulsionadas por políticos ligados à esquerda, indo desde experiências locais, como os *Panchyats* na Índia e os orçamentos participativos no Brasil, até experiências nacionais como conselhos de políticas Públicas e o *Deliberative Poll* sobre o sistema político no Canadá. Ao redor do mundo era possível observar experiências de aprofundamento democrático a partir do empoderamento da participação popular (FUNG; WRIGHT, 2001; SANTOS, 2002; AVRITZER, 2010). Apesar dos avanços promovidos pelo debate sobre participação, o tema da representação só viria a ganhar enfoque nas experiências participativas no início do século XXI.

A partir de uma tradição bastante distinta dos autores da democracia participativa, também na década de 1960 começam a surgir trabalhos interessados em estudar a participação política de um ponto de vista empírico. Enquanto os teóricos da democracia participativa da primeira geração e segunda geração estavam preocupados em pensar a participação vinculada a tomada de poder e em sistemas capazes de alterar substancialmente a lógica da democracia liberal, esses estudos sobre participação tinham uma preocupação empírica de criar métodos de mensurar a atividade política das pessoas. O trabalho de Milbraith (1965) foi um ponto de partida, utilizando a classificação de uma série de atividades que englobavam ações em um *continuum* estabelecido a partir dos custos e da complexidade da atividade. Essa série de estudos se desdobra em consonância com os estudos sobre cultura política e criam uma série de tipologias preocupadas em entender como os indivíduos participavam.

Podemos notar duas diferenças significativas entre as abordagens: 1) os teóricos da democracia participativa na primeira e segunda geração operam a partir de uma série de aspectos normativos localizando a participação política como uma ação sempre substancial; 2) o debate sobre participação tem uma importante dimensão institucional, apresentando uma reestruturação do poder político e suas hierarquias, preocupada não só com os resultados, dando centralidade às ideias de aprendizado e de autogoverno. Em relação à primeira questão, nos estudos sobre participação política no marco empírico, é possível observar que estavam preocupados em perceber aspectos de uma cultura democrática que se convertia em indivíduos mais ativos, muitas vezes associados tanto ao tema da estabilidade dos regimes como a aspectos qualitativos.

A análise é focada nos indivíduos a partir da mensuração das atividades políticas dos cidadãos em uma perspectiva comparada. Os trabalhos de Pizzorno, Verba, Nie e Kim foram *surveys* de larga escala, em vários países. Em certo sentido, a ideia de participação política

proposta no âmbito dos estudos sobre democracia participativa apresenta uma ideia mais exigente, enquanto os autores vinculados à essa tradição consideravam participação desde o simples ato de votar, passando por atividades de campanha incluindo práticas de atividade cooperativa.<sup>16</sup> (BORBA, 2012) Uma referência para esse tipo de abordagem é o trabalho *Comunidade e Democracia* de Robert Putnam (2002), que percebe a cultura cívica como uma variável causal em relação ao bom desempenho institucional. Aqui a participação dos indivíduos na vida política produz efeitos abrangentes na sociedade a partir do acúmulo de *capital social*, ao mesmo tempo que é um indicador de vitalidade democrática. As abordagens neo-tocquevilianas<sup>17</sup> percebem que a participação dos cidadãos favorece a democracia, porém, os primeiros estudos ainda giravam em torno das eleições e de atividades cívicas, mas com o passar do tempo se tornou premente considerar novas formas de atuação (NORRIS, 2002; TEORELL, 2007; FOX, 2013; VAN DETH, 2014).

Apesar das diferenças significativas de abordagem, os trabalhos recentes sobre participação política no âmbito de teóricos da cultura política contribuíram para a problematização de perspectivas centradas nas eleições, pois identificaram uma série de modalidades de participação política que questionam a identificação de uma apatia generalizada dos cidadãos, observando a questão a partir dos dados de abstenção eleitoral. Em *Democratic Phoenix* (2002), Norris argumenta que há uma mudança nas modalidades de atuação política da população que significa um enfraquecimento das tradicionais instituições representativas e que não pode ser equalizada ao enfraquecimento da democracia em si. Os indivíduos insatisfeitos com resultados políticos passam a procurar novas formas de engajamento.

A pluralização do entendimento sobre o que vem a ser “participação política” é significativa, pois passa a considerar que até mesmo um associativismo de caráter civil pode ter impacto significativo na política. Esses estudos ajudam a perceber a existência de demandas políticas que vão além do voto, apresentando elementos que favorecem a tese de que falar de participação política vai além de uma teoria normativa, e processos em

---

<sup>16</sup> O debate sobre os tipos de participação política, central a essa abordagem, diverge quanto à ideia de participação política e de participação cívica. Enquanto os primeiros estudos tiveram uma tendência de englobar tudo sobre a alcunha do civismo há um debate recente sobre a necessidade de distinguir ações efetivamente políticas daquelas que estão somente no âmbito das ações cívicas. Um exemplo é a tipologia ampla proposta por Van Deth (2014) que distingue formas políticas e não políticas ao longo de quatro tipos que levam em consideração o espaço, o alvo da ação e inclusive a dimensão da atribuição de sentido atribuída pelos atores sociais que empreendem determinada ação.

<sup>17</sup> Essas tradições tem uma abordagem semelhante à de Tocqueville (2005) em relação a atividade associativa dos cidadãos na América e eram parte fundamental do espírito democrático e da resistência a tirania. Esse associativismo é pensado nos marcos do pensamento liberal.

movimento, que são fruto de transformações societárias importantes. Pippa Norris (2002) argumenta, a partir da teoria da modernização, que as transformações que marcam a emergência de sociedades pós-industriais seriam uma explicação. Essa abordagem, no entanto, não deu enfoque às instituições participativas nem aos mecanismos institucionalizados que incluem a participação política dentro de processos formais de tomada de decisão, como é o caso dos conselhos municipais e dos orçamentos participativos (BORBA, 2012).

Apesar de concordar que existem formas de engajamento político que são importantes para qualquer democracia, nos marcos de uma tradição tocquevilliana e reavivada nos estudos sobre capital social, o referencial de uma participação capaz de afetar as decisões políticas é essencial para pensarmos uma relação substantiva entre representação e participação. É preciso levar em conta a importância da participação política como fundamento dos sistemas democráticos. De qualquer forma, essa segunda tradição também não focou propriamente nas conexões entre os diversos repertórios de ação política participativa e os seus efeitos sobre os representantes e vice-e-versa, apesar da contribuição em direção a pensar a participação política em múltiplos níveis e não somente em sentido institucional e vinculada a processos decisórios diretos.

Essas duas abordagens nos oferecem elementos necessários para a reflexão que se dão no sentido da relação entre participação e tomada de decisão por um lado e da importância de múltiplas formas de participação, inclusive conectadas a lógica de funcionamento da esfera eleitoral. Se por um lado não podemos perder de vista a dimensão do poder, por outro não podemos percebê-lo somente através de seus mecanismos institucionais e dados objetivamente. Ao conjugar as duas tradições podemos pensar a participação a partir desses dois elementos, que serão fundamentais a nossa pesquisa. Por um lado, os indivíduos se apresentam diretamente a instituições que lhes permitem participar da tomada de decisão e por outro eles integram movimentos e ações de cunho político não institucionais e por vezes não partidárias, mas que enviam mensagens para as instituições formais. Em ambos os casos, seja na perspectiva da cultura cívica, seja na no aprendizado democrático, o efeito da participação sobre os atores que participam é parte importante do processo. Ao trazer o conceito de participação não nos remetemos somente ao seu papel histórico, mas também no resgate de características que nos auxiliem a identificar qual participação está conectada à qual representação. Esse é um movimento que nos parece importante para avançar na percepção empírica desse fenômeno.

## 1.4 A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA DELIBERATIVA

A deliberação estava no centro da preocupação dos teóricos liberais da democracia, sendo o instrumento de implementação das melhores decisões. Na perspectiva tanto dos federalistas quanto de Burke (2012) a deliberação é uma das razões da independência e da “blindagem” do parlamento. Nesse aspecto Stuart Mill (1981) não segue uma seara distinta, apesar de se aproximar da participação política através do entendimento de que os indivíduos deveriam participar da vida política local e da administração através de conselhos. O tema da deliberação vai se transformando e mudando continuamente de eixo, mas é na década de 1960 que ele ganhou uma renovada importância inclusive como dimensão crítica, em oposição ao abandono dessa categoria em prol da racionalidade instrumental dos atores políticos.

Saindo dos defensores da representação e entrando em discussões mais contemporâneas acerca da democracia, o ponto de partida que fornece contribuições importantes para se pensar essa dimensão é Habermas (1997). Apesar de não ser um teórico da representação política, mas antes da sociedade civil e da deliberação, Habermas produz importantes contribuições para a reconexão entre sociedade civil e Estado, que em muitos aspectos são importantes para refletir como ambas as esferas se encontram conectadas e como as decisões políticas encontram lastro nos debates constituídos na esfera pública. Como argumenta Urbinati (2006), apesar de Habermas não ter se debruçado sobre a representação, ao pensar a dimensão da esfera pública como conexão entre Estado e sociedade civil ele fornece as bases para ponderar um tipo de relação na qual a sociedade civil reage ao déficit de comunicação entre sociedade civil e Estado, representando o que ela chama de uma ruptura na relação orgânica entre ambos. De tal forma, na medida em que a representação política moderna é inaugurada, continuamente ela é pressionada pela sociedade civil a estabelecer e reestabelecer a conexão entre representantes e representados. Em outros termos, quando a sociedade civil não consegue ser ouvida pelos representantes, seja pelas desigualdades ou por um descolamento da esfera política da esfera social, ela se faz ouvida através de outras vias de ação. Ainda que a política formal seja das elites, elas estão conectadas e dependem da legitimação de um *demos* democrático.

Habermas identifica a existência de “dois mundos” na modernidade, um definido como Sistema e outro como Mundo da Vida<sup>18</sup>. Essas duas realidades do mundo social são

---

<sup>18</sup>O conceito de Mundo da Vida significa “um depósito de auto evidências ou de convicções não questionadas, das quais os participantes em comunicação fazem uso nos processos cooperativos de interpretação. Mas só quando se tornam *relevantes para uma situação* este ou aquele elemento, podem *determinadas auto evidências*

categorias que exprimem a existência de um processo que se desenvolve a partir da racionalidade, mas que vai à direções distintas. No Sistema, a racionalidade prevalecente é regida a partir de uma lógica instrumental, típica do mercado e dos espaços burocratizados, onde os fins de maximização e de eficiência são centrais. Por outro lado, o Mundo da Vida se caracteriza por uma racionalidade comunicativa ligada a valores que excedem os limites instrumentais e está presente em associações e no dia-a-dia dos indivíduos em diversos espaços. Essas duas racionalidades exprimem a existência de uma dicotomia no pensamento habermasiano. O pensamento de Habermas, a princípio, teoriza um Mundo da Vida que está constantemente se defendendo das estruturas sistêmicas que visam impor sua racionalidade e que não apresenta reação, o que é alvo de críticas, em especial a de Arato e Cohen, que pensam em um mundo da vida que também age no sentido de levar formas comunicativas de ação e racionalidade ao Sistema.

O mundo da vida se desenvolve a partir de processos linguísticos e a fala é componente central. Habermas reconhece que através do discurso se desenvolve a sociedade e o campo da política deve ser o espaço por excelência dessa racionalidade. O autor questiona a proposição de Downs (2013) que transforma o mundo da política em mera reprodução do mundo do mercado. Pensar a política enquanto campo do discurso e da tolerância tem forte relação com o pensamento de Stuart Mill (2018) acerca da democracia, pois se a religião não ocupa mais espaço legitimador da sociedade, os espaços estão abertos à discussão e à construção. A democracia é entendida não enquanto um evento que ocorre de quatro em quatro anos e tem como seu ponto alto a eleição de candidatos. As elites políticas podem conduzir o processo, entretanto as decisões políticas se lastreiam em processos mais complexos que não negligenciam a sociedade civil, pelo contrário, as demandas societárias ecoam no mundo político através da esfera pública (HABERMAS, 1997).

A democracia é um movimento contínuo que se dá nos processos institucionais e não institucionais, em que, por meio do diálogo, agendas são construídas de forma coletiva, ainda que sem a participação formal dos cidadãos. Esse pensamento é o que alimenta a noção de esfera pública habermasiana, que seria uma espécie de caixa de ressonância que conecta Sociedade Civil, Estado e Mercado, produzindo decisões políticas que não estão desvinculadas das opiniões públicas. A deliberação é o centro do processo público e as preferências de políticos e cidadãos não devem ser tomadas como um construto imutável, mas

---

ser mobilizadas *em forma de um saber sobre o que existe consenso e o que é suscetível de problematização* (trecho traduzido do espanhol) (HABERMAS, 1986).

constantemente modificado a partir do acesso a novas informações e opiniões (AVRITZER, 1996).

A democracia, pensada nesses termos, recupera de maneira intensa uma dimensão simbólica, buscando uma sociedade que se legitima no povo e no bem comum, e a uma ideia de bem comum revisada, pensada agora em termos comunicativos e plurais. Joshua Cohen, a partir da ideia de deliberação enquanto princípio fundante das democracias modernas, retoma a ideia de bem comum, mas este não é algo dado, como poderia ser a ideia de vontade geral, mas algo construído no processo de deliberação. A deliberação pública sempre tem, no pensamento do autor, o foco na produção do bem comum e requer alguma forma de igualdade manifesta e dá forma às identidades e aos interesses dos cidadãos (COHEN, 2009 p. 88). Ela produz um consenso discursivo de forma reflexiva, intersubjetiva e deliberativa do que é o bem comum a ser instituído por intermédio da política. No pensamento de Cohen, democracia tem a ver com a construção de bases para o autorrespeito e a possibilidade de entender a si mesmo e suas demandas como legítimas (COHEN, 2009 p. 87). Além de vincular a ideia de democracia deliberativa a princípios de bem comum, Cohen está preocupado com o desenvolvimento de um procedimento deliberativo ideal, capaz de servir como modelo para instituições deliberativas e a partir disso constrói um modelo baseado em cinco características principais. Esses princípios carregam ideias como o reconhecimento de igualdade entre os participantes de uma associação deliberativa, bem como o reconhecimento de que todos os participantes são portadores de capacidades deliberativas; a deliberação enquanto única forma de produção de legitimidade nas decisões e a legitimidade da deliberação advêm dos procedimentos serem respeitados (COHEN, 2009 p.91). A teoria deliberativa se propõe a transformar as discussões teóricas em procedimentos capazes de viabilizar em formato institucional a prática democrática.

A deliberação é o que possibilita que a democracia seja produto da troca de razões e ela fornece a proteção contra ideias que vão de encontro a noção de bem comum, centrada no ego dos participantes. Uma vez que os sujeitos são levados a produzir razões que sejam convincentes aos demais participantes, os indivíduos são constrangidos a pensar e refletir sobre suas próprias motivações. No caso de uma posição que seja vantajosa unicamente para um indivíduo, os demais participantes não serão convencidos que a aquela razão trará algum bem comum. A deliberação é pensada, neste aspecto, também como processo educativo:

A deliberação, portanto, foca o debate acerca do bem comum. E as concepções relevantes de bem comum não são compostas somente de interesses e preferências antecedentes à deliberação. Em vez disso, os interesses, objetivos e ideais que compreendem o bem comum são aqueles que sobrevivem à deliberação, interesses que, sob reflexão pública, acreditamos que são legítimos para ser acionados quando fazemos demandas sobre recursos sociais (COHEN, 2009 p: 96).

Cohen trabalha, assim como Habermas, a democracia deliberativa em termos de produção de um “consenso racionalmente motivado”, ou seja, “encontrar razões que são persuasivas para todos aqueles que estão comprometidos a agir de acordo com os resultados de um acesso livre e razoável de alternativas por interlocutores iguais” (COHEN, 2009 p.93). Essa noção de consenso é problemática, haja vista a existência de questões que desafiam a possibilidade da construção coletiva de alternativas. Esse limite é alvo de críticas e recebe uma resposta diferenciada dentro da própria teoria deliberativa.

Apesar da seminal importância do pensamento habermasiano, sua perspectiva inicial é alvo de críticas em dois sentidos: a dimensão demasiadamente normativa da deliberação, que tende a uma ideia de consenso e a informalidade da participação dos cidadãos. James Bohman tece uma versão de democracia deliberativa que tenta se afastar da dimensão normativa da versão habermasiana, bem como pensar a deliberação sem demandar um consenso:

A meu ver, a deliberação é uma atividade coletiva, mergulhada na ação do diálogo – da troca de razões. Essa deliberação é tipicamente iniciada em um contexto social específico. Ele começa com uma situação problemática na qual a coordenação se rompe; ela é retomada quando os atores voltam a cooperar. Um resultado bem-sucedido da deliberação é aceitável para todos, mas num sentido mais fraco do que o demandado pelas teorias procedimentais: o sucesso é medido não pelo forte requerimento de que todos devem concordar com os resultados, mas pelo requerimento fraco de interlocutores são suficientemente convincentes para continuar sua cooperação em processo (BOHMAN, 2009 p: 42).

A deliberação é compreendida como a troca de razões entre interlocutores. Para Bohman, o problema da deliberação envolve o que ele chama de uso público da razão. O processo de troca de razões é publicamente convincente quando motiva os participantes a continuarem participando, ainda que sua posição não tenha sido a contemplada. A operacionalização do conceito de democracia deliberativa apresentado pelo autor não abandona todos os pressupostos normativos, mantendo o reconhecimento de que qualquer arena deliberativa deve garantir que os participantes tenham igual chance de apresentar suas razões e de terem acesso a esses espaços. A deliberação nesses termos seria fonte de legitimidade e de eficácia, haja vista que o processo se torna mais amplo, trazendo à tona as diversas razões presentes na sociedade. A preocupação com uma ideia de comunicação

pública envolve restringir o uso de argumentos que fujam à compreensão de todos. Uma comunicação é não pública quando se utiliza de uma base argumentativa inserida em determinado contexto de valores não aceitos por todos os participantes da deliberação, como seria o caso dos argumentos de base religiosa. Essa abordagem, no entanto, parece problemática, uma vez que, se todo argumento tem fundamento na compreensão de algum valor específico, seja religioso ou secular, a fundamentação passa por uma dimensão subjetiva. É compreensiva a preocupação com a construção de argumentos que tenham essa dimensão pública, mas essa abordagem pode produzir uma exigência de racionalidade semelhante às teorias da escolha racional, porém voltada ao mundo público.

Habermas e a onda de teóricos que propuseram o desenvolvimento de uma normatividade deliberativa para a democracia, criticando os pressupostos do elitismo e do pluralismo, não atentaram para a possibilidade de interpretarem a dinâmica da representação de forma mais profunda e plural, focando ou nas instituições já existentes ou em abordagens combinadas com noções participativas de democracia (URBINATI; WARREN, 2008; ALMEIDA, 2015).

A ênfase na deliberação se torna importante também para os estudiosos da participação, que incluem a deliberação como aspecto fundamental para a qualidade da participação produzida no interior das instituições, superando o caráter agregativo das primeiras formulações. A preocupação com a deliberação coloca alguns dilemas, pois à medida que mais e mais atores são envolvidos no processo decisório, a deliberação pode se tornar mais difícil. Todavia, a ideia de sistemas deliberativos (PARKINSON; MANSBRIDGE, 2012) possibilita pensar a existência de múltiplos espaços e esferas discursivas que podem ser conectadas através de múltiplos atores que transitam entre elas. Sendo assim, a deliberação é outro aspecto central para pensar sobre as formas como a representação política pode ser constituída, estabelecendo uma dinâmica em que representação e participação se conectem através da deliberação. A soma de diferentes vertentes do pensamento democrático possibilitou a problematização da noção de representação e os limites e possibilidades referentes a sua execução, sendo necessário descolar a representação do governo representativo. Deliberação e participação podem se constituir como aspectos que possibilitam qualificar a representação como processo substantivo (PITKIN, 1985).

## 1.5 REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO COMO DOIS LADOS DA MESMA MOEDA

O debate acerca da representação esteve até o fim do século XX estritamente conectado ao governo representativo como concebido por seus idealizadores, no formato da democracia representativa liberal. O centro da questão foi a tensão entre as concepções de mandato e de independência. Apesar dos embates entre as diversas teorias da democracia, pouco se avançou diretamente em relação à representação. Pouco se refletiu sobre a relação entre participação e representação e como ambas se afetam mutuamente (ALMEIDA, 2015).

Com a resolução simples oferecida pelo elitismo democrático e a centralidade das eleições em toda a tradição liberal, a representação não é problematizada por esses autores. Da mesma forma, a vertente deliberacionista da teoria democrática se preocupou com a definição de critérios normativos orientadores da prática deliberativa, com vistas ao aperfeiçoamento do processo democrático, tornando as decisões mais legítimas. A teoria participativa se preocupou com a expansão da interferência direta dos cidadãos na política, com o foco na potencialidade educativa e constitutiva da participação. O tema da representação era ora um tema resolvido, ora um tema secundário.

A vida política e social, no entanto, continuamente desafia a teoria a oferecer explicações e compreender novos fenômenos e práticas sociais, nem sempre tão novos assim. Em contraposição às concepções mínimas de democracia, continuamente a sociedade civil tem se organizado em torno de diferentes temáticas, para além de manifestações individualistas ou da busca de interesses econômicos. A ideia da representação de indivíduos ou interesses não é o suficiente para compreender toda a ação política (YOUNG, 2006; DRYZEK; NIEMEYER, 2008). Uma série de ações visando afetar a política, bem como defender novas perspectivas acerca da vida social, emergem na esfera pública por meio de variadas formas de manifestação. Além disso, a criação de canais institucionais que têm como objetivo a expansão da democracia, em sentido formal, e o acesso à esfera decisória aos grupos da sociedade civil, tornaram necessário repensar e rever aqueles temas caros a uma teoria da representação, como a autorização, a *accountability* e a responsividade (AVRITZER, 2007; ALMEIDA, 2015).

Além dessas questões, as bases da representação também são questionadas pelas mudanças da ordem política internacional. O modelo padrão de representação nas democracias teve como centro a ideia de territorialidade, dentro do marco dos Estados Nacionais. O fortalecimento de uma realidade globalizada e a emergência de organismos

transnacionais criou uma esfera que produz decisões para além das fronteiras territoriais (DRYZEK; NIEMEYER, 2008; URBINATI; WARREN, 2008).

O crescimento dos meios de comunicação, a ampliação da diversidade da informação e a criação de redes sociais que possibilitam comunicação rápida e organização de grupos com mais facilidade, também são elementos muito importantes na revisão do conceito de representação. O crescimento das mídias de massa já era uma questão importante na reconfiguração do governo representativo nos termos propostos por Manin, mas, além disso, a criação de informação através de mídias menos institucionalizadas ou por canais independentes de produção de informação são um elemento novo. Podemos considerar novo no sentido do alcance da informação, bem como da velocidade de sua disseminação.

Por fim, a incapacidade da democracia representativa liberal de incorporar grupos e de proporcionar igualdade, mesmo no sentido de equidade de condições para disputa no mercado é aspecto importante. Não foi capaz de erradicar a exclusão histórica e sistemática de grupos do acesso à esfera decisória, seja por características econômicas, religiosas ou adscritivas é central para se refletir acerca emergência de novas dinâmicas de representação.

Com tanta riqueza de novos elementos, a tensão entre mandato e independência é muito pouco para que a teoria seja capaz de captar a realidade. Uma série de teóricos se pôs a pensar as inovações na representação, alguns deles se propondo a recuperar a representação como elemento central da democracia e que se articula diretamente com a participação da sociedade. Intensifica-se, em termos teóricos, a conexão entre a esfera social e política, bem como busca-se os elementos que fornecem legitimidade aos atores representativos da sociedade civil (PLOTKE, 1997; MANSBRIDGE, 2003; YOUNG, 2006; CASTELO, HOUTZAGER e LAVALLE, 2006; CASTIGLIONI e WARREN, 2006; URBINATI, 2006; AVRITZER, 2007; URBINATI e WARREN, 2008; ARAÚJO e LAVALLE, 2008; C. ALMEIDA E TATAGIBA, 2012; ALMEIDA, 2015). A representação política se emancipa do governo representativo e é pensada em termos de uma pluralidade de manifestações que nascem tanto da sociedade civil, quanto de novos formatos institucionais que operam a partir de lógicas representativas distintas das tradicionais instituições da democracia representativa liberal (DRYZEK; NIEMEYER, 2008).

Essa sintética apresentação de uma série de novos problemas mobiliza a teoria democrática, que não poderia respondê-los sem buscar uma teoria da representação renovada. Segundo Almeida (2015), a compreensão do que vem a ser representação bem como a pluralidade de suas manifestações evoca a necessidade de perguntar: “quem representa”,

“como representa”, “o que representa” e “onde representa”. Esse posicionamento evoca a multiplicidade de sentidos, mas também a multiplicidade de atores e locais que estão imbrincados na representação política. Nesses termos a representação não pode ser entendida meramente nos termos da exclusão e da alienação, pois é parte da dinâmica política mesmo em grupos imersos em condições de desigualdade.

Segundo Urbinati (2006), a democracia representativa tem muitas virtudes, pensadas para além das proposições clássicas, que excederiam sua concorrente: a democracia direta. Mas já não haviam argumentado nesse sentido os defensores clássicos da democracia representativa, em especial Madison? (HAMILTON, et al, 1961) Sim. Mas a defesa da autora parte de uma concepção diferenciada. Em uma sociedade plural, marcada pela existência de múltiplos pontos de vista, interesses, discursos e grupos, a representação se torna central para que os conflitos tomem forma e, nesse sentido, a própria sociedade. Segundo ela, a democracia direta não seria capaz de elucidar os conflitos e as oposições, haja vista que não seria construída uma historicidade das decisões, sendo cada nova votação um recomeço. Poderíamos considerar que a participação da sociedade produz a representação na medida em que a representação transforma a sociedade. Em termos gerais Urbinati e Warren (2008) apresentam a seguinte perspectiva, que significa, também, uma democratização da ideia de democracia representativa:

Sinteticamente, nós podemos pensar a democracia representativa não como uma alternativa pragmática a algo que nós, cidadãos modernos, não podemos mais ter, chamada democracia direta, mas como uma forma intrinsecamente moderna de entrelaçamento de participação, julgamento político e a constituição de um *demos* capaz de autogoverno. Entendida dessa maneira, eleições não são uma alternativa à deliberação e à participação, mas estrutura e constitui ambos (WARREN e URBINATI, 2008, p. 402. Tradução Nossa).<sup>19</sup>

Com o fim da União Soviética e o enfraquecimento das tensões entre distintos modelos societários, Plotke (1997) argumenta que se enfraquece também a ideia da democracia participativa como modelo alternativo. O autor argumenta que, mesmo as propostas de participação mais radicais, como a de Barber em *Strong Democracy* (2003), inevitavelmente terão que usar o recurso da representação em algum momento. A teoria participativa teria tido um papel crítico fundamental à democracia liberal, mas era preciso abandonar essa oposição:

---

<sup>19</sup> In short, we should think of representative democracy not as a pragmatic alternative to something we modern citizens can no longer have, namely direct democracy, but as an intrinsically modern way of intertwining participation, political judgment, and the constitution of *demos* capable of self-rule. Understood in this way, elections are not an alternative to deliberation and participation, but rather structure and constitute both.

Meu ponto, novamente, é que a oposição da representação não é a participação: o oposto de representação é exclusão. E o oposto de participação é abstenção. Ao invés de opor participação a representação, nós deveríamos melhorar e expandir as práticas representativas. Nessa base, o número mais valioso de aspectos da participação deveria ser considerado como parte da reforma do esquema de representação. (PLOTKE, 1997 p. 24. Tradução nossa)<sup>20</sup>

A partir de um paradigma deliberativo, a relação que precisa se estabelecer entre representante e representado não se limita às eleições e o próprio representante não surge somente nas eleições. Na ausência de um conteúdo objetivo a ser representado, que pode ser alcançado por intermédio de representantes superiores, a legitimidade da representação democrática se encontra nessa circularidade em que o representante não pode se descolar do representado sem prejudicar o próprio significado da representação. Nestes termos a representação democrática não se limita às leituras formalistas e nem às concepções que colocaram todo o foco nas eleições como momento de autorização, *accountability* e responsividade. Manin, Pzeworski e Stokes (2006) demonstram como a eleição em si mesma é uma estratégia fraca em termos de produzir responsividade, uma dimensão que ganha mais importância neste entendimento da representação.

As considerações desses autores são relevantes para compreender o dinamismo que a representação possui, mas por vezes essa relação parece ser considerada como dada, em contraposição a realidade histórica de conflitos e desigualdades nos embates políticos. Os autores parecem desconsiderar o elemento de poder desigual com o qual as instituições políticas imbuem seus atores. Plotke (1997) faz uma análise da representação considerando uma relação que se estabelece entre dois polos dotados de agência. Em termos teóricos e empíricos, é inegável que os atores sociais possuem agência, entretanto essa agência se dá em contextos de desigualdade de recursos, dilemas informacionais e de coordenação. Muitas vezes, a representação parece não ser tratada enquanto um recurso de poder. Pensar a representação de forma articulada com a participação da sociedade não é um dado da realidade. Em um primeiro momento a representação era vista como algo fundamental, mas ainda intimamente vinculada às eleições e as instituições tradicionais da democracia liberal. Somente com o desenvolvimento do debate aquela pluralidade de significados sintetizada por Pitkin é alçada para além das fronteiras eleitorais (ALMEIDA, 2015b).

---

<sup>20</sup> My point, again, is that the opposite of representation is not participation: the opposite of representation is exclusion. And the opposite of participation is abstention. Rather than opposing participation to representation, we should try to improve and expand representative practices. On that basis, a number of the most valuable aspects of participation should be considered as part of a reformed scheme of representation

A participação da sociedade civil seria, por sua vez, responsável pelas mudanças dentro do sentido da representação, bem como a responsável pela emergência de novas formas. A redução da responsividade dos representantes dentro das instituições formais produziria uma ruptura na relação entre sociedade civil e Estado, que se dá como relação orgânica, o que produz reações da sociedade civil, que cria novas formas de representação e atua diretamente através de movimentos sociais. Emerge como uma prática que visa dar voz a conflitos, interesses, perspectivas, discursos, identidades e que quando feito em direção a grupos excluídos, seria capaz de viabilizar a concepção de que democracia é o governo onde todos os afetados por uma decisão sejam capazes de participar do processo decisório (MARQUES, 2009). A representação pensada dessa forma se torna um elemento importante inclusive em sociedades não-democráticas (WARREN; URBINATI, 2008). Ela forneceria um mapa dos conflitos sociais, ajudando a demarcar fronteiras no interior de uma sociedade plural.

Warren e Urbinati observam uma dimensão racionalizadora da representação em relação à participação:

Representação serve para unificar e conectar cidadãos, enquanto também os compele para fora de um presente imediato e projeta-os em perspectivas orientadas para o futuro. Representação, quando interligada com a reflexividade e participação dos cidadãos, evoca e foca na natalidade das políticas, através do que os indivíduos transcendem a imediaticidade dos seus interesses, da sua experiência biográfica, dos elos sociais e culturais e alarga seu julgamento em relação às suas opiniões e as dos outros (WARREN e URBINATI, pg. 401, 2008. Tradução nossa).<sup>21</sup>

Neste trecho os autores transferem aquele potencial educativo que os teóricos da democracia participativa haviam defendido estar na participação direta para a representação. A representação se dá, ainda, no campo do debate que não vai só em direção às decisões constituídas na esfera da política formal, mas também em relação aos estilos de vida, organização da sociedade e da inserção de elementos na cultura, tendo o sentido de uma participação mais ampla. Fora das exigências dos teóricos da democracia participativa, mas mais ampla do que o considerado pelo marco liberal. A sociedade civil também deve ser pensada como possível agente que serve como combustível da representação, fornecendo o seu caráter substantivo. Como afirma Young (2006, p.156):

---

<sup>21</sup> Representation serves to unify and connect citizens, while also pulling them out of the immediate present and projecting them into future-oriented perspectives. Representation when intertwined with citizens reflexivity and participation, evokes and focuses the natality of politics, through which individuals transcend the immediacy of their interests, biographical experience, and social and cultural attachments, and enlarge their political judgment on their own and others opinions.

Assim, posso agora trocar em miúdos a proposição de que numa democracia comunicativa inclusiva a representação e a participação não são excludentes, mas requerem uma à outra. As instituições representativas contribuem para organizar as discussões e as tomadas de decisão políticas ao introduzir procedimentos e uma pertinente divisão do trabalho.

Young formula o conceito de representação em termos distintos de Pitkin (1985), focando na ideia de um relacionamento diferenciado entre representante e representado que se estende em múltiplas temporalidades. O elemento da ausência é desconsiderado em favor de uma contínua relação entre representante e representado. Nesse sentido, os representados nunca podem ser desconsiderados. No entendimento da autora não deve se pensar em substituição, mas em uma relação mediada entre representante e representado. Se utilizando do conceito de *defferance* de Derrida, a autora propõe a superação da ideia de identidade que conecta representante e representado e que tornaria a representação política real impossível. Tem-se aqui o reconhecimento de que representante e representado são diferentes e que a relação entre eles se estabelece por meio de vestígios nas ações de cada um deles. Nesse sentido haveria a superação do paradoxo da representação, no qual “uma só pessoa representa a experiência e opiniões de muitas” (YOUNG, p.149). O julgamento acerca da qualidade da representação está focado na relação que se mantém. Young problematiza a noção de ausência de Pitkin, todavia nos contextos práticos da representação há ausências e exclusões e é justamente delas que o representante extrai parte de seu poder. A possibilidade de uma representação democrática se amplia no momento que consideramos que o representante não pode agir com base na ausência, tendo que criar canais de comunicação com uma sociedade que é politicamente ativa.

Em sentido semelhante, mas a partir de uma preocupação com as diferentes formas de legitimação que fundamentam as democracias modernas, Rosanvallon (2010) argumenta que as democracias se complexificaram muito além da posição estabelecida pelo elitismo. Essa argumentação passa pelo reconhecimento de mudanças sociais, econômicas e culturais que estão em movimento na contemporaneidade. Do ponto de vista sociológico, é inegável a centralidade do debate sobre o impacto da modernidade e seus processos sobre a vida em sociedade. A observação de que vivemos em sociedades plurais, bastante fragmentadas e marcadas pelo enfraquecimento de várias das instituições que forneciam a sustentação para o tecido que conecta os indivíduos, nos parece ponto chave para entender os problemas em torno do governo representativo e da própria representação.

No universo político e dentro da nossa temática, vemos as crises dos partidos políticos, o enfraquecimento da classe social como fundamento da representação política e o

enfraquecimento de grandes narrativas políticas como alguns aspectos dessas mudanças. A crescente heterogeneidade reconhecida na sociedade coloca o impasse de uma representação política capaz de englobar todos os aspectos de um sujeito, limitando o sentido do pretenso potencial democrático da representação entendida como espelho da sociedade. Se, assumindo a argumentação de uma intensificação da fragmentação iniciada com a modernidade e reforçada atualmente, os sujeitos são mais fluídos e, portanto, seus interesses e personalidade mais descontínuos, seria difícil estabelecer uma representação que se justificasse completamente a priori, mesmo que através de processos eleitorais. A representação política precisaria de uma legitimidade reafirmada a partir de vários aspectos contínuos e não pontuais.

O autor percebe que as democracias podem se alimentar de três tipos de legitimidade que ganham força a partir de mudanças sociais importantes, fruto de uma sociedade fragmentada. Essas legitimidades são a imparcialidade, a reflexividade e a proximidade. A questão levantada pelo autor francês é profícua, pois identifica a democracia como um fenômeno complexo, que não pode ser entendido somente a partir de ideias genéricas, como “a vontade de povo”, bem como não se restringe a dimensão eleitoral. Além disso, Rosanvallon percebe que mesmo mecanismos que não são propriamente democráticos podem ser importantes mecanismos de legitimação quando associados a outros que são democráticos, como as agências de regulação e as supremas cortes.

Destes três tipos, é da proximidade que nos interessa tratar. O reconhecimento de que os cidadãos passam a exigir proximidade dos governantes aponta uma mudança qualitativa importante. Para o autor, o quadro contemporâneo aponta para a insuficiência da relação Estado-Sociedade pensada em termos de polos afastados e distintos e, nesse sentido, os representantes precisam se abrir e estabelecer comunicação com a sociedade. Esses elementos constituem o que o autor chama de democracia interativa, que seria diferente dos ideais da democracia participativa. Enquanto a democracia participativa pressupõe alargar a esfera decisória a fim de que os cidadãos realizem o autogoverno em certo sentido, a democracia interativa não negaria a divisão do trabalho estabelecida entre Estado e Sociedade, mas incluiria a sociedade nos processos mediante esse aspecto interativo. Não faria sentido falar de representação no sentido colocado tradicionalmente, orbitando em torno da noção de mandato:

Em termos procedurais, representar significa executar um mandato, para agir no lugar de outra pessoa. Representação é, portanto, uma forma de substituição e isso pode ser organizado especificando os termos dessa substituição. Na democracia interativa, essa concepção de representação não faz mais sentido. É claro, ainda há um distanciamento entre as pessoas e seus líderes, mas este distanciamento não é mais conceitualizado em termos de um mandato. As pessoas não aspiram se tornar líderes. É claro, eles reconhecem isso, como uma matéria funcional, poder deve existir em uma esfera separada. O governo então adquire algumas características da autoridade reflexiva, cuja a tarefa é formular um fluxo infinito de projetos e ideias em relação a que os vários elementos da sociedade podem se situar, reavaliar suas expectativas de revelação mútua entre governo e sociedade. Consequentemente representação não tem mais um significado procedural, nem sugere nenhuma forma de identificação. Ao invés, ela é definida como a forma de um esforço, que tem dimensões tanto cognitiva quanto informacional (ROSANVALLON, 2010, p.214).<sup>22</sup>

Levando em consideração essa concepção, há uma ruptura tanto com as formas tradicionais de conceber a representação, pois não se trata de uma substituição da representação pela participação como autogoverno, no sentido da democracia participativa. Podemos entender que a representação cumpre um papel de mediação entre Estado e sociedade, dando acesso para que a segunda participe das decisões, sem, contudo, governar. A perspectiva de representação do autor adiciona é diferenciada, colocando a representação como parte de um esquema amplo e complexo de legitimações, não sendo suficiente por si só. Ao romper com a ideia de que a representação possa ser entendida como uma substituição, corroborando o argumento de Young (2006), reforça a necessidade de conexão entre representação e participação.

A contribuição de Rosanvallon ao pensar a proximidade como um dos pontos de legitimidade é fundamental para a ênfase na conexão entre representação e participação. Os outros princípios mobilizados para justificar a representação não enfatizam a conexão como fundamento da legitimidade. Se considerarmos as ideias de representação por afinidade, *advocacy*, virtual e descritiva (a partir da noção de representação de perspectivas), nenhuma delas assume a interação constante como um requisito, mas, em certo sentido, são pressupostas. Ao desvincular a representação de um objeto específico só resta como fundamento da legitimidade da representação a ideia de interação. As identidades, interesses e

---

<sup>22</sup> In procedural terms, to represent means to execute a mandate, to act in another person's place. Representation is therefore a form of substitution, and it can be organized by specifying the terms of that substitution. In interactive democracy, this conception of representation no longer makes sense. To be sure, there is still a gap between the people and their leaders, but this gap is no longer conceptualized in terms of a mandate. The people do not aspire to become leaders. Indeed, they recognized that, as a functional matter, power must exist in separate sphere. The government the acquire some of the characteristics of a reflexive authority, whose task is to formulate na endless stream of projects and ideas in relation to wich various elements of Society can situate themselves, reevaluate their expectations, and gain a better appreciation of what they accept and reject. Proximity is not understood as a matter of diminishing distance, but rather as openness, as the ability to participate sincerely in the relationship of mutual revelation btween government and Society. Hence representation no longer has a procedural meaning, nor does it suggest any formo f identification. Instead, it is defined as a form of effort, wich has both cognitive and informational dimensions.

perspectivas só farão sentido quando colocadas diante da sociedade para debate. Poderíamos argumentar que esses “o que” da representação (ALMEIDA, 2014) nos possibilitam pensar elementos que a priori podem orientar a escolha de um representante ou de que afetam a representação realizada. Contudo, não servem em si como fonte de legitimidade e de qualidade da representação nos termos em que sugerimos.

Contudo, diferente de Rosanvallon, não pensamos que a ideia de democracia interativa precise apresentar qualquer ruptura com a ideia de democracia participativa, especialmente se levarmos em consideração as adequações contemporâneas realizadas pelos estudiosos das instituições participativas. A democracia participativa traz consigo a importante noção de autogoverno e de aprendizado democrático. A noção de autogoverno recupera a ideia de que todos tem responsabilidade pela gestão de suas vidas, o que inclui a dimensão política. Não é preciso recuperar qualquer concepção de virtude cívica para entender a importância de participar da política, já que é tão somente observar os resultados catastróficos da alienação da população da participação na tomada de decisão, que se desdobram nas crises constantes de representatividade e nas reações violentas que se instalam pelo globo. Basta pensarmos nas manifestações de 2013 no Brasil e de 2018 na França, que demonstram uma reação violenta a política, expressando em muitos sentidos aquilo que Urbinati identifica como um ponto de desconexão entre sociedade e Estado em que a representação é pressionada a assumir novas formas.

A ideia de interação é fundamental para qualificar e legitimar a representação em qualquer uma de suas manifestações, seja nas instituições formais ou na sociedade civil, não há dúvidas, mas com isso não é necessário desconsiderar a importância de criar espaços acessíveis e empoderados, que possibilitem o exercício direto do poder (FUNG; WRIGHT, 2003). Na citação anterior o filósofo francês enfatiza o fato de que as pessoas não querem ser governantes, mas aparentemente querem ser capazes de afetar as decisões. O desejo de afetar o que é decidido não é o desejo pelo autogoverno, mas limitado pelas possibilidades reais de participar da política? Não é afetado pelos constrangimentos da política profissional? Não são afetados pela percepção negativa da política institucional? Isso significa certa postura acrítica por parte do autor sobre as razões do comportamento dos sujeitos na sociedade civil e da falta de interesse em governarem diretamente. Essas razões passam inclusive pelos aspectos próprios da modernidade que incluem a desigualdade social. Na representação que se constitui no mundo da arte e na esfera do direito, o representante é a esfera dependente; na política a relação se inverte. O político depende do voto, mas uma vez eleito é dotado de liberdade, de

recursos e de acesso à informação que se convertem em poder, mas sem os quais não pode realizar adequadamente seu trabalho. A assimetria que constitui a representação parece só ser contraposta pela participação popular ao emitir direcionamento e opiniões, que ainda assim serão interpretados pelo representante. Feita essa ponderação, podemos nos apropriar da perspectiva do autor para pensar a representação em conexão com a participação.

De fato, esse reconhecimento da diferença e da impossibilidade de que o representante consiga, de antemão, ser uma condensação de múltiplos outros sujeitos ou a encarnação de algo, evita uma série de dimensões não-democráticas na representação política, todavia, reafirma que existem dois polos distintos. É preciso reconhecer a precariedade intrínseca dessa relação, onde a comunicação entre os dois polos é sempre limitada, dependente de interpretação por parte do representante e de capacidade comunicativa por parte do representado. Em ambientes democráticos seria fundamental a possibilidade de contestação da representação, que se constitui através de *claim* (SAWARD, 2006). A existência de múltiplos espaços de representação que vão desde a informalidade da sociedade civil até as instituições mais centrais de um sistema político permitiriam a possibilidade de reação da sociedade. Por isso, é preciso reconhecer que participação política e representação não são a mesma coisa, mas representam uma tensão positiva, mantendo sempre aberta a possibilidade de contestação de determinada representação. Como afirma Saward (2006, p.298. Tradução nossa):

Eu chamo de ‘*the representative claim*’— vendo representação em termos de *reivindicações de ser representativo* por uma variedade de atores políticos, ao invés de (como é normalmente o caso) ver como algo alcançado, ou potencialmente alcançado, um estado de coisas como resultado de uma eleição. Nós precisamos nos mover para longe da ideia de que a representação é primeiro e principalmente um dado factual produto das eleições, ao invés de um tipo precário e curioso de reivindicação sobre uma relação dinâmica.<sup>23</sup>

Saward argumenta a favor da centralidade da noção de *claim*, o que nos parece central para a possibilidade de conectar representação e participação. Se a representação não significa calar e neutralizar formas de atuação direta na política, ela acaba por estar aberta à contestação. Se a autorização e a responsabilidade não esgotam a representação, temos na responsividade uma característica fundamental, pois expressa uma relação contínua. Toda

---

<sup>23</sup> “I call ‘the representative claim’ — seeing representation in terms of claims to be representative by a variety of political actors, rather than (as is normally the case) seeing it as an achieved, or potentially achievable, state of affairs as a result of election. We need to move away from the idea that representation is first and foremost a given, factual product of elections, rather than a precarious and curious sort of claim about a dynamic relationship.” Optamos por manter o termo em inglês pois a noção de *claim* pode assumir tanto o sentido de reivindicação quanto de afirmação.

representação é uma *claim* que não existe a priori e que não se garante por um momento pontual de autorização e de prestação de contas. Saward dá ênfase à centralidade do caráter criativo de símbolos ou imagens, já que a representação é essencialmente criação. Nos termos apresentados pelo autor, os realizadores de uma reivindicação “sugerem a uma potencial audiência: 1) você/vocês é/são parte dessa audiência, 2) você deveria aceitar essa visão, esta construção – essa representação – de você, e 3) você deveria me aceitar falando e agindo por você” (2006, p. 303. Tradução nossa).<sup>24</sup>

Uma leitura unidirecional da representação como construção parece estar em sintonia com a leitura de Manin (1995) da democracia de audiência, visto que os eleitores se aglomeram em torno de pautas que são dadas pelos concorrentes na eleição. A própria mídia é construtora de pautas as quais os sujeitos aderem. Essa questão coloca um problema a ser abordado: na medida em que representação não possibilita um espaço competitivo para o surgimento de novas afirmações e reivindicações representativas, a representação pode ter seu caráter democrático profundamente limitado, se assemelhando mais àquele estilo de identificação espiritual dos governados com um governante, ao estilo autocrático. É como se a balança pendesse em favor do representante e a possibilidade de se tornar representante fosse limitada a poucos grupos e vozes. Em outro sentido, vem à tona a possível centralidade demasiada na figura do representante como criador e que poderia retirar da sociedade civil e da participação o papel criador, do qual posteriormente o representante afirma ou reivindica e que também se torna base para a possível construção de algo que aponte para a responsividade. A audiência, em certa medida, antecipa a *claim* e ela só nos parece factível mediante a existência de elementos que já desenham a possível audiência. Em um contexto onde o representante atua como criador, a quem deve prestar contas e se conectar? A audiência que lhe responde? A todas as pessoas que se identificam com o conteúdo da *claim*, mesmo aquelas que não apoiam quem a faz? O aspecto construtivista problematiza também a percepção da accountability e da responsividade como estanques e fluindo em uma única direção. Nesse sentido a audiência poderia prestar contas ao representante e ser responsiva as pautas que ele constitui?

Saward (2010) estabelece uma perspectiva da representação que parte da concepção de que o representante tem uma função construtiva na política ao afirmar e reivindicar certas posições. Porém, o que nos chama atenção é a leitura que o autor realiza de que uma *claim* só

---

<sup>24</sup> suggest to the potential audience: (1) you are/are part of this audience, (2) you should accept this view, this construction — this representation — of yourself, and (3) you should accept me as speaking and acting for you.

pode ser bem-sucedida se houver uma aceitação social, o que aponta para a representação como produto social que só emerge quando encontra condições para ser aceita como válida por uma determinada audiência e encontrar sustentação. Saward aborda essa dimensão em vias de expor os limites e os constrangimentos de uma determinada afirmação ou reivindicação, mas acreditamos que é um ponto chave. Entendemos que a *claim* não é só produtora, mas é produto e emerge da atuação de indivíduos que agem no âmbito da sociedade civil no reconhecimento de determinada identidade, problema ou perspectiva até que ela seja passível de ser usada como “representação”. Nessa via a representação política não se dá em torno do indivíduo e posições atomizadas, mas sempre em conexão com pautas, temas, identidades, perspectivas e interesses já existentes ou alimentados no debate público até que tenham corpo. Por mais que não reivindique a representação, o ator participativo dá condições para que uma *claim* possa se conformar como um recurso político eficiente. A representação política é precedida pelas representações sociais construídas na complexidade dos conflitos sociais e por uma variedade de atores.

Por fim, argumentamos que é importante reconhecer a audiência como ator ativo que ao emitir opiniões não só se deixa desenhar como desenha o representante. A audiência pode agir tanto por vias institucionais, quanto por ações políticas variadas. Nesse sentido o que queremos enfatizar é o aspecto não só construtivista, mas dialógico da representação política que se dará mediante a participação e não só pelo embate de *claims* e *counter-claims* de variados atores políticos.

Nesse ponto me parece necessário recuperar o debate inaugurado por Hobbes que percebe a dimensão criativa da representação. A reivindicação de representação pode dar forma a grupos que não se identificavam como tal e que passam a aderir a partir disso. Nesses termos, a noção de representação é profundamente rica e não nasce somente enquanto derivação de algo, sejam indivíduos, grupos, interesses, opiniões, discursos, mas é criativa. (URBINATI, 2002; VIEIRA e RUNCIMAN, 2008; SAWARD, 2010) No *Leviatã* é somente a representação que dá vida ao corpo social. Na sociedade civil, a representação pode dar visibilidade a determinados indivíduos, grupos, interesses, opiniões ou discursos. Quando adicionamos a existência de uma dimensão política que transcende territorialidades específicas, uma reivindicação de representação nos EUA pode fazer surgir grupos que se identificam no Brasil.

É notório que a existência de mecanismos institucionais que garantam o mandato de um deputado autorizado o protege de ser afetado institucionalmente, mas não impede que

outras vozes passem a reivindicar essa representação e em algum momento ocupar esse espaço institucional. Mas essa dimensão da institucionalidade do governo representativo não pode deixar de ser vista como uma barreira à participação e a formatos ainda mais democráticos de representação política. Esses autores fornecem uma base normativa interessante para se pensar a relação entre participação e representação, mas não se pode perder de vista os constrangimentos reais da dimensão institucional que foi constituída em um cenário de assimetrias historicamente construídas.

Em um contexto de populações muito grandes, em espaços territoriais muito extensos, a representação seria, ainda, capaz de constituir identidades dispersas, que muitas vezes não se manifestam localmente, mas que tem relevância em termos sociais. Um bom exemplo seriam as demandas por direitos igualitários em termos de orientação sexual. Os homossexuais de uma pequena cidade do interior do Brasil, por exemplo, podem ser poucos e desorganizados. Uma vez que uma representação surge a nível nacional, esses indivíduos da pequena cidade podem se perceber como compartilhadores de uma identidade que os conecta com pessoas ao longo de todo território, ou mesmo em escala transnacional. Com isso, alinhado a essa identidade, se torna mais fácil se organizar politicamente. Esse caso hipotético nos ajuda a entender como a representação pode afetar a participação. Nesse exemplo, representação não está necessariamente vinculada a um parlamentar, mas pode ser levantada por uma organização qualquer, que, como definido no conceito de representação, age substancialmente em nome de outrem.

Outro exemplo: uma mulher se elege como representante sem ter qualquer vínculo prévio com movimentos feministas ou de mulheres ou sem alinhamento significativo com interesses, bandeiras e questões tradicionalmente tratadas no âmbito dos movimentos feministas. O fato de ser uma mulher, contudo, “pode” torná-la alvo do interesse e da reivindicação de grupos de mulheres. Digo “pode” porque a simples semelhança descritiva, neste caso, não é garantia para o estabelecimento de qualquer vínculo ou elo entre a aquela que foi alçada ao lugar de representante por meio do voto e os grupos sociais. Uma vez acionada por grupos e movimentos de mulheres, essa representante, certamente fragmentada em suas identidades, interesses e clivagens, “pode” ou não responder positivamente à reivindicação que visa criar um vínculo. É neste sentido que podemos dizer que a relação entre representação é circular, que o representado constitui o representante, que o representante também constitui o representado, e que este processo é fluído, dinâmico e constantemente negociado. A ênfase no caráter criativo da representação política, o aspecto

construtivista, em sociedades democráticas, deveria abrir possibilidades em ambas as direções.

## 1.6 A REPRESENTAÇÃO NA SOCIEDADE CIVIL

Até o presente momento nos propusemos a estabelecer um debate mais amplo e geral sobre a representação política sem uma diferenciação específica da representação na sociedade civil e das tradicionais instituições representativas. Pensamos ser importante recuperar parte do debate sobre novas formas de representação e de legitimidade em torno da sociedade civil. Quais novas formas de representação emergem da própria sociedade civil? O que elas representam? Como representam? Atendem a princípios de *accountability*? E, a pergunta que parece ser a mais desafiadora a partir de uma teoria da representação: aqueles que reivindicam o lugar de representantes estão autorizados a fazê-lo?

Urbinati e Warren (2008) chamam essas novas formas de representação de não-eleitorais. Eles identificam duas novas formas, que são a representação auto-autorizada e a representação de cidadãos. A primeira é muito comum ao longo da história e se faz quando indivíduos ou grupos se pleiteiam como representantes de determinada causa, mesmo que não tenham sido eleitos para tal. Essa representação é facilmente observada em Organizações Não-governamentais (ONGs) e associações, bem como por indivíduos com recursos e capacidade de publicizar suas posições. Com a facilidade de “tornar público” produzido pela internet e as redes sociais, é cada vez mais comum observar esse tipo de fenômeno.

No primeiro caso observa-se que não há autorização explícita por meio de nenhum mecanismo eleitoral. Por outro lado, quem diz que esse tipo de representação possui legitimidade para falar em nome daqueles com os quais ela se identifica? A própria esfera pública nesse caso pode ser uma referência. Haja vista que determinado representante “A” faz esse pleito, outros que se consideram parte de determinado grupo, mas que não compartilham das ideias de “A” podem constituir uma nova representação, que visará contestar a primeira. Seja isso relacionado a grupos de caráter identitário ou às posições sobre políticas específicas. De tal forma poderíamos pensar em uma espécie de equilíbrio representativo, contudo, representar tem a ver com recursos, nos sentidos formal ou informal, haja vista que há custos nesse tipo de ação. Em um espaço de baixa regulação, como as manifestações da esfera pública, haveria uma relação desigual.

Quando essa representação auto autorizada é feita a partir de associações e grupos, o pertencimento se torna uma importante forma de *accountability*, à medida que os membros

podem sancionar o grupo com a sua saída em caso de discordância dos termos da representação exercida (CASTIGLIONE; WARREN, 2006). Quando se trata de uma representação baseada em termos individuais a questão se torna mais complicada. Essa problematização pode ser pensada a partir de um exemplo: um líder religioso. Imaginemos uma liderança que recorrentemente apareça nos canais midiáticos como uma voz de determinada religiosidade, mas às vezes também de uma religiosidade mais geral, pleiteando uma série de pautas conservadoras em relação a temas que tocam a concepção de família e direitos de minorias, centralmente as relacionadas às orientações sexuais distintas da concepção heteronormativa, identificada com a tradição cristã. Ele é o líder de um grupo religioso e que tem recursos para ter voz na mídia televisiva, de grande peso no contexto brasileiro, mas também em outras redes sociais. Nesse quadro, que pode também ser pensado fora de grupos religiosos, mas onde há uma relação hierárquica forte, como se daria uma relação de *accountability*? Seria possível afirmar que este líder representa todos os adeptos de sua denominação religiosa? Como aqueles que pertencem a esta denominação, mas não se sentem representados por esta liderança poderiam contestar sua autoridade para falar em nome de todos?

Para que a representação possa ser ressignificada em termos de uma prática societária que se articula com o conceito de participação, tais relações hierárquicas em estruturas fortemente normatizadas, como o caso de algumas instituições religiosas, mas também de grupos com ideologias fechadas, parecem ser um problema com o qual as democracias precisam conviver. Esse tema demanda a posição de que a sociedade civil não deve ser pensada como o lugar de virtude em contraposição ao mercado e ao Estado. Principalmente considerando que o grau em que a representação molda a participação pode ser muito mais intenso que o movimento contrário. Como a liderança de muitos desses grupos hierárquicos se encontra dotada de um estatuto carismático, no sentido weberiano, isso pode significar a quebra de uma normatividade mínima do conceito de representação. A *accountability* no interior do grupo se torna demasiadamente limitada e a responsividade se dá no sentido do grupo para com o líder. Para lidar com a questão, a ideia de um equilíbrio representativo seria a melhor solução, existindo um contexto que facilitasse a expressão de diferentes pontos de vista com a minimização dos custos e da diferença produzida pela posse de recursos materiais, o que ainda não resolve a dimensão hierárquica das organizações. Outra solução seria a regulamentação das manifestações na esfera pública, o que, por sua vez, produz outro problema, tornando a representação não-eleitoral dependente da representação eleitoral.

Seguindo adiante, o segundo tipo é uma representação que se baseia em uma noção de cidadania. Warren e Urbinati (2006) partem da experiência de fóruns públicos, com caráter consultivo, formados a partir de seleção aleatória de participantes, com vistas a tratar de alguma questão específica. Esse modelo é bastante interessante, pois ele possibilita, em alguma medida, a participação no sentido proposto pelos teóricos da democracia participativa. Traz os cidadãos para um espaço deliberativo público e a aleatoriedade parte de um princípio de que todo cidadão é capaz de participar, produzindo rotatividade e quebrando qualquer monopólio. Esse importante potencial participativo, contudo, não se desvincula da dimensão representativa, pois cada cidadão não fala somente em nome de si mesmo, mas de interesses, perspectivas e discursos construídos socialmente e que são fruto de significados sociais compartilhados. Um problema é que essa forma de representação tem emergido de iniciativas no interior do Estado e por isso dependem de um projeto político (DAGNINO, 2002) que veja a participação como um elemento importante ou que surja de um movimento na sociedade civil capaz de pressionar os governos em prol da criação desses espaços.

Outro exemplo de representação distinta das vias tradicionais são as experiências institucionais que não se limitam a um aspecto consultivo, mas que detêm caráter vinculatório. Dois casos importantes, no contexto brasileiro, são os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos, experiências institucionais que vão além da participação informal, mas que não abdicam da representação em algum nível. Algumas experiências de orçamento participativo combinam participação com representação. Já os conselhos gestores de políticas públicas se utilizam diretamente de representantes. Esta, no entanto, pressupõe que a proximidade do representante em relação ao seu grupo forneceria a possibilidade de maior responsividade, o que é cerne da ideia de representação por afinidade (AVRITZER, 2006). Mesmo nos casos mais inovadores, como os apresentados, a representação não dá lugar totalmente à participação direta. Pelo contrário, agem, ou deveriam, de forma combinada. Essa nova perspectiva acerca da representação realmente limita as críticas dos teóricos da democracia participativa, pois estes estavam focados em uma perspectiva bem mais limitada do conceito, intimamente conectado às tradicionais instituições representativas. Em certa medida, essa reformulação possibilitou que a abordagem sobre as novas instituições participativas pudesse ser vista sob o prisma da representação, dado que em um primeiro momento esses espaços foram pensando sob a alcunha da participação.

Nesses tipos de representação a responsividade fica por conta dos laços sociais que conectam o representante à sua comunidade e aos diversos grupos aos quais se encontra

conectado. Como o caso de um negro que representa negros, ou o membro de uma associação em defesa da proteção ambiental, que faz com que eles tenham conexão direta com aquilo que estão representando. Mas é preciso encarar a sociedade como um espaço plural onde a representação tem que ser vista como “representações”, não podendo determinado conteúdo ser passível de uma única representação.

As duas primeiras ideias de representação têm uma relação mais pacífica com a democracia liberal, por serem bastante complementares e não necessariamente produzirem uma concorrência da soberania com o poder propriamente dito. Apesar de romperem com uma representação vinculada a indivíduos, como pessoas representando pessoas, esse tipo de representação, a priori, não demanda uma reestruturação institucional profunda nas democracias modernas. Portanto, o tema da autorização, caro à teoria da representação, perde um caráter formalista, como no caso das eleições, sendo passível de pensar com o foco maior nas formas de *accountability* e na responsividade, elementos nos quais demonstra um potencial distinto em relação ao modelo padrão de representação. Quando a participação é pensada em sentido forte, sendo os cidadãos capazes de participar do processo decisório com caráter vinculante, ainda que enquanto representantes, o tema da autorização continua a ter o mesmo peso e a questão toma um caráter menos pacífico.

O caso dos conselhos gestores de políticas públicas é bastante frutífero. Em alguns formatos de orçamentos participativos que tem como base a participação direta, descentralizada, tem sua legitimidade retirada da própria participação direta, que legitima os níveis superiores que assumem o desenho representativo. Os conselhos, entretanto, partem de uma representação vinculada à sociedade civil, em suas diversas manifestações, ao governo e a uma representação de tipo profissional.

No caso da sociedade civil, esses representantes são escolhidos no interior de associações que tenham relação com a temática em questão, o que seria uma das fontes de legitimidade. Uma representação baseada na experiência que esses grupos têm em relação à determinada temática. Poderíamos encontrar a legitimidade dessas escolhas a partir de uma normatividade democrática de escolha de representantes no interior dessas organizações, que seguissem procedimentos inclusivos. Procedimentos esses que garantissem não somente uma escolha democrática de representantes, como também a rotatividade, de forma a possibilitar uma participação ampla. Mas a experiência dos conselheiros somada à um processo democrático não exaure a problemática da legitimidade desses representantes.

Para tanto, é necessário não só que as organizações sejam democráticas, mas que a sociedade civil seja inclusiva, dando espaço para a emergência da maior multiplicidade de interesses, perspectivas, grupos e discursos possíveis. Mas se há duas organizações que pleiteiam representar um mesmo objeto, surge a questão: o que torna uma mais legítima que a outra, o que autoriza uma e não a outra? Uma possibilidade seria um positivismo jurídico, apelando para que fosse aquela que atendesse a princípios arbitrários definidos em estatutos. Outra solução que tornaria essa representação legítima não seria a autorização, mas a inclusividade e critérios de rotatividade que dessem acesso, ainda que não simultaneamente, à todo grupo que se apresentasse enquanto representante, buscando estabelecer uma câmara formada a partir da pluralidade e não da proporcionalidade, como propõe Dryzek e Niemeyer (2008) na proposta de representação discursiva. Em vias da impossibilidade de abarcar todos os grupos, o voto parece ser a melhor saída para um dilema deste tipo.

Tomar decisões vinculantes depende, ainda, de alcançar uma legitimidade maior do que a que repousa no princípio “uma cabeça, um voto” possibilitado pela democracia política (CASTIGLIONE; WARREN, 2006). Portanto, espaços decisórios participativos, como os conselhos, carecem de uma autorização derivada dos espaços tradicionais da democracia representativa liberal, como propõe Avritzer (2007), mas que possibilitam uma representação que se conecta de forma diferenciada com a sociedade e que possui potencialidades distintas, por ter um recorte específico, diferente do que demanda a representação de um deputado, que tem que lidar com temas muito diversos.

A perspectiva sistêmica da deliberação nos fornece um ponto de partida analítico importante, pois considera que as múltiplas instâncias deliberativas, somando instâncias formais e informais, estão em comunicação e se afetam mutuamente (PARKINSON; MANSBRIDGE, 2012). Em termos da representação política pode-se considerar que elas também podem se articular em múltiplos níveis estabelecendo relações de complementaridade e oposição. Variados atores políticos reivindicam representação a partir de variados critérios de autorização, prestação de contas e responsividade e atuam nas múltiplas esferas deliberativas e decisórias. Mas como essas variadas instâncias operam na realidade e se comunicam? Como, para os propósitos do presente trabalho, a representação nas instituições participativas interage com aquela que se constitui nas tradicionais instâncias da democracia representativa? Como os representantes formais se articulam com expressões advindas da participação da sociedade civil? Essas abordagens nos fornecem elementos conceituais interessantes que ainda carecem de maior observação.

A impossibilidade da execução de uma democracia nos moldes das propostas democráticas mais radicais, tributárias da tradição republicana e da esquerda, bem como a incapacidade da representação nos termos liberais de conter toda a manifestação e expressão política, demonstram que os sentidos da democracia expressas no mundo real parecem se encontrar em um tipo de relação que constitui uma expressão mais dinâmica e em certo sentido dialética. Representação e participação se afetam mutuamente, envolvendo conflitos e tensões que transformam tanto indivíduos, que estão em busca de agir e afetar o mundo à sua volta em um sentido político, sem se colocarem como mediadores e representantes, quanto aqueles que pleiteiam falar por outros e que agem sob a legitimidade de um coletivo.

Esse diagnóstico nos ajuda a refletir sobre o fato de que a representação, formal e informal, pode ser repensada a partir de critérios cada vez mais democráticos e que requerem uma conexão necessária com a participação. Nesse encontro se configura a possibilidade de aprofundamento da democracia. A existência de múltiplas formas de representação operando simultaneamente reforça o caráter democrático, e talvez até mesmo efetivo, da vida política nas sociedades. A participação de indivíduos e grupos na vida política é essencial para que novas formas de representação brotem, bem como novos conteúdos sejam representados.

Em muitos aspectos o associativismo é o canal de participação política mais acessível e próximo. Os moradores em suas associações bairro, minorias em grupos identitários, pessoas engajadas em pautas específicas em movimentos sociais. Nesse caso a ação política é participativa e muitos não pretendem representar, mas como condensação de suas ações acabam produzindo uma representação. Notoriamente o associativismo nem sempre corrobora a democracia, mas, em consonância com os estudos sobre participação, o associativismo é ponto de partida fundamental e variável diretamente relacionada à qualidade de experimentos participativos (AVRITZER, 2004; 2010; GOHN, 2003). Nesse sentido, encontrar as conexões entre representação e participação envolve, em grande parte, perceber como as associações produzem representações e acabam por se conectar às representações das instituições políticas que são propriamente parte do Estado.

O papel da sociedade civil e do associativismo está no centro dos debates sobre participação política, seja nas análises sobre as instituições participativas, seja nos estudos sobre participação política no nível dos atores. Uma vida associativa intensa, em suas variadas formas, é ligada às possibilidades de aprendizado político (GOHN, 1999; 2003; WARREN, 2001; FUNG, 2003; GUISSO, 2012; LÜCHMANN, 2016), tanto à qualidade das instituições (PUTNAM, 2002; AVRITZER, 2002; 2010) e estaria ligada à própria sobrevivência da

democracia (PUTNAM, 2001), bem como influenciadora na ativação de processos de *accountability* (SMULOVITZ; PERUZZOTI, 2000). A sociedade civil não é o lado virtuoso de uma dicotomia entre Estado e Sociedade, mas é tratada como um dos primeiros espaços públicos que os indivíduos têm além do convívio familiar e que evoca uma dimensão pública. No debate estabelecido por Pateman (1992), vemos justamente uma preocupação com aspectos da vida comunitária que se estabelecia no trabalho. No nível da representação política a representação da sociedade civil parece cumprir o papel de revitalizar e pressionar as tradicionais instituições, mesmo que signifique uma interação não conflituosa. Para tanto é preciso aprofundar o conhecimento sobre esses representantes.

Além dos debates teóricos já apresentados, podemos observar ainda outros esforços de analisar a participação e a representação no âmbito institucional. Almeida (2010) realizou um estudo sobre a representação em conselhos a partir da análise de dados de conselheiros municipais presentes em quatro regiões do país, onde encontrou elementos que indicavam a existência de *accountability* e responsividade entre representantes da sociedade civil e suas bases. Esse é um debate interessante, pois ao deslocar o mandato dos conselheiros da ideia de participação para a de representação os elementos de *accountability* e responsividade se tornam essenciais. Em certo sentido, a expectativa seria de que as instituições participativas fossem capazes de gerar dinâmicas de representação mais próximas da sociedade e mais acessíveis. Os dados da pesquisa de Almeida reforçam essa expectativa, contudo existem outros elementos a serem considerados.

Uma questão que surge é sobre quais elementos poderiam ser considerados inovadores nessa representação, ao mesmo tempo que também implica em questionamentos acerca dos seus fundamentos de legitimidade. Esses são elementos necessários na compreensão das dimensões democráticas da representação da sociedade civil, que se torna ainda mais essencial em instituições participativas e em uma representação que tenha contornos decisórios vinculativos ao restante da população. A representação dentro de uma instituição se dá em dois níveis: um individual e um institucional. No nível individual temos a figura do representante, em contato direto com segmentos da sociedade, e no nível institucional a representação dada a partir da conjugação de diversas representações com vistas a ser uma instituição capaz de dar voz a todos os segmentos afetados por uma política pública.

No caso dos conselhos o representante é ligado a um segmento (como usuários, por exemplo), mas entra vinculado a uma associação, grupo ou identidade já preexistente. A quem deve prestar contas e ser responsivo? Se cada representante for responsivo e *accountable* a

organização pela qual adentrou o conselho seria o suficiente? Ou seria necessário seguir esses critérios de forma ampla, por exemplo, para o segmento dos usuários? No nível institucional poderíamos supor que seria responsabilidade da instituição proporcionar mecanismos de prestação de contas e canais para a construção da responsividade mediada pela interação. Essas são questões que demonstram que o reconhecimento da representação para além das dimensões formais das eleições e do governo representativo coloca uma série de outras questões desafiadoras. Elas se são tanto em termos de um debate normativo, quanto das particularidades e elementos de reprodução das práticas tradicionais na representação exercida no espaço da sociedade civil.

Em revisão bibliográfica sobre a produção em torno da representação nos conselhos, Carla Almeida (2015) não identifica somente elementos positivos nessa dinâmica. O fato de o conselheiro estar ligado a uma associação como ponto de partida enseja que a representação seja uma extensão da participação, mas não podemos considerar isso como um dado. Mesmo que isso se dê de fato, será que essa relação vai além dos quadros da associação? Nesses termos a representação de conselheiros é também repleta de dilemas e questões em torno da sua qualidade democrática. Em muitos sentidos, quando observamos a dinâmica das instituições, percebemos uma estrutura de prestação de contas muito limitada, mesmo em municípios de grande porte. Levando em consideração os limites do associativismo na sociedade brasileira, isso incide sobre uma representação de alcance muito definido. Esse fenômeno pode ser chamado de circuito fechado. Esse é um interessante conceito que é pertinente inclusive para observar a representação exercida nas instituições tradicionais. A noção de densidade associativa como variável fundamental do bom funcionamento das instituições indica um cenário desafiador para a maioria dos casos. Em que medida o elemento participativo encontra eco na representação da sociedade civil?

Em sentido diverso, Tatagiba (2011) observa a dinâmica da eleição de conselheiros em São Paulo e percebe uma dinâmica muito próxima ao que seria a eleição de vereadores. Há o envolvimento de partidos políticos, um dinâmica de campanha complexa e competitiva que mobiliza bairros e diversos atores, diretamente conectados aos interesses do governo e da oposição. A representação na instituição participativa se aproxima da representação não só enquanto prática política mais geral, mas da especificidade da representação das tradicionais instituições da democracia liberal. Nesses termos a representação dos conselhos não incide exatamente na ampliação da esfera decisória para um público completamente novo na política, mas exhibe elementos de continuidade com a política tradicional.

Mesmo identificando que a representação política deve ser emancipada da sua compreensão conflacionada no governo representativo liberal, os estudos demonstram que mesmo a representação da sociedade civil reproduz padrões de desigualdade, de continuidade com a política tradicional revelando a existência de múltiplas conexões e continuidades entre sociedade civil e Estado. Participação e representação já estariam de fato conectadas ou a representação realizada no interior da sociedade civil pode estar tão desconectada da participação quanto a das instituições tradicionais?

Essa conexão também foi explorada por Cayres (2015) através da análise da presença de atores da sociedade civil na secretaria mandato de Dilma Rousseff. A perspectiva da sociedade civil como polo virtuoso da relação Estado/sociedade poderia ler a presença de ativistas e membros de movimentos e associações no interior do governo através da lente da cooptação. Essa leitura é demasiadamente simples, dado que é possível observar que os atores estão conscientes da sua inserção no governo e de como isso possibilita novas dimensões da luta política, apesar de também incidir em limitações. Esse ativismo institucional é fruto de novas dinâmicas de interação entre as esferas. São atores que podem fazer parte de uma relação mais próxima entre representação política de atores no interior do Estado e da participação se atuarem como mediadores de demandas construídas nas bases as quais se conecta. Significaria, em certo sentido, dizer que a atuação política da sociedade civil não pode ser automaticamente equacionada a ideia de participação no sentido da teoria participativa, ao mesmo tempo que a representação é parte das dinâmicas da sociedade civil e das instituições participativas.

O que ocorre é que a representação da sociedade civil nas instituições é participativa na medida em que elas permitem um alargamento da esfera decisória permitindo que mais indivíduos façam parte do governo, possibilitando, assim, a representação de segmentos afetados pelas políticas públicas. O que seria possível observar é que os atores sociais transitam entre os polos da relação Estado e sociedade, ao mesmo tempo em que há uma dinâmica de trânsito entre representação e participação. De tal forma é importante refletir que assim como a representação tradicional possui sérios limites quanto às suas qualidades democráticas, assim também pode ser a representação constituída no seio da sociedade civil. O fato de que o fundamento de sua constituição se dê em virtude de valores participativos, não garante os elementos de uma representação democrática, pensados em termos de autorização, *accountability* e responsividade.

## 1.7 ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE NA RELAÇÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Como é possível pensar a qualidade da interação entre representante e representado e mesmo entre representante e a sociedade? Um dos caminhos é enfatizar as duas das três dimensões que constituem o conceito de representação: *accountability* e responsividade. A importância da *accountability* é posta no debate sobre a representação democrática na sociedade civil como forma de contrapor os limites e ausência da autorização nos variados contextos (WARREN; CASTIGLIONE, 2008), focalizando as possibilidades diversas de prestação de contas. Em relação à representação política tradicional pode-se observar uma preocupação crescente com as dimensões da prestação de contas, ainda que por vezes concentrada no aspecto dos gastos dos mandatos e nos usos dos recursos públicos. Em certo sentido, há uma expectativa de que processos de *accountability* produzam responsividade, mas a responsividade em si é menos enfatizada no debate teórico sobre representação política. Sendo assim, nos parece parte fundamental da equação para pensarmos a representação democrática, capaz de conectar representação e participação.

O conceito de *accountability* é amplo e por vezes é entendido inclusive como responsividade. É um termo que se refere à prática democrática da prestação de contas e a responsabilização das ações dos atores políticos, sujeitando-os às sanções (O'DONNEL, 1998, SMULOVITZ; PERUZZOTI, 2000; MIGUEL, 2014). Miguel (2014) argumenta que a prestação de contas pode ser pensada em termos amplos, englobando todas as ações dos representantes, mas também pode se limitar ao debate fiscal, esvaziando a noção do cidadão como alguém que participa do governo para pensá-lo como fiscalizador. A *accountability* possui duas dimensões: *answerability* e o *enforcement*. A primeira dimensão corresponde à prestação de contas, enquanto a segunda é relativa à submissão ao veredicto daqueles a quem são prestadas as contas. A ideia de *accountability* vertical (O'DONNEL, 1998), em especial a modalidade societal (SMULOVITZ; PERUZZOTI, 2000), é fundamental ao nosso trabalho, pois percebe que a sociedade cumpre um papel importante de cobrança e pressão em relação aos representantes e às instituições de modo geral. A *accountability* vertical é aquela realizada pela sociedade, na qual a *answerability* poderia ser pensada como os mecanismos e canais que possibilitam que os representantes prestem contas e estabeleçam contato com a população. Quanto às sanções, boa parte da teoria democrática elegeu o voto como esse mecanismo por excelência, pois é ele que possibilita punir aqueles representantes que não atenderam às expectativas, bem como aqueles que se envolveram com corrupção e escândalos.

Smulovitz e Peruzzoti, (2000) ampliam o debate pensando o papel cumprido pela sociedade, especialmente através das ONGs, de movimento sociais e da mídia. O papel da mídia na representação política é amplo e complexo, envolvendo a relevância dos processos de *agenda setting*, mas é inegável a importância que possuem como meio de publicização das ações e canal de pressão. Papel esse que também pode ser percebido historicamente associativismo. A ideia de *accountability* societal possibilita pensar dimensões de integração entre representantes e a sociedade civil, justamente através de atos de participação dessa mesma sociedade. Os autores enfatizam que esse tipo de *accountability* não tem capacidade de sanção direta, mas teria a capacidade de criar constrangimentos aos atores políticos bem como de ativar instâncias de *accountability* horizontal. Em certo sentido uma atuação da sociedade civil se torna necessária para o bom funcionamento desses mecanismos.<sup>25</sup>

A responsividade, por sua vez, é a existência de um comportamento dos representantes em consonância com as preferências do representado, em uma relação causal onde os representados são capazes de afetar as decisões dos representantes (POWELL, 2003). Como dito anteriormente, os alinhados à perspectiva downsiana percebem que a própria política competitiva seria capaz de produzir esse tipo de comportamento. Apesar disso, há indícios importantes de que o voto retrospectivo não é um mecanismo forte de responsividade (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES 2006). As pessoas se informam pouco sobre política, sendo ainda mais restrita sua percepção quando se trata de temas que não são imediatamente conectados aos seus interesses. Mesmo quando interessados existem dilemas e problemas informacionais que crescem com a complexificação dos governos democráticos. Por outro lado, é reconhecido que o voto é influenciado por uma série de outros aspectos que perpassam religião, aparência do candidato, contatos pessoais e a influência do dinheiro na realização de campanhas (POWELL, 2003). Com os custos de informação e uma cultura política marcada pelo desinteresse e pela vilanização da política é difícil pensarmos em um voto que seja capaz de ser a realização de um cálculo racional abrangente que leva em consideração todas as ações dos representantes. Nesses termos, seria necessário que as campanhas eleitorais fossem esclarecedoras e que a população utilizasse planos de governos como referência para um voto estruturado, e, ainda assim, como enfatizam Przeworski, Manin e Stokes (2006), não existem mecanismos institucionais que vinculem os políticos aos planos de governo.

---

<sup>25</sup> Um caso concreto em que podemos observar essa dimensão se dá nas experiências dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que apesar de não terem mecanismos de sanção podem mobilizar o Ministério Público em casos de desrespeito por parte da administração pública.

Em termos empíricos há uma corrente de estudos focada em pensar a responsividade enquanto congruência, o que significa mensurar o quanto a posição de políticos eleitos se alinha com suas bases a partir de uma série de estratégias metodológicas. Esses estudos têm sido empreendidos em sua maioria na Europa e nos Estados Unidos e ainda são incipientes na América Latina. Tentaram também perceber em que medida a congruência é afetada tanto pelo sistema eleitoral (majoritário ou proporcional), quanto pela temática em questão, levando em consideração aspectos relativos à saliência<sup>26</sup> da questão. Preocupados em estabelecer formas de mensurar a responsividade se focaram em análises ideológicas (OTERO FELIPE, 2011) e em relação a aprovação de políticas (SOROKA; WIEZIEN, 2010), com uma análise focada nos partidos e na tomada de decisão geral, com especial atenção nos governos nacionais<sup>27</sup>(MILLER; STOKES, 1963; PAGE; SHAPIRO, 1983; POWELL, 2000; BUDGE *et al*, 2012; CARREIRÃO, 2015; MOREIRA, 2017). A ideia de responsividade é reconhecida como um dos elementos concernentes à qualidade da democracia (POWELL, 2003; MORLINO, 2004), já que governos que agem de forma a corresponder com a vontade dos eleitores podem ser interpretados como mais democráticos do que governos que sejam elitistas ou incorporem qualquer noção de guardiania. Esses estudos, no entanto, se preocuparam mais em perceber a responsividade do que em como ela é constituída e isso envolve uma série de questões, sendo central problematizar a forma como a opinião pública se estabelece e as formas como os cidadãos constituem suas opiniões, como argumenta Powell:

[...]o problema do *status quo* eleva-se largamente no encontro entre preferências e políticas. O contexto em que os cidadãos vivem inevitavelmente molda sua percepção da importância e do conteúdo das políticas que ele deseja. Questões sobre a política nacional de saúde no US e Inglaterra estão lidando com programas bem diferentes. Níveis de riqueza e desigualdade e distribuição de bem-estar diferem agudamente entre os países [...] É difícil considerar as preferências dos cidadãos a parte desses contextos (POWELL, 2003 p.17).

Longe de desconsiderar a relevância de estudos desse tipo, que ajudam a esclarecer aspectos macropolíticos do fenômeno da responsividade e como ela se distribui ao longo de variadas questões e é influenciada, pensamos que para o debate sobre a representação política em termos democráticos, levando em consideração as contribuições teóricas e normativas das

<sup>26</sup> A saliência é uma medida construída por Paige e Shapiro (1983), utilizada para perceber a importância de determinada questão para a população. Nas perguntas dos questionários se observam as porcentagens de respostas não sei, não respondeu e indiferente. Esse dado possibilitaria perceber o quando determinada questão tem saliência dentro do debate público.

<sup>27</sup> Esses estudos produziram uma abordagem mais otimista relacionada ao governo representativo, percebendo que existe um grau considerável de congruência em relação ao comportamento dos partidos e as políticas aprovadas e nesse sentido não haveria uma crise dos partidos, mas antes uma mudança no seu papel. (CARREIRÃO, 2015)

teorias deliberativas e participativas, é fundamental pensar os processos de construção da responsividade e como ela é constituída entre os variados representantes e a sociedade. Os estudos sobre congruência reconhecem que essa é somente uma das dimensões da representação política e não pode ser tomada como seu sinônimo. Diferente desses esforços, pensamos a responsividade como uma dimensão pertinente não só ao sistema político como um todo, mas também ao nível de cada representante, pois um representante que não seja responsivo em relação a toda a sociedade pode o ser em relação ao grupo ou a perspectiva que entende representar. Em outro sentido, a congruência não significa responsividade diretamente, pois responsividade pressupõe a capacidade de transmitir ao representante e às instituições os seus interesses e uma alta congruência poderia identificar tão somente a existência de uma similaridade de perfis e crenças entre representantes e representados. Se a representação for pensada em termos relacionais, a responsividade só pode ser reconhecida também como produto dessa relação e acreditamos que ela é exatamente o ponto de conexão entre participação e representação.

Essas duas dimensões são tratadas muitas vezes conjuntamente, mas pensamos que elas possuem dimensões próprias que podem ser pensadas separadamente. Acreditamos que diferenciar os conceitos e enquadrá-los em diferentes aspectos da ação política nos possibilita pensar a representação política de forma mais clara, cogitando situações em que eles podem existir conjuntamente ou não. Ao tratarmos da noção de *accountability* enfatizamos o que toca no aspecto do representante se justificar acerca de suas ações, suas escolhas, seus projetos bem como por seus gastos e da capacidade de responsabilizar o ator por suas ações. A noção de *accountability* capaz de reunir representação e participação sob um mesmo signo envolve também a prática como aspecto cotidiano da representação e que encontra eco na responsividade, mas a assumimos em sentido menos substantivo, considerando que há valor na prestação de contas ainda que não haja formas cotidianas de responsabilização. Nesse sentido as eleições continuam sendo um aspecto chave para a responsabilização e a perspectiva de impacto eleitoral um aspecto relevante para que a pressão da sociedade civil possa ter impacto nas suas ações.

Como ponto de partida, pensamos que *accountability* e responsividade são dois componentes da equação, mas com algumas particularidades. Para refletir sobre a questão propomos o seguinte quadro:

**Quadro 1 - Tipos ideias a partir das noções de *accountability* e responsividade**

		<i>Accountability</i>	
Responsividade		Sim	Não
	Sim	1-Ideal da relação entre participação e representação. Nesse caso concebe-se que o representante informa o representado sobre suas ações e estabelece canais de comunicação por meio dos quais o representado tem a possibilidade de moldar o representante.	2-Nesse caso o representado não informa sobre suas ações e não justifica a tomada de decisões se baseando sempre na vontade do representado. Dessa forma, a responsividade não pode ser constituída em termos democráticos, pois o representado não é devidamente informado.
	Não	3-Nesse modelo o representante informa o representado sobre suas decisões, mas não estabelece um espaço de diálogo com o representado. Não permite, assim, que o representado atue de forma a constituir suas ações.	4-Nesse modelo há a completa ruptura do vínculo, podendo ser pensada como a quebra da própria relação de representação democrática. Nesse sentido poderíamos considerar o modelo baseado somente na autorização. Teríamos uma democracia bastante limitada em termos qualitativos ou a ruptura do próprio regime.

Fonte: Elaboração própria.

O quadro expressa tipos onde *accountability* e a responsividade podem estar presentes ou não, construindo tipos ideais. É notável que em sociedades democráticas se espere que nenhum dos elementos esteja completamente ausente, mas podem ser bastante sutis e ocorrer somente em períodos eleitorais. Além disso, é necessário entender quais são as estratégias que os variados representantes empregam na realização desses dois aspectos da representação política.

Em certo sentido poderíamos pensar que *accountability* e responsividade caminham juntas? Nos parece razoável imaginar que representantes responsivos queiram fazer suas posições conhecidas, fornecendo informações de seus atos. Em uma simetria oposta estariam aqueles que não querem que suas posições sejam conhecidas por estarem em rota de choque com o eleitorado. Nesse sentido poderíamos afirmar que os casos um e quatro seriam os mais prováveis. Por outro lado, ainda podemos conceber que a *accountability* e a responsividade

realizada pelos atores ocorra de forma seletiva, observando os momentos nos quais é favorável fazer suas posições e ações percebidas pela audiência.

Contudo, como poderíamos imaginar os casos 2 e 3, onde as duas dimensões da representação estão desconectadas? Na situação número dois observamos o caso que se assemelha a certa concepção de populismo, onde o ator age de forma continuamente responsiva, mas sem informar a audiência acerca do que está fazendo ou mesmo das consequências de determinada ação. Aqui o ator pode estar certo da incapacidade de monitoramento da audiência ou considerar que esta só está atenta em momentos muito específicos, não havendo uma relação contínua. Nesses termos podemos dizer que a falta de informação representa um problema, pois é uma responsividade constituída a partir de percepções a priori da audiência. Não são formuladas mediante a informação sobre as ações e os impactos. É difícil imaginarmos uma situação em que haja responsividade sem que haja um interesse em prestar contas em algum grau. Esta, contudo, pode se limitar à prestação de contas como ações de marketing, sem proporcionar ganhos informacionais sobre os impactos e justificativas da ação. Esse é um quadro, do ponto de vista construtivista, onde o representante é moldado em torno da percepção do que seja a vontade da audiência, mas sem a existência de *feedback*.

A situação número três poderia se dar em um contexto onde os atores não sentem que devem agir conforme a vontade da população, contudo se encontram compelidos a prestar contas por mecanismos legais e institucionais. Poderia, ainda, se tratar de um contexto em que o representante tem poder o suficiente para atuar moldando o representado, que não tem capacidade de articulação e de construção de pautas, agindo mais de forma passiva e receptiva do que propositiva. Em muitos aspectos o parlamentarismo clássico, galgado no idealismo da deliberação, se enquadraria nesse cenário. Não se trata de agradar a população ou levar em consideração seus desejos, ainda que seja necessário prestar contas em certos momentos. Nesse jogo nos parece que a ausência de qualquer uma das duas produz importantes impactos, mas, mesmo na presença de ambas ainda não é possível afirmar que sejam produto e expressão da participação.

Dentro do debate sobre a conexão entre representação e participação as ideias de *accountability* e de responsividade precisam, por fim, de um último elemento que não pode ser tomado como subentendido, que é a interação. Por interação partimos da concepção de Rosanvallon (2010), que pressupõe um contato prolongado entre Estado e Sociedade e que é intercambiável com o de deliberação. Contudo é central não nos limitarmos a Estado e

sociedade, pois a relação representante e representado não se dá unicamente no universo do Estado. Nesse sentido as demandas por *accountability*, responsividade e interação como expressão da conexão entre representante e representado não são peculiares a um ou outro tipo de representação política. Como já explicitado, partimos de uma noção menos normativa de deliberação e aqui a usamos em seu aspecto dialógico, no qual um é capaz de afetar o outro mediante interação e não somente através da livre interpretação das ações. Ela pressupõe o contato entre representante e representado, seja face a face ou por meio de outros recursos de comunicação.

Como argumenta Goodin (2006), nem todos os elementos elencados pela teoria da deliberação, como parte da boa deliberação, precisam estar presentes em todos os espaços e mecanismos, podendo ser desempenhados de forma sequencial. Podemos imaginar que o representante preste contas de suas ações publicamente e individualmente a seus representados e à sociedade de forma geral, isso não significa que ele dê atenção para manifestações da sociedade civil. Por outro lado, um representante pode produzir políticas sempre em consonância com os desejos da sociedade ou dos seguidores que julga representar, mas o faz a partir do que percebe na mídia ou daquilo que traz de sua trajetória, de suas perspectivas e daquilo que julga serem os interesses, as opiniões, as perspectivas e as vontades de seus representados ou da sociedade. Cada um desses dois movimentos pode não se dar de forma deliberativa, o que não diminui sua importância, mas são limitados dentro do modelo que temos argumentado. Por outro lado, também existem ações políticas diversas, como manifestações e boicotes, que emanam posicionamentos políticos e que podem produzir responsividade por parte dos representantes e que apesar de não produzirem uma interação direta, ressoam nas suas ações e posicionamentos.

A criação de espaços de interação possibilita que excessos advindos da sociedade civil também possam ser debatidos e ponderados. Pura responsividade pode expressar elementos da tirania da maioria, ao ponto em que tocassem em direitos fundamentais e de minorias e os representantes não se posicionassem diante daqueles que consideram ser sua audiência. Pura responsividade também poderia indicar um populismo irresponsável, dada a assimetria informacional existente na sociedade. A prestação de contas, se verdadeira, sempre será um ponto positivo, mas para pensar a conexão entre representação e participação política não parece ser suficiente.

Nesse sentido conectar representação e participação do ponto de vista da *accountability* significa prestar informações sobre suas ações a fim de que estas sirvam não

somente para que o representante seja julgado, mas para que essas ações e informações permitam ao representado e a sociedade se orientar e, então, emitir opiniões mais qualificadas sobre os temas. Do ponto de vista da responsividade não significa sempre fazer o que os representados desejam e sim construir, junto com eles, uma noção mais sofisticada do “interesse” de modo a levar em consideração um leque mais amplo e plural de visões. Isso evoca a participação como parte integrante de um processo representativo pois coloca representante e representado, Estado e Sociedade, diante de um processo pedagógico de aprendizado, legitimação e tomada de decisão eficiente, pois tanto a população é informada dos limites e dos custos de determinada posição, quanto que o representante tome conhecimento das contribuições que os afetados pela política têm a dar.

Em um sentido ideal a relação entre representante e representado se constitui como um fluxo contínuo em que o representado presta conta de suas ações e do que acontece nas arenas decisórias, debatendo com a sociedade suas posições e voltando a arena modificado pela participação, ainda que não em perfeita consonância com seus representados. Esse modelo ideal não desconsidera o papel do representante como mediador e não descarta o papel da população na construção da tomada de decisão, ainda que se preserve o modelo de independência do representante. Neste caso não é suficiente fazer tudo que o representado ou a sociedade desejam. Ao mesmo tempo, não é suficiente prestar contas ao longo dos quatro anos e não promover e mobilizar canais de interação que se estabeleçam em duas vias. Nos termos propostos, *accountability*, interação e responsividade formam um tripé que possibilita que a representação não opere em contraposição a processos de participação política, mas se complementem, sem, contudo, retrocedermos a ideia de mandato. É produzida uma relação interativa, nos termos de Rosanvallon (2010), sem romper com aspectos normativos importantes da teoria participativa. Debatendo sobre os limites da *accountability*, Miguel sintetiza a questão:

A compreensão corrente da *accountability*, na ciência política, assume que a interlocução entre representantes e representados é, sobretudo, individual e os interesses dos constituintes aparecem como prévios à relação de representação. É por isso que, como visto antes, um ponto central de preocupação é com a quantidade de informação colocada à disposição dos eleitores, mas não com a qualidade das trocas comunicativas em que eles podem se engajar. A interlocução entre representante e representado é vista sempre nos moldes de perguntas e respostas (MIGUEL, 2014 p. 199).

Almeida (2018) também argumenta no mesmo sentido, mas em diálogo e crítica com as contribuições da virada construtivista no debate sobre representação. Como citado

anteriormente, a partir da contribuição de Saward (2010), o reconhecimento de um processo contestatório e de disputa envolvendo diferentes reivindicações ou afirmações não garante uma participação ativa e interativa entre representantes e representados. A questão de conectar representação e participação passa pelo empoderamento do representado a partir de uma conexão deliberativa:

Mais do que isso, a politização do social precisa emergir de um processo interativo entre representantes e representados, mesmo que os últimos sejam apenas constituintes pretendidos, de maneira a contribuir para a transformação de preferências. Embora a aceitação seja um passo central para a representação democrática, tal qual a ideia de autorização, ela carece de uma explicação sobre o que ocorre durante a representação. É importante que a representação contribua para o processo de formação e geração da autonomia do representado, na compreensão do seu “melhor interesse (ALMEIDA, 2018, pg.14).

Mas a utilidade desse quadro vai além de uma proposta de um modelo normativo que inclua diferentes contribuições da teoria democrática. Ele serve como um quadro analítico das práticas representativas dos variados atores políticos. Em sentido qualitativo pensar a representação a partir das práticas e mecanismos de *accountability* e dos processos de construção da responsividade mediados pela interação, com vistas a processos deliberativos, é sempre procurar a participação na representação e não tirar da participação a contribuição permanentemente crítica às práticas representativas. Significa olhar não só para as práticas das instituições, mas também dos atores com foco nesses elementos, já que a representação política, ainda que institucional, é uma prática realizada pelos atores sociais, mesmo que concretizada nos espaços plurais das arenas decisórias. A representação política nas instituições formais e na sociedade civil sempre tem o papel de condensar uma multitude de questões aparentemente individuais em questão pública e nesse sentido é também produto. No momento em que se estabelece um representante isso significa que surge uma relação assimétrica onde o representante possui um poder distinto dos que representa, se colocando como intérprete hábil em vocalizar questões, capazes de alterar as perspectivas daqueles que representa. A representação democrática, entendida como *continuum* da participação, uma via de vocalização de diferentes demandas, identidades, opiniões, perspectivas e interesses possibilita a constituição de questões públicas, dá forma à arena política, ao mesmo tempo em que se mantém aberta à capacidade de todos aqueles dos quais se nutre a possibilidade de afetar a sua conduta, assim constituindo uma relação de mútua-afetação.

Essa proposta não exclui os dilemas já evidentes no debate sobre formas mais democráticas de representação. A realização de práticas mais eficientes de *accountability*

esbarram em problemas informacionais, no custo da participação política, na independência excessiva dos representantes, nas desigualdades sociais que afetam decisivamente o processo político e no papel central do capital e da grande mídia na definição da agenda. Para os fins do presente trabalho nos limitaremos às questões que são concernentes propriamente ao representado e a sociedade civil com especial interesse naqueles próprios da relação entre a sociedade e seus representantes. Um dos mais importantes é a dificuldade de acesso e os custos da participação.

Como afirma Rosanvallon, poucos são os cidadãos ativos politicamente e nesses termos a representação só parece passível de conexão com a participação a partir de um encadeamento de múltiplas representações que criem canais de comunicação que vão desde o sujeito desmobilizado até os núcleos de tomada de decisão. Isso significa dar importância à sociedade civil organizada e à representação que nasce em seu interior como parte fundamental de um sistema deliberativo. Na impossibilidade de uma atuação cotidiana de todos os sujeitos, como era idealizado nos primeiros debates acerca da participação política, pensar o encadeamento de representantes que criam um fluxo de informação e de debates que vai da base aos representantes mais distantes é o que torna essa ideia mais factível e parece ser o que de fato ocorre. É notório que se o representante é um ator dotado da capacidade de filtrar e estabelecer quais questões devem ser tornadas públicas, um encadeamento de representações passa por vários pontos de limitação. Em um exemplo prático, seria o caso de um morador de um bairro que identifica a necessidade de melhorias urbanas e mobiliza a associação de bairro que então entra em contato com um vereador, que por fim entra em contato com o prefeito para resolver a questão. Outro exemplo seria um debate que se inicia pelos membros de determinada associação de direitos que, então, decide provocar um debate mais amplo sobre a pauta em questão e solicita o apoio de um vereador para a realização de uma audiência pública. Nesses casos o representante foi afetado pela participação, que partiu de um ponto inicial se desdobrando em diversos atos representativos.

O debate sobre sistemas deliberativos parte da premissa de que as deliberações ocorrem em múltiplos espaços se perpetuando através de atores e mecanismos institucionais que permitam que os debates tenham prosseguimento em diferentes temporalidades, como já é adiantado na argumentação de Young. Em outro sentido, significa dizer que a legitimidade democrática se assenta na existência de um sistema que é nutrido por vários atores e instituições que dão voz a distintos setores da sociedade, possibilitando a conexão entre os

variados atores representativos e qualificando o processo de tomada de decisão a partir de múltiplas deliberações. Na definição de Mansbridge *et al.* (2012):

[...]um conjunto de partes diferenciadas, mas interdependentes em alguma medida, com funções distribuídas e conectadas de forma a construir um todo complexo. Ele requer diferenciação e integração entre as partes, alguma divisão funcional de trabalho, bem como alguma interdependência funcional de forma que a mudança em um componente redundará em mudanças em outros. Ele envolve conflito e solução de problemas políticos baseados na fala. (Mansbridge et al., 2012, p. 4. Tradução Nossa).<sup>28</sup>

Nesse sentido as deliberações ganham, em vários casos, circulação através de representantes que são os canais pelos quais as informações escoem e são levados das arenas decisórias a sociedade e vice-versa. O conceito nos parece central para pensarmos a ideia de uma representação nos termos debatidos no presente capítulo. O reconhecimento da representação da sociedade civil insere uma série de novos elementos e de tipos de representação que podem afetar de forma significativa sua qualidade democrática. Isso faz com que os critérios de *accountability* e de responsividade sejam centrais para qualquer forma de representação democrática, formando, assim, um sistema bastante frágil, já que ele pode romper com os critérios estabelecidos em variados pontos. O conceito de sistema deliberativo é amplo pois não se limita a dimensão da representação, já que a mídia e outros atores não representativos cumprem papel importante na circulação dos debates. (MENDONÇA, 2013)

Almeida (2015) oferece uma importante contribuição ao conjugar as análises de Pierre Rosanvallon e Nadia Urbinati para repensar a noção de soberania. Ela é interpretada como um elemento disperso em várias instâncias, sendo então o Estado uma expressão parcial da vontade popular. Ao pensar a continuidade entre os vários espaços nos quais a soberania é exercida se torna possível superar o divórcio entre o social e o político. Nessa perspectiva, o voto não significaria a transferência da soberania do indivíduo. Somado a isso, a concepção de um sistema deliberativo integrado, como em Hendriks (2006), ou deliberações sucessivas que se conectam no tempo e no espaço, como em Goodin (2008), a legitimidade democrática pode ser vista não como um elemento único, constituído em um só momento, mas constituída em múltiplas instâncias e arenas, incorporando variados atores. Essa forma de perceber a

---

<sup>28</sup> A system here means a set of distinguishable, differentiated, but to some degree interdependent parts, often with distributed functions and a division of labour, connected in such a way as to form a complex whole. It requires both differentiation and integration among the parts. It requires some functional division of labour, so that some parts do work that others cannot do as well. And it requires some relational interdependence, so that a change in one component will bring about changes in some others.

democracia é mais frutífera para pensar a representação, especialmente em termos de conexão entre essas múltiplas arenas, que rompem com a concepção monista, ao mesmo tempo em que transborda para além dos limites estritos do Estado.

Ao nosso propósito é útil pensar em uma espécie de *sistema de representantação*<sup>29</sup>, integrando os múltiplos representantes dispostos nos diferentes espaços da sociedade e do Estado, que estão em interação, na forma de oposição ou aliados, e que promovem a difusão das ideias do representante em direção aos representados e vice-versa. Nesse caso mesmo atores pensados como *brokers*, na chave do clientelismo, podem cumprir o papel de representantes mobilizando as categorias de *accountability* e responsividade, mediados pela interação como parte daquilo que constitui sua legitimidade como interlocutor entre comunidade e representante formal. O sistema de representação faria, portanto, parte de um sistema deliberativo, mas não engloba sua totalidade.

Esse nos parece um aspecto importante para perceber a possibilidade de conexão entre a participação popular, muitas vezes não institucionalizada e a possibilidade de afetar a atuação dos representantes dos variados níveis. Nestes termos, é necessário refletir e observar acerca dos pontos nodais desse sistema e como se conectam, levando em consideração mesmo aqueles representantes de opiniões contestatórias e que por vezes estão em guerra com as instituições formais. Na medida em que os estudos sobre participação se atinam para os limites explicativos do conceito e recuperam a representação como uma prática que vai além das eleições, incluindo variados fundamentos e legitimidades essa abordagem nos parece uma forma de observá-las no mundo real.

Neste capítulo buscou-se explorar algumas tensões teóricas entre os conceitos de representação e participação e algumas contribuições em direção à constituição de uma abordagem capaz de considerar ambos em interação. Desde a contribuição fundamental de Pitkin (1985) e de Manin (1995) a teoria da representação se emancipa do foco nas eleições, sem, contudo, desconsiderá-las. Esse movimento possibilitou uma abordagem mais robusta da complexa dinâmica que envolve a complementaridade tensa entre representação e participação. Lançados esses fundamentos teóricos, segue-se em direção aos elementos que definem o caminho da abordagem empírica do tema.

Trazer a teoria participativa para o debate significa recuperar, em alguma medida, seu papel permanentemente crítico da representação, pois é através dela que a representação política precisa continuamente se abrir, entendendo o representado como sujeito ativo e

---

<sup>29</sup> Pensamos em utilizar o termo sistema representativo, porém para não produzir ambiguidade pelo uso já consolidado na literatura de ciência política acabamos optando por sistema de representação.

fundamental no processo de legitimação e tomada de decisão. É fato que os atores que tem acesso à voz por vezes são dotados de recursos desigualmente distribuídos, haja vista que o contexto capitalista e suas desigualdades continuam como plano de fundo, ainda que novas tensões e formas de desigualdade estejam evidenciadas. A ideia de Miguel (2014) da democracia e da representação como territórios em disputa, lança luz à um processo que envolve não só deliberação e a sobrevivência de interesses contraditórios, dos quais o conceito de representação, ainda que ressignificado, não se emancipa completamente. E é por isso que o fato de novos representantes de diferentes partes da sociedade serem reconhecidos não resolve os problemas no entorno da democracia e seu aprofundamento. A existência de novos espaços de representação e, conseqüentemente, novos representantes, sempre significará a ampliação das esferas de tomada de decisão, mas nem por isso há democratização da representação. Sendo assim, é necessário portanto, uma compreensão interativa que envolva aspectos de *accountability* e responsividade mediados pela deliberação pública que torna a própria esfera da representação um espaço aberto a participação política. Em relação ao debate sobre instituições participativas e participação política, a mudança do foco em direção a entender a representação na participação é importante, pois possibilita problematizar as experiências da sociedade civil, haja vista que, uma vez entendida como representação, não pode haver uma pressuposição de que há uma conexão mais próxima entre representante e sociedade.

Afirmamos, até este ponto, que o modelo de democracia representativa que se tornou hegemônico no Ocidente não é capaz de abarcar todas as formas e manifestações da representação, seja na esfera política ou societal. Afirmamos também, que não se trata somente de substituir este modelo por uma democracia direta, dado que a representação política é um fenômeno que não se limita às eleições e tem papel importante em sociedades contemporâneas, marcada pela existência de múltiplos pontos de vista, interesses, discursos e grupos. A representação tem dimensões de exclusão, mas é também por meio dela que se constroem e expandem novas pautas, debates e identidades. Ainda que discordemos da leitura elitista que fundamenta a argumentação em torno da existência de uma aristocracia natural, reconhecemos o papel de representantes como importantes sujeitos na conversão de temas privados em pautas públicas. Em contato com os cidadãos no corpo-a-corpo, nos canais de contato, é possível perceber que as demandas apresentadas difusamente pelas pessoas que o acessam constituem, na verdade, a existência de um problema público.

Neste sentido, como sugere Urbinati (2006), a representação é central para que os conflitos tomem forma e, nesse sentido, a própria sociedade constitua seus contornos. Argumentamos, ainda, que uma via de solução para o problema do mandato x independência que ocupou a teoria da representação por um longo período, passa por considerar uma relação de continuidade entre participação e representação, mas que não pode ser considerada como dada, sendo o representante sempre um sujeito dotado de poder, alimentado pela figura do representado, que precisa ser vigiado, informado, pressionado e controlado. Logo, trata-se de abandonar a concepção antagonista que coloca em lados opostos representação e participação, sem, contudo, desconsiderar os conflitos e tensões que marcam a relação, pensando que a participação popular deve sempre ser avaliada como parte integrante do processo, constituindo uma dimensão crítica sem a qual a representação acaba por se tornar um exercício autoritário. *Accountability* e responsividade se convertem em aspectos chave para perceber a conexão entre representação e participação, à medida que a responsividade do representante aponta para a capacidade de influência dos cidadãos. Seria, portanto, a responsividade o ponto chave para identificarmos a continuidade entre representação e participação, mas que, pensada como processo, não implica somente a consideração nos termos de *input-output*, mas de constituir uma análise aproximada das formas, relações e interações nas quais a responsividade se constitui. Nesse ponto, a *accountability*, pensada mais em termos de prestação de contas e de controle informal, é parte chave no processo de democratização da representação política. Essa concepção complexa da representação política inclui o entendimento da representação política em termos sistêmicos.

Por fim, consideramos que pensar a representação política emancipada do governo representativo passa por reconhecer a pluralidade de manifestações que nascem tanto da sociedade civil, quanto de novos formatos institucionais que operam a partir de lógicas representativas distintas das tradicionais instituições da democracia representativa liberal (DRYZEK; NIEMEYER, 2008). Todas essas inovações demandam pensar a democracia em termos qualitativos, indo além da existência formal de requisitos mínimos e nos perguntando os caminhos, possibilidades e efeitos de formas de representação mais democráticas.

Incorporamos a ideia de que a representação é entendida como relação (YOUNG, 2000; URBINATI, 2004) e, portanto, depende do contato entre representante e representado, mas entendido como relação precária (SAWARD, 2006) que se rompe e se reestabelece dependendo tanto da ação do representante quanto dos representados. Não parece razoável esperar que as relações de representação se sempre estabeleçam de forma contínua e

estruturada. Esperamos encontrar contextos em que talvez essa relação se estabeleça, de fato, somente no momento do voto, sendo, portanto, uma relação muito fraca e pouco democrática no sentido das teorias participativas e deliberativas. Essa expectativa é corroborada tanto pelos dados de baixo envolvimento da população em associações, como pela desconfiança relativa às instituições. Se a população não se engaja politicamente essa relação já se encontra em más condições como ponto de partida (LATINOBARÔMETRO, 2016).

A perspectiva construtivista é essencial para pensar a representação como processo construído para além das suas dimensões formalistas. Diante da perspectiva focada no entendimento de que o representante constitui e desenha o representado trouxemos o conceito de participação como ponto chave para a compreensão de uma relação que se dá também da sociedade para o representante e que permitiria observar a audiência como parte de um processo em que os dois polos da representação podem interagir ou não. Para tanto, o conceito de participação política é chave e por isso nos pareceu necessário reafirmar parcialmente a tensão que foi progressivamente diluída em favor do reconhecimento da representação na sociedade civil.

### 3 REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NOS MUNICÍPIOS MINEIROS

No primeiro capítulo nos esforçamos por recuperar e desenvolver um debate teórico em torno dos conceitos de participação e representação transitando entre as instituições tradicionais e a representação que emerge da sociedade civil em termos teóricos e abstratos. Para nossos propósitos se faz necessário enquadrar o debate em aspectos contextuais dados na esfera política local no Brasil e em relação aos nossos objetos específicos: câmaras municipais e vereadores, no âmbito da representação tradicional. Definir os aspectos relativos ao contexto é de grande importância no debate e tem implicações teóricas e práticas fundamentais. Quando definimos o escopo no qual a representação se desenvolve estamos falando de “quem”, “que” e “como” (ALMEIDA, 2015) que se desenham sobre termos pragmáticos, compostos por números variados de atores políticos, de desenhos institucionais e contextos históricos próprios.

A partir destes elementos, como desenvolver uma proposta de investigação empírica que nos permita apreender a dinâmica de interação entre representante e representando, em vias de captar as conexões entre participação e representação? São várias as possibilidades de investigação do problema, que poderia ser abordado em diferentes escalas (local, nacional, transnacional), a partir de diferentes atores (políticos investidos de mandatos, grupos sociais, militantes, intelectuais, líderes religiosos, etc.) e diversas arenas (executivos, legislativos, cortes e tribunais, associações civis, coletivos, etc.). Quando pensamos a representação política nos termos construtivistas e como prática societária ampla, a delimitação tem implicações fundamentais.

Do ponto de vista legal, e mesmo do ponto de vista empírico, é possível perceber mudanças significativas em direção à democratização da relação representante e representado no nível local. Isso se dá tanto com a utilização de mecanismos participativos no Executivo e Legislativo, como planos diretores participativos e audiências públicas, bem como pela constituição de novos espaços de representação que privilegiam outros princípios, como os conselhos municipais. De toda forma, ainda é comum a política institucional do âmbito local, receberem a alcunha de “*política pequena*”, de lócus que privilegia práticas clientelistas, entendidas como política de atraso e da incompetência. No âmbito local, o reinado seria dos prefeitos. Em relação aos vereadores, são por vezes considerados despachantes do bairro, auxiliares administrativos na resolução de problemas cotidianos, o que significaria uma função pública de pouca importância.

Nesse sentido, apesar do foco dos debates recentes muitas vezes ser sobre as formas de representação não-eleitorais, o esforço será de observar a representação tradicional, aquela realizada nos parlamentos locais, pensando também sua conexão com outros espaços de representação e participação. Os debates recentes nos auxiliam não só a refletir sobre novos modelos de representação, mas também a observar velhos espaços através de novas lentes. Uma vez que a autorização é problematizada, isso nos leva a lançar um olhar para os mecanismos que produzem *accountability* e responsividade mesmo nos espaços tradicionais, sem perder de vista que mesmo esses conceitos passam a ter uma dimensão fluida e complexa quando os combinamos com o marco construtivista, não podendo ser reduzidos a procedimentos formais e claramente demarcados.

## 2.1 ESTABELECENDO O RECORTE

As câmaras municipais nos parecem um importante ponto de partida no debate sobre representação política. Segundo Kerbauy (2016), os municípios passam por mudanças institucionais relevantes no período após 1964, que representam, em alguma medida, a superação de um isolacionismo local que privilegiava práticas tradicionais. Nesse quadro estariam tanto as práticas de mandonismo como o clientelismo entendido em termos tradicionais e individualizados, produto do contato com uma estrutura política mais moderna e burocrática, possibilitando alguma ruptura com o modelo patrimonialista de gestão da coisa pública. A partir de 1988 observamos um importante processo de descentralização que garante relativa autonomia ao município, que passa a ser um ente federado, implicando em alterações no âmbito da autonomia política, fiscal e administrativa (ARRETCHE, 2012). Nos termos de Kerbauy há um contexto complexo que combina elementos de uma política tradicional com elementos modernos. Essa leitura é tradicional no pensamento social brasileiro e está expresso na oposição universal x particularista (NUNES, 1997), mas ganha conotações distintas, não sendo possível nos referir ao clientelismo como uma existência meramente arcaica e de sobrevivência. Avançando esse argumento, nos termos da representação política pensada como mediação (LAVALLE, 2016), o clientelismo é representação e pode ser pensado em certo sentido como parte de uma possível relação entre participação e representação.

As colocações da autora são pertinentes justamente para elucidar que as práticas de mandonismo e clientelismo continuam a existir, mas em interação com uma série de

elementos modernos que incluem a mídia em toda sua variedade, a existências de novas instituições que regulamentam o poder e a relação entre Estado e sociedade, bem como a presença de novos atores nas arenas políticas. Estes seriam obstáculos a construção de uma hegemonia incontestada de afirmação do domínio de velhas oligarquias. Esse é um diagnóstico que apresenta uma possibilidade mais elaborada de pensar os municípios, mas que precisa ser vista à luz de uma série de características de contexto que são importantes. O tamanho do Brasil sem dúvida comporta cenários onde as instituições conseguiram estabelecer bases mais sólidas e outros onde não passam de um verniz democrático.

Os artigos 1º e 18º da Constituição Federal de 1988 reconhecem o município como um dos entes federados, estabelecendo novos papéis e uma relativa autonomia de organização e governo. No artigo 29 da Constituição Federal de 1988 estão estabelecidos os parâmetros para o autogoverno local determinando eleições locais, o número de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. No Art. 30º estão definidas as competências que, dentre outras, envolve legislar sobre assuntos de interesse local e sobre a prestação de serviços, colocando o município formalmente na esfera do desenvolvimento de políticas públicas. Eles passam também a deter o controle de certos tributos municipais que garantem, com várias ressalvas, relativa autonomia financeira. Somado a esses elementos, o município também conta com autonomia organizativa, por intermédio da lei orgânica municipal. Nesses termos, o município integra uma estrutura política federativa e também encontra espaço para priorizar questões locais. Diferentemente do esquema do coronelismo descrito e caracterizado por Nunes Leal (2012), o município é perpassado por uma série de inovações que incluem, também, a criação de conselhos e outros mecanismos participativos. Em certo sentido o enfraquecimento da esfera local retrocede. Apesar dos importantes avanços, é necessário manter em vista que mudanças legais, especialmente quando são fruto de debates que ocorrem em outras esferas e acabam tendo aspectos *top-down*, não implicam em ruptura imediata com práticas políticas, culturais e sociais enraizadas e institucionalizadas informalmente ao longo de décadas.

O aspecto eleitoral não é em si uma novidade, visto que as eleições locais eram uma realidade no período autoritário, mas a relevância do município e os novos papéis assumidos deram uma nova conotação à esfera municipal. Essas mudanças foram reforçadas por reformas políticas empreendidas no período de 1994-2002 nos governos Fernando Henrique Cardoso, mediante a municipalização da execução de políticas. Os governos Lula foram marcados pela relação direta entre a esfera federal e os municípios, através de repasses e programas de transferência de renda sem intermediação da esfera estadual. Este é um contexto

bastante rico para a reflexão acerca da representação política. A reabertura democrática traz consigo a pluralização partidária também ao nível local e, a princípio, representa a possibilidade para a entrada de novos atores na disputa política.

A expectativa de que a descentralização e a autonomia política dos municípios produziriam governos e representantes mais responsivos, responsáveis, transparentes e próximos dos cidadãos e grupos sociais é, hoje, colocada em dúvida pelos estudiosos do tema. Estas são algumas razões preliminares que apontam para uma comparação que pode ser valiosa na compreensão alargada da representação e da participação a nível local. A política local é ainda um espaço ambíguo na teoria política, já que nas formulações clássicas era pensado como o espaço por excelência das relações democráticas, uma vez que grandes territórios eram vistos como elemento limitador. No contexto brasileiro foi pensado por vezes como lócus do atraso e da corrupção, marcados pela dominação, pelas desigualdades e também por fraudes. Quanto menores, ainda mais atrasados e dominados por relações que remontam aos tempos dos coronéis. Teóricos liberais, como Stuart Mill (1981) partem da premissa de que a representação exercida no âmbito local seria um fundamental campo de testes para a formação da elite política, abriria maiores oportunidades para que um cidadão comum, em algum momento de sua vida, pudesse servir à causa pública e produziria maior aproximação entre representantes e representados. Sabemos que o início das carreiras de vários atores políticos que galgam cargos nas outras esferas começa nos municípios, indicando que eles cumprem papel importante na formação de elites, mas em que termos a política local possibilita a participação da população, especialmente após tantas mudanças políticas, culturais e institucionais desde a leitura coronelista e mandonista?

Evitamos como ponto de partida considerá-los como lócus natural de uma espécie de virtude democrática, o que certamente não é, bem como lócus privilegiado para políticas de clientela pensadas em termos pejorativos, contrapostos a uma política mais impessoal, pluralista e propriamente democrática no nível nacional. O que é central na nossa análise é ter em vista a necessidade de conhecer as dinâmicas municipais a partir de um olhar focalizado, sem transpor automaticamente análises constituídas no plano nacional para o local, reconhecendo a possibilidade de que existam dinâmicas próprias, que podem, ainda, variar de acordo com o tamanho dos municípios.

Como questões de escopo interferem no estudo da representação e sua relação com a participação? Um dado que chama atenção na análise de Manin (1995) sobre as transformações na representação é justamente a mudança no escopo que envolvia o *demos*

democrático e as formas de mediação entre representante e representado, que tem conexão direta com a tecnologia de informação disponível. Todos esses elementos alteram-se significativamente dependendo da dimensão do município. A prefeitura de uma cidade de 50 mil habitantes tem uma relevância no cenário eleitoral bem menor do que uma capital ou mesmo uma cidade de quinhentos mil habitantes. O governo municipal de cada um desses municípios provavelmente tem uma gama de recursos financeiros, políticos e administrativos que variam consideravelmente. Em termos próprios da relação representante/representado, várias cidades de pequeno porte não possuem horário eleitoral obrigatório televisionado (BEZERRA; MUNDIM, 2016), o que aponta para uma maior interação face a face.

Em relação ao contexto, as eleições para prefeitos parecem imprimir estratégias e possibilidades distintas em relação aos municípios pequenos e os grandes. A disponibilidade de recursos tecnológicos, recursos para campanha e a centralidade do pleito nas capitais parece ter mais relação com o contexto da democracia de audiência explorada por Manin (1995), mas a análise do autor em muitos sentidos foca mais nas eleições do que no cotidiano da atividade representativa. Essa relação é pouco conhecida e analisada nos municípios. Com relação aos vereadores dos variados contextos, eles mantêm relações semelhantes com a sociedade? Em termos eleitorais é possível que a disputa à vereança seja muito mais próxima do parlamentarismo clássico, onde a noção de confiança não é baseada somente em dimensões ideológicas e meritocráticas, mas se mistura com dimensões interpessoais e afetivas derivadas da proximidade.

Não podemos falar sobre as relações em si, mas em certo sentido podemos observar alguns aspectos que podem jogar alguma luz nessa questão. Poderia haver algumas diferenças significativas derivadas do porte do município? Como descrito anteriormente os municípios brasileiros do século XXI são cenários mais complexos, envoltos em contextos muito distintos dos primeiros governos parlamentares, que se dão tanto no âmbito das próprias instituições, quanto de tecnologias de comunicação e perspectivas culturais. Por isso é preciso aprofundar esse conhecimento, tentando refletir acerca da interação entre esses elementos que podem tornar a noção de confiança algo mais complexo, perpassado por elementos de uma racionalidade de interesses, ao mesmo tempo pode fazer com que o personalismo das relações face a face não signifique interações não-democráticas. Mais de 20 anos depois da reabertura democrática e do contínuo avanço tecnológico mesmo em cidades de pequeno porte, seria pernicioso imaginar um quadro estático.

O porte do município tem uma série de implicações que vão desde uma perspectiva da modernização, como a que Kerbauy (2016) utiliza, mas que não se limita a aspectos econômicos, haja vista os aspectos identificados pelos estudiosos do urbano como espaço de pluralidade e conflito, que nos parecem estar imbrincados com a própria vitalidade da sociedade civil. É desafiador estabelecer comparações entre os grandes municípios e os pequenos em termos da sociedade civil, em virtude da carência de dados em relação aos segundos, mas é evidente que os grandes municípios têm papel central no desenvolvimento de movimentos sociais e o surgimento de novos atores políticos. Em outro sentido, o porte do município também tem implicações institucionais, como o tamanho das câmaras e os incentivos econômicos para a carreira política (SILVA, 2014), inclusive em relação a disponibilidade de recursos, que tem implicação sobre a equipe e possível impacto sobre os quadros disponíveis.

Apesar do processo de redemocratização, a democracia brasileira foi constituída em um contexto complexo que combinava tanto uma cultura quanto a sobrevivência de uma institucionalidade autoritária. Por outro lado, os municípios, com exceção das capitais e municípios considerados importantes do ponto de vista da segurança nacional, mantiveram o processo eleitoral na escolha de prefeitos. Assim, as câmaras municipais, embora compostas a partir de mecanismos formais de autorização – o voto periódico - são alvo de grande desconfiança entre os brasileiros, como ocorre com outras instituições políticas brasileiras, mas com algumas particularidades. Ora são vistas como instituições frágeis e vulneráveis aos poderes do executivo, e por isso até dispensáveis, ora como responsáveis em perpetuar um estilo tradicional de política baseado no clientelismo, troca de favores e no assistencialismo. Não é raro o imaginário de que o vereador passa sua carreira comprando seus votos e legislando somente sobre nomes de ruas. Há um imaginário popular sobre as câmaras municipais e os vereadores, e eles são vistos, frequentemente, mais como um fardo – devido aos gastos de manutenção com as câmaras, os salários e subsídios dos vereadores – e menos como canais legítimos de representação aos quais a população deve e pode recorrer para ver seus interesses, valores e identidades contemplados. Silva e Dantas (2018, pg.12) reuniram dados de várias pesquisas de opinião sobre as câmaras que observaram que:

[...]a pesquisa da Opinião Consultoria de 2007, feita para a Associação dos Magistrados do Brasil, mostrava que o índice de confiança na Câmara de Vereadores era de 19%, percentual maior que os registrados por políticos, partidos e casas parlamentares do Congresso Nacional, mas inferior àqueles dos organismos de justiça e instituições do Poder Executivo em diferentes esferas de poder. No ano seguinte, em 2008, a mesma associação contratou pesquisa do IPESPE para avaliar a

confiança dos cidadãos em um conjunto de instituições. Nela, apenas 26% diziam confiar na Câmara de Vereadores, acimados valores destinados à Câmara dos Deputados (24%) e aos partidos políticos (22%), e abaixo de organizações associadas à justiça, ao Poder Executivo e a outras frentes. Quando a questão é transformada em notas de 0 a 10 expressando a avaliação da atuação, a Câmara de Vereadores ocupa a penúltima colocação com 4 pontos, acima apenas dos partidos políticos com 3,6.

As câmaras municipais são um bom exemplo dos limites da autorização para constituir os representantes. Em um sistema eleitoral proporcional, de lista aberta, com partidos tendo pouca capilaridade social e em contextos de alta competição, os vereadores podem ser eleitos com pouquíssimos votos de um ponto de vista percentual, o que coloca ainda mais em jogo a defesa das eleições como aspecto produtor de legitimidade, *accountability* e responsividade que leve em conta mesmo aspectos mínimos de democracia.<sup>30</sup>

Outra implicação da escolha que deve ser levada em conta se refere ao perfil dos representantes. A política local<sup>31</sup>, assim como no nível federal<sup>32</sup>, é dominada por homens (86,48%), casados (64,7%), todavia é, aparentemente, mais aberta à *outsiders* com nível educacional consideravelmente mais baixo. Em 2018, 80,9% dos deputados federais possuíam curso superior, enquanto somente 26,29% dos vereadores o tinham. O perfil profissional dos eleitos envolve parlamentares (21,06%), agricultores (10,1%), comerciantes (6,12%), servidores públicos municipais (8,55%), professores do ensino médio e fundamental (4,41%), empresários (5,52%), advogados (2,24%), motorista de veículos e passageiros (1,85%) e servidores públicos estaduais (1,55%). No caso dos deputados encontramos uma maioria que se declara deputado (46%), seguido por empresários (9,9%) e advogados (7,6%). Considerar aspectos descritivos do perfil é ponto importante quando pensamos a representação do ponto de vista empírico, haja vista que muitos dos temas mobilizados pelos parlamentares podem estar conectados a essas características, que são expressão e parte de trajetórias sociais que servirão de substrato a sua atuação. Nesse sentido, ainda que não sejam a perfeita expressão

---

<sup>30</sup> A crítica não é ao sistema proporcional, contudo a autorização no sistema proporcional é dada pela conjunção de votos em um partido. Se os partidos são fracos, até mesmo irrelevantes, na escolha do eleitor, o fundamento da autorização fica prejudicado. A figura do partido é o elemento unificador dos votos dispersos ao longo de múltiplos candidatos. Se eles não possuem uma conexão ideológica e mesmo organizacional com seu partido, sua autorização é baseada nos votos de vereadores que podem ter posições antagônicas às suas próprias. Nesse sentido, o componente numérico fica enfraquecido e pode ser visto como mais uma razão da desconfiança em relação à autorização como fundamento da legitimação da representação política. Essa não é uma peculiaridade do município, contudo parece mais significativa pela relevância aparentemente ainda menor dos partidos como parte da orientação do voto do eleitor.

<sup>31</sup> Os dados utilizados estão presentes em Silva e Dantas (2017) e são oriundos do banco de dados do TSE.

<sup>32</sup> Com base em dados do TSE e divulgados no site do G1 (<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/21/perfil-medio-do-deputado-federal-eleito-e-homem-branco-casado-e-com-ensino-superior.ghtml>) o perfil médio dos deputados federais é de homens, brancos, casados, com uma média de 49 anos e formação superior.

das características da sociedade brasileira, vereadores possuem um perfil mais próximo da população do que deputados federais e senadores.

Esses estudos nos ajudam a compreender os municípios como um espaço de atuação política plural, envolvendo múltiplas estratégias de atuação que envolvem clientelismo, corporativismo, atividades de mediação e legislação. Nesse contexto temos também outras estratégias pouco observadas, como o das audiências públicas, que nos propomos a analisar.

No plano nacional o poder executivo acabou por ser percebido como o elemento estruturante de uma fórmula institucional que outrora foi apontada como certeza do fracasso democrático e produtora de ingovernabilidade. No plano local, âmbito do nosso trabalho, o poder executivo também figura como estruturante devido à grande concentração de poderes. Em sentido ainda mais agudo as câmaras dos vereadores são instituições enfraquecidas no seu potencial legislativo, dando ênfase à duas outras dimensões: a fiscalização e a mediação. A fiscalização o coloca em potencial conflito com o executivo enquanto a mediação de demandas dos representados se constitui como umas das principais formas de mostrar serviço dos vereadores, mas que depende em grande medida do mesmo executivo. A contradição acaba se evidenciando, permitindo uma leitura de que as câmaras operam em virtude da prefeitura e não como um contrapeso (JOFRE NETO, 2003).

D'ávilla (2004, 2011) identificou que esse elemento de intermediação é a principal forma pelas qual os parlamentares se conectam às suas bases, o que coloca os vereadores em profunda dependência do executivo. Nesse sentido tocamos em ponto importante: o desenho institucional. Os poderes à disposição do representante são ponto chave para a compreensão de como operacionalizam sua representação política e quais temas encontram abrigo em suas práticas. É claro que o desenho institucional se combina com elementos culturais que não são de pequena monta: os atores políticos podem ou não usar as regras de forma criativa e podem ou não alargar seu espaço de atuação.

Outro importante aspecto é relativo à força dos partidos políticos, que parecem ter relação com o porte do município. Souza Braga e Rodrigues-Silveira (2012) apontam para o fato de os partidos nacionais também serem os mais estruturados no nível local. Podemos também observar essa realidade em termos do número de prefeitos de cada partido, em grande medida reproduzindo a dinâmica nacional. Esse elemento, contudo, não garante que a dinâmica local seja estruturada em termos ideológicos e que as siglas no nível local tenham a mesma orientação que nos debates nacionais. Em muitos sentidos, em especial no caso de vereadores, observamos uma atuação que se dá em grande medida através do

encaminhamento de demandas da população, realizando ações de mediação entre o poder executivo e a população carente de serviços. Nesses termos as questões ideológicas não são tão evidentes no debate da política local quanto na política nacional.

Nos termos de um debate que se dá nas localidades, é importante considerar aspectos familiares e das relações face-a-face, imbrincadas no cotidiano de uma representação que se dá em proximidade física dos representados. Kuschinir (2000) realizou uma etnografia junto a uma família de políticos, os Silveira, durante um mandato para vereador realizado por uma filha de um político tradicional do bairro, que passou a ocupar o papel do pai como representante da localidade. A partir da ótica da antropologia política, a autora identifica a presença de noções como amizade e gratidão frequentemente nos argumentos e justificativas da vereadora sobre suas ações e na relação com a comunidade onde atuava. Por fim, a autora argumenta no sentido de considerar a noção de dádiva apreendida por Mauss como um elemento importante na dinâmica da política local, especialmente levando em consideração a atuação de políticos menos *ideológicos*, que acabam por se ater em uma ação política mais pragmática. Com isso não significa dizer que a ideologia não encontre espaço, mas que ela precisa ser mediada em um ambiente repleto de afetos e valores reforçados pela experiência da proximidade.

Em relação à atuação dos vereadores, Almeida e Lopez (2012; 2014 e 2017) realizaram pesquisas em municípios de variados portes mobilizando diferentes tipos ideais de representantes baseados na sua atuação. Os autores identificam a existência de três tipos de vereadores: os captadores, os assistencialistas e os legisladores. O legislador é aquele “que se dedica principalmente a atividade institucional e encaminha o pedido dos eleitores para órgãos oficiais ou atende pessoalmente somente em casos excepcionais”. O captador se “dedica a conseguir recursos públicos com o objetivo de atender pedidos coletivos. Eventualmente, as atividades institucionais também figuram entre as que mais tomam seu tempo ou às quais ele gostaria de se dedicar. Mas o atendimento sistemático de pedidos particulares não figura entre estas atividades”. O assistencialista é o “que recebe e atende sistematicamente pedidos particulares” (ALMEIDA; LOPEZ, 2014 p.174-175).

Essa distinção ajuda a esclarecer possibilidades de atuação. Em certo sentido o assistencialista seria aquele que normalmente está associado à figura do político clientelista, mas por outro lado os captadores também podem criar clientelas mesmo que sua atuação se dedique a prover bens que tenham impactos coletivos, mas para os autores esse tipo é mais difícil de alinhar no contínuo particular-universalista. A partir desses tipos os pesquisadores

investigaram 12 cidades mineiras e encontraram 42,9% de vereadores enquadrados no perfil assistencialista, 35,7% de legisladores e 21,4% de captadores. Esses dados demonstram que o ambiente municipal não é esmagadoramente um ambiente de particularismos, ao mesmo tempo que o particularismo pode ser entendido como derivado do tipo de demandas que recebem. Essa argumentação segue o mesmo entendimento de D'avilla (2005) em relação ao papel das indicações e dos requerimentos como uma forma de atuação política que conecta eleitores e representantes e que são favorecidas pelo seu baixo custo político (D'AVILLA *et al*, 2014). Na nossa pesquisa nos preocupamos em observar como os vereadores se conectam à sociedade em todas essas dimensões, como percebem as demandas, as recebem e atuam na sua resolução. E, como veremos ao longo desta tese, esse elemento conectivo através das indicações, requerimentos e encaminhamentos é parte fundamental da atividade cotidiana dos vereadores e de como eles interpretam seus mandatos como “participativos”.

Nesse sentido há uma preocupação quanto ao controle que o executivo exerce sobre a câmara, já que vereadores em grande medida realizarão as indicações, requerimentos e encaminhamentos em nome de seus representados para o executivo. A dependência do poder executivo para a realização dessas ações faria com que grande parte da câmara assumisse uma postura “governista”, que afetaria negativamente a dimensão da *accountability*. Nesse sentido o porte do município pode ser uma variável importante, dado que nos municípios de pequeno porte as questões ideológicas ou do amplo debate sobre políticas públicas podem ser significativamente menos desenvolvidas, dando menos espaço para que políticos de oposição possam encontrar vias para sua atuação. Apesar disso, existem evidências que favorecem tanto a interpretação de que os vereadores de oposição são retaliados no atendimento às suas demandas (ROCHA, 2020) quanto de que não há significativo impacto (SILVA, 2014), o que aponta para a existência de outros fatores que afetem essa dinâmica. Para o nosso debate esse é um elemento pertinente como pano de fundo, haja vista que se os vereadores evitam cumprir a função fiscalizatória isso incide no potencial de prestação de contas dos governos para a sociedade. Afeta decisivamente a relação entre participação e representação política, dado que os indivíduos e grupos não terão acesso às informações fundamentais para que se posicionem publicamente.

Um último aspecto que nos parece bastante importante se dá quanto à estrutura da atuação política dos vereadores. A partir de um estudo sobre profissionalização, estrutura das câmaras e atuação de vereadores, Silva (2014) apresenta dados que demonstram significativas diferenças entre dimensões institucionais das câmaras de municípios de variados portes,

incidindo sobre salários, equipes e estrutura de funcionamento. As diferenças institucionais são bastante importantes quando pensamos nas diferenças de potencialidade que variadas câmaras podem apresentar em relação à continuidade entre representação e participação. Esse é um aspecto que nos parece fundamental quando combinado ao fato do perfil dos vereadores ser significativamente menos elitizado, apontando para uma dinâmica de atuação repleta de limites. Em muitos contextos, os vereadores sabem tanto quanto o cidadão comum sobre a dinâmica do poder e o funcionamento das instituições e não possuem uma equipe e pessoal disponível para orientá-lo. A realidade de muitas câmaras é de uma atividade pontual, onde ocorrem poucas reuniões por mês e os vereadores não têm condições de se dedicar exclusivamente ao exercício do mandato.

A escolha pela análise da política local se justifica, ainda, pelo fato de que os municípios foram alvo de um processo de democratização que envolve o surgimento de novas instituições e práticas orientadas sob o crivo da participação popular, incorporando também a representação como aspecto chave. Os mais difundidos são os conselhos municipais de políticas, que começaram a se disseminar já no fim da década de 1980, alcançando praticamente todos os municípios brasileiros depois de duas décadas. Já em 2013, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC) apontava que 99,7% dos municípios brasileiros contavam com conselho municipal de saúde e 87,5% com conselhos municipais de educação. Essa intensa presença dos conselhos varia grandemente em relação ao tema e à trajetória do desenvolvimento da política setorial específica. Temos os conselhos de saúde com alto grau de disseminação em contraposição a conselhos como o dos direitos de lésbicas, gays, travestis e transexuais que, segundo a Munic de 2009, estava presente somente em quatro dos 5.565 municípios, representando um percentual de 0,1%. Essa diferença no grau de disseminação dos conselhos pode ser entendida especialmente pela centralidade da política, que tem conexão com o êxito dos grupos interessados em colocar o tema na agenda, bem como pela<sup>33</sup> vinculação da criação do conselho à transferência de recursos. A concentração de recursos na União foi um poderoso indutor, haja vista que o recebimento de recursos por parte do município incluía a necessidade de criar conselhos. Esse é, por exemplo, o caso dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e da Criança e do Adolescente.

---

<sup>33</sup> Essa centralidade da temática na agenda política brasileira se deve à importância do movimento em defesa da saúde pública, no qual tem centralidade o movimento sanitarista e as forças sociais que se conjugaram na 8ª Conferência Nacional de Saúde no ano de 1986. Nesta, foi adotada a ideia de saúde como derivada de um complexo sistema de relações que não se limitam ao atendimento provido pelo médico, mas também aos direitos sociais, que incluem moradia, relações sociais, acesso às estruturas sanitárias, meio ambiente e outros. Ainda que a saúde seja um tema que preocupa a humanidade há séculos, a sua transformação em agenda pública não é um processo natural.

Além das diferenças no grau da presença dos variados conselhos no contexto municipal, eles possuem perfis muito distintos que envolvem aspectos institucionais que podem ser classificados como consultivos, deliberativos, normativos e fiscalizatórios.<sup>34</sup> Essas diferenças estão intimamente conectadas ao grau de institucionalização desses fóruns e as prerrogativas concernentes a cada um. Por mais que não se possa desconsiderar a utilidade de IPs que sejam somente consultivos, conselhos com poderes deliberativos e fiscalizatórios acabam por representar instituições que possibilitam maior empoderamento da sociedade civil, mas ao mesmo tempo poderiam induzir maior interesse de “colonização” por parte do governo. Mesmo em municípios de pequeno porte<sup>35</sup> encontramos facilmente quase vinte conselhos criados legalmente (GUISSO, 2014), o que não significa que estejam operando com regularidade, mas demonstra que houve, em algum grau, uma proliferação do modelo institucional de conselhos, o que, como afirmamos, não implica ser resultado de demandas locais por mais participação. Na tabela abaixo estão expostos dados sobre a abrangência de variados conselhos:

---

<sup>34</sup> Segundo a Munic (2013, pg. 275) o conselho consultivo é aquele em que seus integrantes têm o papel apenas de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação; o conselho deliberativo é aquele que efetivamente tem poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação; o conselho fiscalizador é aquele que fiscaliza a implementação e o funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação; o conselho normativo é aquele que estabelece normas e diretrizes para as políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação.

<sup>35</sup> Pesquisa realizada pelo Projeto Democracia Participativa – DCP/UFMG em 11 municípios de Minas Gerais, com a população entre 10 e 15 mil habitantes. Em Guisso (2014), foram trabalhados quatro municípios dessa amostra.

**Tabela 1 - Número e percentual de conselhos municipais por tipo de conselho nos municípios brasileiros (2009)**

<b>Tipos de Conselho</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Conselho Tutelar	5.472	98,3
Conselho Municipal de Saúde	5.417	97,3
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	5.084	91,4
Conselho Municipal de Educação	4403	79,1
Conselho Municipal de Meio Ambiente	3124	56,1
Conselho Municipal de Habitação	2.373	42,6
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	1974	35,5
Conselho Municipal de Cultura	1372	24,7
Conselho Municipal de Política Urbana	981	17,6
Conselho Municipal de Esporte	623	11,2
Conselho Municipal de dos Direitos da Mulher	594	10,7
Conselho Municipal de Segurança	579	10,4
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	490	8,8
Conselho Municipal de Transporte	328	5,9
Conselho Municipal de Direitos da Juventude ou similar	303	5,4
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	148	2,7
Conselho Municipal de Direitos Humanos	79	1,4
Conselho Municipal de Direitos de Lésbica, Gays, Travestis e Transexuais	4	0,1
<b>Total</b>	<b>5.565</b>	<b>100%</b>

Fonte: MUNIC/IBGE de 2009, disponível em CORTES, 2011.

A existência dos conselhos, no entanto, passa ao largo do estabelecimento de um consenso. Há uma série de dilemas em torno desse tipo de representação política que revivem o problema da legitimação tratado no capítulo anterior. Em certo sentido, os conselhos nascem como um tipo de reação à insuficiência das formas tradicionais de representação da democracia liberal, mas podem ser questionados a partir de várias insuficiências próprias. Os conselhos podem ser usados como forma de garantir uma legitimidade democrática sem, contudo, provê-la de fato. Eles podem ser cooptados pelo poder político local, carecerem de debate e de continuidade. Em 2014, uma grande polêmica foi levantada na mídia e por grupos políticos com relação ao decreto presidencial sobre a participação que instituía a Política Nacional de Participação Social (N. 8.243/ Maio de 2014). Esse decreto foi entendido como uma forma de tirar poder dos “legítimos” representantes do povo, àqueles eleitos para tal, os órgãos legislativos. Seria uma forma do então governo petista criar uma esfera de poder que passaria por cima dos representantes eleitos no âmbito do legislativo, permitindo uma captura da democracia por parte do Partido dos Trabalhadores. É possível observar não somente um

questionamento sobre a legitimidade dos conselhos como também um conflito entre instituições representativas.

O último elemento chave para o recorte estabelecido se deu no âmbito temático. Optamos por estabelecer certo foco na temática da saúde, que pode ser justificada por aspectos relativos à importância da pauta no âmbito do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, que se estendeu ao município a partir do processo de descentralização da administração de políticas pós CF/1988 e reforçados pelos governos que se seguiram. Os municípios são responsáveis pela atenção básica e possuem equipamentos de saúde importantes pelos quais ocorre a entrada do usuário no sistema.

Essa relevância se mostrou também no *survey* aplicado pelo Núcleo de Estudos Sobre Política Local (NEPOL-UFJF), que demonstrou que os pedidos em relação à saúde são os mais demandados pela população. Os dados do *survey* com os vereadores mostraram que a saúde apareceu como o principal problema do município na opinião dos entrevistados - com 34,3% das respostas -, recebendo mais do que o dobro de menções do segundo problema mais frequente - o desemprego com 13,1% das respostas - e o triplo de menções da segurança pública (10,5%). A saúde recebeu o primeiro lugar em citações entre vereadores dos três portes de municípios, e nos três grupos ideológicos (Esquerda, Centro e Direita). Os dados mostram, portanto, um consenso importante em torno da gravidade dos problemas na área. Nesse sentido podemos encontrar demandas que incluem desenvolvimento de política pública através de legislação, fiscalização do funcionamento das Unidades Básicas de Saúde (UBS), vagas em hospital, ambulância, ajuda para receber atendimento médico, acesso a remédios. A solução dessas demandas passa pela mobilização tanto de recursos públicos quanto pessoais.

Dizer que a saúde é questão chave não incide em dizer que esse tipo de procura se converta na relação que procuramos observar, entretanto, nos pareceu um ponto de partida relevante. Partimos também da premissa de que a área da política pública também pode ser pensada como elemento fundamental para entender a atuação dos grupos e os contornos da representação que se estabelece.

A questão temática nos proporcionou também uma abordagem prática da representação e que teve implicações também na forma como os vereadores foram selecionados. Transitamos das dimensões abstratas e teóricas do debate sobre representação para a sua realização prática no cotidiano do mandato. Isso não significa que o debate sobre a política de saúde terá foco no trabalho, mas deve ser entendido antes como uma estratégia metodológica que tem implicação na escolha dos casos, em parte do instrumento utilizado e

nas expectativas. Por outro lado, isso não significa que nos limitamos a observar somente as ações dos vereadores no âmbito dessa temática.

Nesta pesquisa elegemos um ator, uma instituição e uma arena que em tese permite a interação entre representante e representado, entre representante e audiência e ainda entre representantes políticos variados. Para fins de investigação do problema observamos câmaras, vereadores e audiências públicas no âmbito do legislativo. Acreditamos que este referente empírico oferece oportunidades interessantes para investigar as questões que motivam este trabalho, ainda que envolvam também limitações, em grande medida decorrentes das próprias possibilidades institucionais de atuação que condicionam esses atores políticos. Ainda assim nos parece valioso olhar para essas instituições em busca de novas perspectivas e de elementos que possam revitalizar a leitura, ainda que exista a possibilidade de tão somente confirmar o quadro de uma democracia com grande descolamento entre representantes e representados.

Chamamos de arena espaços que possibilitem o encontro entre representantes diversos e a população e para o presente trabalho focamos na análise de audiências públicas referentes à temática da saúde realizadas em dois municípios de grande porte. Poderíamos considerar as plenárias, conferências e reuniões de conselhos como arenas locais, mas acreditamos que as audiências públicas mereçam atenção tanto pela carência de análises desse mecanismo no âmbito local, quanto por ser uma arena desenhada especificamente a partir da premissa de estabelecer contato entre representantes das instituições políticas, quanto da sociedade e pessoas em condição de auto-apresentação.

A proposta metodológica consiste, portanto, de uma abordagem em três níveis: 1) da análise das condições estruturais das câmaras para pensar as potencialidades da conexão entre representação e participação política em um nível institucional; 2) para então pensar os atores envolvidos nessas instituições a partir de uma análise de perfil associativo, práticas representativas e opiniões sobre participação; 3) para, por fim, observá-los em ação em um dos espaços de representação formal no nível municipal, no qual é possível perceber alguns aspectos da conexão entre participação e representação política. Cada uma dessas dimensões foi analisada a partir de um conjunto de dados de diversas naturezas, combinando dados quantitativos e qualitativos e de diversos períodos, constituindo uma triangulação. O esforço de uma análise plural prejudica em certo sentido a profundidade possível ao explorar uma única dimensão, mas por outro lado nos permite observar o quadro de forma mais ampla. Em

certo sentido, os dados se complementam pois abrangem as dimensões da representação e da participação com ênfase em aspectos de *accountability* e responsividade.

A partir de uma perspectiva construtivista, centrada na relação entre representante e representado, sob a égide da conexão entre representação e participação, encarnando os aspectos políticos e simbólicos para além de uma concepção formalista, como se dá a representação política no contexto local? Essa pergunta se desdobra em questões em três níveis: institucional, dos atores e da conexão entre representante e sociedade. No primeiro nível nos orientamos a partir das seguintes questões: quais as condições institucionais que indicam a existência de uma relação e podem apontar para a sua qualidade? Em que medida essas condições se encontram difundidas? De alguma forma o porte do município influencia esses elementos?

No segundo nível as seguintes perguntas surgem: como os atores políticos se conectam a quem julgam representar? Quais são os elementos que podem favorecer essa conexão? Eles mobilizam ferramentas institucionais? Como percebem a representação e a participação? Podemos perceber práticas e perfis que possibilitam uma melhor conexão nesse aspecto? Quais os elementos presentes nas experiências e trajetórias de cada um deles que podem corroborar no fortalecimento da relação representante/representado em termos democráticos? Os diferentes representantes utilizam as mesmas estratégias para produzir a legitimidade da “proximidade”? E, em um sentido distinto da relação representante/representado, os representantes presentes nos diferentes espaços de representação têm relações de cooperação, conflito ou complementaridade? Na maior parte do tempo nos limitaremos a abordar a perspectiva das elites políticas, tendo contato com opiniões e discursos do que poderíamos chamar de representados somente na análise das audiências públicas. Incluir uma análise dos representados envolveria uma outra abordagem que demandaria outras técnicas e dados que vão além das possibilidades atuais, mas que não estão fora de futuros intentos. Esse foco não implica em deixar de investigar como as ações dos representados contribuem para a constituição do representante.

As questões referentes ao terceiro nível são: as audiências públicas tem cumprido o papel de ser uma arena de interação entre representante e representado? Como isso ocorre em um ambiente que privilegia a proximidade e a interação entre representantes de diversos espaços e a sociedade? Como a representação emerge no espaço da institucionalidade? Todas essas perguntas nos levam a pensar sobre dimensões institucionais, culturais e contextuais da representação política, entendida não apenas como produto das instituições formais, mas

como fenômeno social amplo e multifacetado. Existe a possibilidade da construção de pautas, interesses, perspectivas e ideias, mas que também não se dá através de atores deliberativos esvaziados de valores e crenças, completamente abertos a transformar suas preferências.

Essa gama de elementos leva a crer que esse é um recorte que trará questões esclarecedoras em um estudo comparado. As cidades estão circunscritas ao estado de Minas Gerais que, por sua extensão geográfica e diversidade socioeconômica, nos permitem analisar o problema em diferentes cenários. Nesse quadro de desafios e desconfiâncias em relação à representação e de insuficiência da participação, acreditamos ser importante continuar a pesquisá-la, ainda mais em um contexto que tem uma produção reduzida se comparada ao nível federal.

Para os propósitos do presente trabalho, a ideia de responsividade se limitará à dimensão das possibilidades, da existência e do uso por parte dos representantes de mecanismos que a possibilitariam e do uso de estratégias passíveis de produzi-la. Não faz parte do escopo do trabalho uma análise sobre responsividade nos termos dos estudos sobre congruência e poderemos tão somente perceber as formas como os representantes buscam estabelecê-la e criam condições para que ela assuma a dimensão deliberativa. Nesses termos, observaremos a existência de condições para tal e em alguns momentos tocaremos em seu caráter substantivo, quando o representante age influenciado pelo representado, mas com intenções e percepções das diferentes formas pelas quais ela é constituída. Essas condições se fazem presentes quando observamos aspectos institucionais (primeira dimensão), práticas dos representantes (segunda dimensão) e arenas (terceira dimensão) onde existem possibilidades para que o representado se expresse. A análise da responsividade como colocada aqui certamente cai na dificuldade de averiguar se a ação do político foi motivada pelo contato com a população ou pela influência de representantes da sociedade civil, contudo, não deixamos de explorar o tema.

O estudo se deu a partir de dados de quatro fontes: uma coleta de dados de 44 câmaras, um *survey* aplicado a 422 vereadores de Minas Gerais, entrevistas em profundidade realizadas com sete vereadores de Juiz de Fora e Belo Horizonte e a análise quantitativa e qualitativa de atas de audiências públicas nesses mesmos municípios. Os dois primeiros dados são oriundos da pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL/PPGCSO/UFJF) sobre a estrutura das câmaras e o perfil dos vereadores, suas opiniões, percepções e ações. Os dois últimos foram coletados pelo próprio pesquisador.

Em relação às entrevistas acabamos rompendo com a possibilidade comparativa a partir do porte do município, o que se trata de uma escolha derivada da própria análise dos dados. Observamos que as cidades de grande porte possuíam uma estrutura institucional com mais elementos que privilegiavam a participação (como o volume de audiências públicas), a existência de comissão de legislação participativa, ouvidoria e mecanismos de participação *online* (espaços para a população se posicionar), como poderemos perceber na próxima seção. De uma maneira geral os vereadores dos municípios de grande porte também apresentaram opiniões mais favoráveis à participação.

Em outro aspecto que nos é importante, se dá a expectativa de que os municípios de grande porte possuem uma vida associativa mais ativa e plural. Em certo sentido, Juiz de Fora e Belo Horizonte são dois dos municípios com melhor estrutura de funcionamento da câmara e com todos estes recursos à disposição. Acreditamos, dados os limites próprios de tempo e recursos, ser preferível investir nesses dois casos do que em direção a um município de pequeno porte onde seria arriscado encontrar dinâmicas de representação que não se dão em direção à dita conexão entre representação e participação. A escassez de estudos dentro da nossa proposta nos fez optar por uma escolha, em certo sentido, de mirar nos melhores casos. Esses seriam os cenários mais favoráveis, e nesse sentido, cruciais. De forma sumária, temos dados quantitativos referentes aos municípios de grande, médio e pequeno portes concernente aos dados que abrangem tanto a dimensão institucional quanto dos atores, enquanto os dados qualitativos (entrevistas e atas de audiências) se limitam aos municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora.

Com isso, ainda não se pode dizer que seja possível esgotar as possibilidades de análise dos pontos de conexão entre participação e representação na esfera política local, haja vista vias alternativas de pensar essa temática por intermédio da produção legislativa dos vereadores e dos usos de uma série de instrumentos do mandato. Acreditamos que tivemos acesso mais aos aspectos formalizados do mandato do a todas possíveis relações informais que perpassam a atuação dos vereadores, ainda que as entrevistas tenham sido utilizadas como uma forma de explorá-las.

### 2.2.1 Os casos

A princípio, o objetivo desse trabalho era estudar dois municípios com portes distintos, privilegiando casos extremos, ou seja, de um lado um município pequeno e do outro um município de grande porte. Com o caminhar da pesquisa surgiu o interesse de analisar as audiências públicas a partir de um duplo viés: 1) observar a arena, nos marcos dos estudos sobre inovações democráticas no Brasil; 2) como um espaço que a princípio seria, por excelência, a via institucional de contato entre representantes e representados, tendo a população condições de agir “participativamente” na construção de um debate público, na resolução de problemas e no desenvolvimento de projetos de lei. A partir disso, percebemos que os municípios de pequeno porte não tinham informações disponíveis na internet sobre audiências públicas. Isso levou a um primeiro contato, realizado por telefone e pela internet, com alguns municípios que disseram não ter realizado audiências públicas no marco de 2009-2018 e que, quando havia, eram somente as audiências obrigatórias pela lei de responsabilidade fiscal e pelo Estatuto da Cidade, ou seja, audiências normalmente demandadas no âmbito do poder executivo.

A análise dos dados quantitativos também chamou a atenção para a ausência de uma estrutura que pudesse indicar uma consolidação das dimensões de *accountability* e responsividade nos pequenos municípios. Todos esses elementos corroboraram a percepção de que há um menor grau de institucionalização das câmaras nos municípios pequenos (primeira parte do capítulo 3) e menor experiência associativa<sup>36</sup> dos vereadores nos municípios pequenos (segunda parte do capítulo 3). Tudo isso sugeria deficiências em termos das instituições, arenas, canais e mecanismos que ancoram seja a representação, seja a participação, e, logo, maior fragilidade em termos dos atores-chave da pesquisa.

Se o objetivo era analisar a conexão entre representação e participação por meio da interação entre esses atores e arenas, seria importante escolher casos que fossem promissores quanto às oportunidades oferecidas para a observação. As pesquisas a partir desse enfoque são recentes, ainda que estudos sobre representação eleitoral já tenham longa data. Notoriamente também existem estudos que pensam o *lobby* de associações, o papel da sociedade na construção da agenda pública, mas que não são pensadas nos termos de representação e participação, especialmente se considerarmos a dimensão municipal. Não se está afirmando

---

<sup>36</sup> Chamamos de experiência associativa um índice que construímos no capítulo três como forma de explorar e estabelecer certos cruzamentos de dados. Essa variável surgiu do acúmulo quantitativo de experiências de associativismo, dando mais peso para atividades atuais do que para atividades passadas.

que os municípios grandes serão sempre superiores em termos da qualidade da representação, da efetividade e da eficácia da participação, ou do desempenho de vereadores. Mas, via de regra, e os dados corroboram isso, eles oferecem menos oportunidades e condições formais. Com isso acabamos por alterar a abordagem e nos concentrar em contextos onde poderíamos ter possibilidades mais frutíferas de análise a partir do foco proposto. Isso nos possibilita inferir que se em melhores condições podem ser encontrados determinados dilemas e limites, encontraríamos um quadro ainda mais problemático em contextos menos favoráveis. (LEVY, 2008; BRADY; COLLIER, 2010) Nesse sentido, estaríamos em consonância com a perspectiva de *critical case*, em um sentido *most-likely*, porém o trabalho não se direciona à inferência causal do que produz uma relação entre representação e participação a partir de um teste exaustivo de teoria, mas à identificar padrões e variedades na construção dessa relação no âmbito local, mais interessados em explorar e gerar hipóteses. Esperávamos encontrar maior variedade de práticas e perfis entre os vereadores nesses municípios.

Justificadas as escolhas, seriam as câmaras de Juiz de Fora e Belo Horizonte espaços não só de representação política, mas também de participação popular? Os vereadores desempenham um mandato que incentiva e se abre à participação? Se sim, em quais sentidos? Como descrever e classificar as conexões que se estabelecem entre representantes e representados nesse contexto? O ponto de partida é que, mesmo nos melhores cenários, ainda não podemos pensar em algo mais do que uma participação que se encontra principalmente nos degraus informativo e consultivo (ARNSTEIN, 1964), mas quais são as facetas desse fenômeno?

Em certo sentido nos parece que os municípios menores seriam mais bem analisados por pesquisas etnográficas. Apesar de termos mobilizado a observação como parte da análise, ela não se constituiu nos marcos da observação participante e nos serviu para auxiliar na imaginação e na descrição, não sendo utilizado de forma sistemática. Com isso Belo Horizonte e Juiz de Fora são importantes casos em que podemos observar municípios bem equipados e com câmaras mais institucionalizadas, em contextos onde a relação entre representante e representado teriam as melhores condições institucionais e associativistas de se estabelecer uma relação entre representação e participação.

As condições socioeconômicas dos municípios nos ajudam a visualizar melhor o quadro onde a representação política se desenvolve. Apesar de não fazer parte do escopo do trabalho tentar estabelecer conexões causais entre esses fatores contextuais e a atuação de representantes, é importante ressaltá-los haja vista que parte dos estudos sobre democracia

tende a associar a modernização às melhorias em termos da qualidade da democracia (NORRIS, 2003; DAHL, 2015).

A Prefeitura de Belo Horizonte foi governada nos períodos observados, respectivamente, duas vezes por Márcio Lacerda do PSB e uma por Alexandre Kalil, do PHS. Márcio Lacerda venceu as duas eleições em primeiro turno, contando com uma aliança informal de PT e PSDB, Alexandre Kalil, por sua vez, surge na figura do outsider. Juiz de Fora foi espaço de disputas acirradas entre PT e PSDB em 2009 e nos dois pleitos seguidos entre PT e PMDB. Em todos os pleitos houve segundo turno, sempre bastante disputado. Os prefeitos foram, respectivamente, Custódio Mattos do PSDB e Bruno Siqueira do PMDB por duas vezes. Uma diferença na trajetória de Juiz de Fora e Belo Horizonte se dá pelo fato de a capital mineira ter sido governada por prefeitos do Partido dos Trabalhadores em três mandatos. Em termos participativos houve uma experiência de orçamento participativo mais durável em Belo Horizonte.

Tabela 2 - Caracterização dos contextos dos municípios da análise qualitativa

Dados/Município	Juiz de Fora	Belo Horizonte
População (IBGE/CENSO, 2010)	516.247	2.375.151
População Urbana (PNUD, FJP, Ipea 2010)	98,86%	100%
IDHm (PNUD, FJP, Ipea, 2010)	0,778	0,810
Alfabetização (IBGE, 2010)	98,3%	97,6%
PIB per capita (IBGE, 2017)	R\$25.968,58	R\$35.122,01
% de Pobres (PNUD, FJP, Ipea, 2010)	5,48	3,80
Mesoregião	Zona da Mata	Metropolitana de Belo Horizonte
Tamanho da Câmara	19	41
No. Partidos nas Legislativas 2009/2013/2017 (TSE)	10/13/11	21/18/22
Partido do Prefeito 2008/2012/2016 (TSE)	PSDB/PMDB/PMDB	PSB/PSB/PHS
Maiores Partidos 2008/2012/2016 (TSE)	PMDB e PT(3)/ PDT, PP,PTC,PSC e PSDB(2)/ PRB, PMN e DEM(1);  PMDB(3)/PDT, PTC, PSC e PT(2)/ PP, PPS, PR, PSB, PMN, PV, PSBD e DEM(1);  PMDB(4)/PTC(3)/PT, PHS e PSC(2)	PT(5)/PMDB(4)/PSDB(3) e PMN(3);  PSB e PT(6)/PT do B(4)/PTN e PSDB(3);  PHS e PTN(4)/ PMN, PT do B, PSB e PSDB(3)
% média de votos dos vereadores eleitos nas eleições de 2008, 2012 e 2016. (TSE)	0,99% (0,62-2,26) 1,11% (0,84-1,79) 1,53% (0,72-3,66)	0,65% (0,29-1,13) 0,57% (0,28-0,83) 0,58% (0,28-1,43)
Quantidade de Candidatos (N por vaga) nas eleições de 2008, 2012 e 2016. (TSE)	385(20,26) 453(23,84) 423(22,26)	1030 (25) 1287 (31,39) 1484(35,66)

Fonte: Elaboração própria.

Apresentamos de forma sintética alguns elementos que fornecem as características contextuais e que servem como justificativas dos interesses em investigar cada um desses contextos. Para tanto o estudo dos casos consistiu na descrição de certas dimensões institucionais das câmaras desses municípios, na realização de entrevistas em profundidade realizadas com vereadores na análise das audiências públicas. Participamos de reuniões de comissões, plenárias, audiências públicas, participação em eventos promovidos pelos vereadores e estabelecemos diálogos com alguns assessores e outros personagens que despertaram interesse ao longo da pesquisa como parte de um processo de imersão. Esses dados serão mobilizados mais na qualidade de caracterização e para corroborar certas questões, haja vista que foram coletados em caráter pouco sistemático, ainda que tenham sido anotados em relatos de campo ao longo da pesquisa.

### **2.2.2 Aspectos institucionais**

Em relação ao universo institucional o que nos perguntamos é: existem canais institucionais que possibilitam e fortalecem um contato mais próximo entre representantes e representados? Isso significa, em certo sentido, que as câmaras possuem uma existência que se depreende dos vereadores e conselheiros e, dessa forma, pode favorecer a conexão entre representante e representado, ao mesmo tempo que demonstra o avanço de uma gramática participativa como parte, ao menos, do discurso político. Pensar a importância das instituições está em consonância com a tradição do neoinstitucionalismo que vê as instituições como aspecto central do entendimento da política. As instituições são pensadas como um pano de fundo onde operam os atores, todavia não como espaços passivos, mas como regras que ativamente os limitam e moldam. Estamos alinhados com as contribuições desenvolvidas no âmbito do institucionalismo histórico, sociológico e da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003), haja vista que as instituições são pensadas como aspectos que se desenvolvem no tempo e espaço e criam limitações às possibilidades de ação. Os atores não veem as instituições somente como *inputs* no cálculo racional de suas ações, mas as instituições implicam também em dimensões simbólicas que envolvem aprendizado, reprodução e ritos que adentram a subjetividade dos atores. Isso significa, portanto, não desconsiderar as dimensões racionais do cálculo custo-benefício, mas sim reconhecer que existem aspectos que vão além deles.

Quais mecanismos permitem apreender a existência da relação entre participação e representação e quão estão disponíveis nas câmaras? Partimos de uma análise geral dos 44

municípios investigados no âmbito da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*<sup>37</sup> e então nos aprofundamos nos estudos de caso de Juiz de Fora e Belo Horizonte. Essa análise está mais voltada aos aspectos estruturais e aos projetos desenvolvidos no âmbito das câmaras do que propriamente para a análise das regras formais, que poderia ser realizada a partir de uma análise dos regimentos internos das câmaras e das leis orgânicas dos municípios. Não buscamos explicar as diferenças institucionais entre os casos analisados, mas desenhar o quadro geral das câmaras desses 44 municípios no contexto de Minas Gerais e como nos ajudam a pensar uma possível continuidade entre representação e participação.

Na primeira dimensão, a pergunta central é se podemos observar elementos que favorecem a *accountability* e a responsividade e se são afetados pelo porte do município. Nossos dados dão conta de aspectos ligados à estrutura de funcionamento e à existência de canais de comunicação e de certas ações de fomento à cidadania. Pensamos que os meios de comunicação são essenciais em termos de *accountability*, planejados como canais de comunicação focados na atuação e capazes de divulgar as ações das câmaras. Não tratamos da qualidade desses canais, tão somente de sua existência. Em relação à estrutura das câmaras observamos três variáveis: “Existência de Gabinetes Individuais para os vereadores”, “Vereadores possuem escritórios fora da Câmara Municipal” e a “Existência de Espaço para o público no Plenário.”

No que tange à *accountability*, observamos se as câmaras possuem: TV própria, rádio própria, panfletos, jornal impresso próprio destinado a população, alguma outra forma de divulgação. Nessa dimensão, também observamos a forma como a população é informada a respeito dos assuntos debatidos e votados na Câmara. Sobre a responsividade, observamos a existência de ouvidoria e a existência de comissões de legislação participativa<sup>38</sup>.

Em relação à cidadania, observamos se as câmaras oferecem programas/projetos de educação para cidadania, câmara mirim, parlamento jovem e escola do legislativo.<sup>39</sup> A dimensão da cidadania traz para a análise as preocupações que conectam participação e aprendizado. Não se trata de uma relação que tenha incidência direta sobre a relação nos termos de *accountability* e responsividade, mas que nos interessou observar, pois não deixa de

---

<sup>37</sup> Os dados foram coletados presencialmente, mediante a aplicação de um questionário respondido por presidentes, diretores ou funcionários mais antigos das câmaras.

<sup>38</sup> Os dados sobre comissão de legislação participativa foram coletados posteriormente através de contato com as câmaras e consultas a regimentos internos e informações disponíveis nos sites das câmaras.

<sup>39</sup> Uma entrevista fornecida por um gestor do Centro de Atenção ao Cidadão em Juiz de Fora, órgão focado nos serviços de atendimento ao cidadão e na gestão de programas ligados à cidadania, informou que em várias câmaras as Escola do Legislativo cumprem tanto funções focadas na formação interna quanto na administração de programas como a câmara mirim, o parlamento jovem e ações da câmara itinerante.

ser uma contribuição das câmaras com a formação política, que pode se converter em incentivos para o engajamento político dos estudantes. Contudo, é preciso considerar que essas iniciativas, como o Parlamento Jovem, nasceram como iniciativa em outros níveis de governo.

**Quadro 2 - Categorias de análise institucional**

Dimensão	Indicadores
Estrutura	Existência de Gabinetes Individuais para os vereadores, Vereadores possuem escritórios fora da Câmara Municipal e a Existência de Espaço para o público no Plenário
<i>Accountability</i>	TV própria, rádio própria, panfletos, jornal impresso próprio destinado a população, como a população é informada a respeito dos assuntos debatidos
Responsividade	existência de ouvidoria e a existência de Comissões de Legislação Participativa.
Cidadania	câmaras oferecem programas/projetos de educação para cidadania, Câmara Mirim, Parlamento Jovem e Escola do Legislativo.

Fonte:Elaboração própria.

Atualmente, existem estudos nas áreas de administração pública, da comunicação e da ciência política preocupados em analisar o potencial desses vários canais que conectam a sociedade e seus representantes. As possibilidades apresentadas pela internet são variadas e bastante interessantes, suscitando trabalhos interessados em identificar seu real alcance e possibilidades em termos de democratização. Independente do alcance prático, pensamos ser um indicador de avanço em termos das possibilidades de democratização da representação, especialmente quando são canais que não dependem exclusivamente da boa vontade do representante, mas se constituem como parte de uma rotina institucional. Porém não os tratamos de forma ingênua, cientes de que podem (e possivelmente são) pouco mobilizados pela população. Os dados revelam tão somente a existência desses canais e não sua qualidade, dimensão que tocaremos somente a título ilustrativo e a partir dos municípios de Juiz de Fora e Belo Horizonte.

### 2.2.3 Os atores

Em outra direção nos propusemos a analisar o perfil associativo e participativo de vereadores e conselheiros. Esse perfil foi pensado a partir dos vínculos associativos nas trajetórias dos vereadores nos 44 municípios investigados na pesquisa *Representação Política no nível municipal no Brasil*. A ideia é lançar um olhar sobre o tema da representação e da participação sobre múltiplos aspectos, combinando uma análise das instituições e dos atores. Em um primeiro momento, observamos o associativismo entre os vereadores, para então cruzar com outros dados sobre representação e participação política. Os dados sobre associativismo são limitados ao caráter qualitativo, haja vista que o associativismo é muito variado, como abordaremos no respectivo capítulo. Essa parte do trabalho se inspirou nos estudos sobre recrutamento político (ALMEIDA; LÜCHMANN; RIBEIRO, 2012; CORIADINI, 2007; MARENCO; SERNA, 2007), mas diferente da preocupação desses estudos em identificar o tipo de capital que explica o recrutamento dos indivíduos, pensamos em buscar um perfil associativo em correlação com disposições para uma representação mais democrática. Observar o perfil associativo parte do reconhecimento da importância das associações para a própria concepção de participação, algo que se conecta não só a teoria política, mas os estudos sobre associativismo e participação popular desenvolvidos no contexto brasileiro (AVRITZER, 2004; GOHN, 1996, 2002; LÜCHMANN, 2015) No primeiro caso, a experiência associativa nos informa sobre os capitais dos vereadores, hipotetiza a existência de uma pré-disposição em relação à participação, os canais e tipos de vínculos que cultivou e mantém e que podem conectá-lo às arenas e atores sociais. Seria de se esperar que um vereador sem nenhuma experiência e/ou passado associativo seja menos aberto à participação popular e busque cultivar os vínculos com os eleitores por canais outros que não os movimentos sociais e associações. A princípio, não podemos desconsiderar a existência de formas de complementariedade entre representação e participação que não sejam estas, mas será que existe uma continuidade entre esse perfil associativo e estratégias institucionais? Nesse sentido exploramos essa relação mediante os dados.

Além do associativismo também observamos os dados a partir do porte do município, cuja importância já foi justificada, e também da autoclassificação ideológica. A importância da orientação ideológica nos é sugerida tanto pela história da consolidação do aparato institucional participativo no Brasil, quanto pela própria história do conceito e do seu alinhamento com a emergência dos movimentos da nova esquerda na década de 1960 e 1970.

É possível observar que os orçamentos participativos foram primeiramente experimentados em gestões petistas (AVRITZER, 2002), ao mesmo tempo em que houve uma ampliação considerável da estrutura de conselhos e conferências no governo petista em nível nacional (AVRITZER, 2009), além da tentativa de ampliar a participação dentro da gestão do Estado através do PNPS no governo de Dilma Rousseff. Apesar disso, a participação está presente em discursos à esquerda e à direita, que faz com que o conceito possa assumir conotações muito distintas na prática. Em relação à dimensão conceitual e teórica, a participação política foi um dos pilares da crítica a democracia liberal (SANTOS, 2002) e parte da crítica ao capitalismo (PATEMAN, 2002). A hipótese, nesse caso, é que a esquerda possui concepções de participação que vão além das eleições e da consulta popular, enquanto vereadores de direita seriam mais avessos à interferência da população, defendendo uma representação política mais alinhada ao elitismo democrático.<sup>40</sup> De forma geral, há um imaginário de que a política local não é espaço de embates ideológicos, mas de puro pragmatismo e uma análise desse tipo também corrobora o esclarecimento da questão.

De toda forma, buscamos perceber a conexão entre representação e participação a partir dos atores políticos investigados. Isso significa dizer que a trajetória associativa tem impacto sobre a forma como os atores políticos percebem a participação política e exercem sua prática representativa. A escolha por esse caminho passa pelo reconhecimento da importância das elites políticas combinada a importância do conceito de “projeto político” (DAGNINO, 2002) para o avanço de projetos políticos participativos. Ao mesmo tempo que observamos o perfil associativo, observamos a correlação com as práticas dos vereadores, a percepção sobre representação e participação e a utilização de mecanismos participativos. Nesses termos, consideramos que não importa observar só a institucionalidade, mas também os atores que nela operam.

Nessa segunda dimensão nos preocupamos com três questões centrais: 1) Como se dá o associativismo para os vereadores; 2) quais canais utilizam que possibilitam a conexão com a população; 3) as opiniões dos vereadores sobre a participação; 4) como imaginam e percebem o representado. Em relação aos dados do *survey*, nos preocupamos em realizar uma análise exploratória dos dados sobre associativismo entre os vereadores, dados sobre a participação em audiências públicas e conselhos municipais e as opiniões sobre participação.

---

<sup>40</sup> Como sugerido pelo Professor Jorge Chaloub (UFJF) durante a defesa da presente tese, é preciso cuidado com a essencialização de uma perspectiva sobre participação popular que vincule processos mais substantivos de participação à esquerda política, haja vista que a participação tem sido tema mobilizado em discursos e práticas da nova direita brasileira.

Como forma de observar a representação mais de perto e explorar novas hipóteses e elementos em relação ao tema, optamos pela realização de entrevistas em profundidade.

A entrevista é um método que nos possibilita abordar com mais profundidade certos temas e aspectos subjetivos da representação, bem como explorar suas dimensões informais. Optamos por utilizá-las justamente pela preocupação de pensar a representação como um fenômeno social e político construído e que depende, portanto, dos atores que ocupam os espaços de representação. Pensamos que a representação política é composta tanto por aspectos cognitivos e interpretativos, quanto pela ação cotidiana dos que estão investidos como representantes. Elementos fundamentais em uma perspectiva construtivista da representação.

A entrevista como técnica de pesquisa coloca uma série de desafios que surgem em cada caso de forma dinâmica, desafiando o pesquisador a lidar com aspectos contingentes variados, que envolvem o tempo disponível, a predisposição do entrevistado e o local onde a entrevista é realizada. Além destes, a entrevista aberta possibilita o uso criativo de perguntas que surgem no próprio momento da pesquisa, o que é por um lado a sua principal vantagem, mas por outro um desafio a organização da informação. Optamos pelo uso da entrevista semiestruturada, que consiste em uma lista de perguntas pré-concebida, mas flexível, possibilitando a intervenção do entrevistador, mas sem abrir mão de uma estrutura mínima, que possibilita algum grau de comparabilidade entre os casos (FLICK, 2009).

As entrevistas tiveram como objetivo: 1) Investigar acerca da trajetória política do entrevistado, o que envolve investigar sua inserção em espaços diversos, antes e depois das eleições e dentro e fora do município, como associações, movimentos sociais, fóruns deliberativos, e dos eventos participativos promovidos no interior da câmara municipal; 2) captar a percepção do entrevistado sobre o exercício e os significados da representação que exerce, partindo do pressuposto de que é um fenômeno plural e que envolve uma construção permanente; 3) compreender a percepção do entrevistado acerca de quem é o representado e de quais estratégias são utilizadas na construção da relação; 4) perceber suas disposições em relação à participação popular através de posicionamentos e práticas. Essas preocupações estruturaram as entrevistas com vereadores, levando em consideração as peculiaridades institucionais que delimitam as ações de cada um. As entrevistas tiveram pouco foco nas eleições, tentando, em alguma medida, pensar a representação fora de um aspecto eleitoral, ainda que saibamos a importância das mesmas.

A seleção dos entrevistados foi em um primeiro momento, temática. No caso dos vereadores procuramos inicialmente pelos que tivessem algum contato com a temática da saúde, levando em consideração biografia/formação, bem como aqueles que já fizeram parte da comissão de saúde ou nomes que surgissem como importantes por meio das próprias entrevistas ou mesmo da análise das atas. Esses variados perfis seguem a ideia de uma amostragem teórica<sup>41</sup>, na qual estivessem incluídos vereadores de diferentes partidos incluindo diferenças no espectro ideológico, com diferentes trajetórias na sociedade civil e variadas formas de conexão com o tema da saúde (instrumental, profissional, através de movimento social, etc.). Como critério ético na pesquisa qualitativa, optamos por omitir os nomes dos entrevistados, os quais serão identificados por termos genéricos. A escolha dos variados perfis nos permite observar, em alguma medida, elementos comuns a todos e sugerir algumas diferenças nas práticas representativas. Foram entrevistados sete vereadores, sendo quatro de Juiz de Fora e três de Belo Horizonte.

Sobre a forma como viabilizam essa participação, acreditamos que os dados quantitativos possibilitem refletir sobre o assunto, mas as entrevistas apresentam a potencialidade de pensar dimensões qualitativas da representação com ênfase na conexão com os representados e com a sociedade. Nesse sentido propusemos as dimensões e categorias que orientaram a análise das entrevistas:

---

<sup>41</sup> A concepção de amostragem teórica se trata de buscar casos que possuam uma variedade de aspectos reconhecidos como relevantes pelo debate teórico. Não é uma amostragem focada na generalização e nem na comparabilidade, mas na identificação de variações possíveis acerca da temática em questão (FLICK, 2009). O foco é mais em abordar uma pluralidade de casos do que isolar um perfil específico, possibilitando a produção de novas hipóteses.

**Quadro 3 - Esquema Analítico para a Análise das Entrevistas**

<b>Dimensão</b>	<b>Perguntas</b>	<b>Categorias</b>	<b>Função e Hipótese</b>
Representação	Como imaginam o representado?	Universalista Território Grupo Identidade Tema Indivíduos	A forma como imaginam o representado poderia ser um dos elementos fundamentais para condicionar como o representante estabelece sua forma de atuação e também nos ajuda a entender o fenômeno da representação na especificidade do nível local.
Participação	Os representantes tem uma trajetória de participação na sociedade civil?	Sindicatos Associações de Bairro Movimento Estudantil Conselhos Associações religiosas ONGs	Buscamos observar se os vereadores possuíam algum tipo de trajetória associativa e se a atividade política estabelece alguma continuidade com essa trajetória.
	Como percebem os problemas sociais?	Mídia Associações Pesquisa Trajetória Interações Face a face	Pensamos que parte importante da representação em conexão com a participação é que a sociedade seja capaz de influenciar na definição das ações dos representantes, mas existem variadas possibilidades e que possuem distintas implicações.
Conexão	Quais formas de conexão utilizam e privilegiam?	Formais x Informais Individuais x Coletivos	Partimos da premissa de que mecanismos formais e coletivos fortalecem as dimensões de <i>accountability</i> e responsividade, mas sem desconsiderar a importância de perceber as dimensões informais e individuais dessa relação.
	Como prestam contas de suas ações? ( <i>Accountability</i> )	Rede Social Mídias Tradicionais Material Próprio de Divulgação Corpo-a-Corpo Institucionais	Por meio das entrevistas tentamos entender como os vereadores prestam contas de suas ações. Quais formas privilegiam e os processos utilizados.
	Como os representados afetam suas ações? (Responsividade)	Sugestão de Ações Sugestão de Leis Construção de Pauta Definição de Posição	Por intermédio de algumas questões sobre projetos de Lei, Audiências Públicas e ações do mandato tentamos observar a formas como os vereadores são afetados pela participação popular.

Fonte: Elaboração própria.

Essas dimensões e categorias nos ajudam a manter maior objetividade em relação ao dado qualitativo, mas não esgotam todas as possibilidades, haja vista que estamos interessados em como cada uma dessas dimensões se concretiza na realidade dos casos analisados.

#### 2.2.4 Audiências públicas

Uma vez que partimos da preocupação de pensar a representação política e a participação como *continuum*, como uma relação que se constitui através da *accountability* e da responsividade, estabelecendo uma comunicação entre representante e representado, conectando Estado e sociedade, as audiências públicas surgem como um espaço único onde, institucionalmente, se pode criar um ambiente de debate e trocas de razões entre múltiplos atores representativos e os sujeitos em ações de “auto-apresentação” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006). As audiências públicas são um mecanismo pouco estudado e que nos parece merecer atenção. Como ponto de partida reconhecemos que as audiências públicas, são, a princípio, um “momento”. Diferentes dos conselhos municipais, fóruns e algumas outras formas possíveis de participação popular que são regulares, periódicas e apresentam relativa continuidade de atores e temas discutidos, as audiências públicas se estabelecem em um marco definido, para tratar de pautas específicas. Que conexão entre representantes e representados elas engendram?

As audiências públicas poderiam ser uma forma de perceber a relevância de determinado tema, pois são em si uma forma de publicização, mas também revelam aspectos da relação entre representante e representando, podendo ser mecanismos de pressão, consulta, debate e mobilização de múltiplos atores relevantes. Contudo, as audiências poderiam ser “muito mais um teatro do que outra coisa”, como nos afirmou um assessor. Teatro aqui incorpora o sentido do fingimento, da preocupação em satisfazer uma plateia, não sendo um espaço legítimo de participação. Não teriam, portanto, efeito sobre as decisões políticas.

Além disso, podemos entender um pouco sobre qual a rede de atores que os vereadores consideram relevantes na participação de um debate e da *policy community* em contato formal com o poder público. Com isso, afirmamos não só a preocupação em observar as audiências como uma arena institucional potencialmente participativa, mas o que elas nos informam sobre a política local. Em circunstâncias de tanta informalidade, nos pareceu bastante relevante observar uma arena onde essas relações ganham alguma formalidade. Poucos são os estudos sobre audiências no âmbito municipal (ARAÚJO, 2016; ALVES;

BRELÁZ, 2013), o que faz com que essa parte do estudo tenha aspectos exploratórios, mas que se nutrem das comparações com os estudos das audiências públicas no âmbito do judiciário (MARONA; ROCHA, 2017), do executivo nacional (IPEA, 2012) e dos legislativos estaduais (ZORZAL e CARLOS, 2017).

A análise das audiências públicas se limitou aos casos onde elas não são um instrumento que existe somente no âmbito das regras, mas que são amplamente mobilizadas. Dentro da concepção que trabalhamos até aqui, nos cabe perguntar qual o tipo de relação entre representação e participação as audiências públicas possibilitam. Para tanto é necessário mobilizar indicadores referentes à participação, à deliberação e à representação. Operacionalizar essa análise é desafiador, pois envolve não só a análise de conteúdo, mas também aspectos discursivos que nos ajudam a compreender o próprio sentido dos conteúdos. Esse é o primeiro passo para refletir em que medida as audiências são um momento de conexão entre representação e participação política.

As audiências públicas representam a possibilidade de um espaço discursivo plural, integrador, com alcance para além de grupos determinados e já mobilizados, sendo, em um ideal democrático, um espaço de articulação. Para perceber melhor, além da idealização, nos preocupamos em observar tanto a origem da demanda quanto os encaminhamentos produzidos no âmbito do debate. A análise das atas, principal fonte de informação sobre as audiências, não nos permitiu observar, para todos os casos, a origem da audiência e todos os encaminhamentos. Para compensar esses limites presentes na análise das audiências, analisamos os requerimentos das audiências, o que se mostrou infrutífero no caso de Juiz de Fora e um pouco mais esclarecedor em Belo Horizonte. O que é relevante nesse sentido? Entender se a audiência pública partiu originalmente do vereador ou demandado por algum outro ator. Isso nos ajuda a observar uma dimensão da porosidade da representação, desenvolvida no âmbito da vereança e quanto os indivíduos são capazes de afetar em alguma parte o mandato dos vereadores.

As atas cobrem o período de 2009-2018 e foram coletadas nos sites das respectivas câmaras, cada uma com modelos próprios, que as vezes variam no tempo<sup>42</sup>. A escolha desse período se deu pela possibilidade de observar diferentes legislaturas que incluem mudanças

---

<sup>42</sup> Como apontou Cristiane Jalles (UFJF) durante a defesa dessa tese, é preciso considerar as atas como documentos que já passam por um filtro derivado daqueles que as transcrevem as reuniões. Isso fica evidente especialmente em algumas atas de Juiz de Fora, onde, por exemplo, a transcrição sintetiza e resume várias falas de participantes em uma única sentença. A ausência de notas taquigráficas se tornou um limitador da análise dentro do período proposto, contudo nos parece importante realizar a análise mesmo através de materiais oficiais, dado que eles são parte do esquema de fiscalização e prestação de contas, que elencamos como ponto chave na compreensão da relação entre participação e representação.

tanto no Executivo Municipal, quanto no legislativo e na formação das Comissões de Saúde. A importância da alteração na Comissão de Saúde em relação às audiências públicas se dá pelo fato de que, no caso de Belo Horizonte, as audiências públicas de saúde são convocadas e realizadas no âmbito da comissão. Pareceu-nos pertinente observar a existência de mudanças na forma e na condução das audiências.

Seguindo o recorte temático, analisamos as audiências ligadas a saúde. No caso de Belo Horizonte as audiências são realizadas no âmbito da Comissão de Saúde, facilitando sua identificação. No caso de Juiz de Fora realizamos uma seleção em certa medida arbitrária, a partir de temas que nos pareciam concernentes à pauta da saúde, que incluíssem temáticas relacionadas a questões de saúde pública e aos profissionais da saúde. Em alguns casos, as pautas envolvem uma abordagem em múltiplas frentes, como é o caso dos debates sobre dependência química, que normalmente também envolvem a pasta de segurança pública. De toda forma, buscamos incluir na análise aquelas que tinham atores ligados à saúde, em especial a secretaria de saúde e o conselho municipal de saúde.

A análise das audiências combina a possibilidade de produzir dados quantitativos e qualitativos. Quantitativos em termos de observarmos o universo das audiências em cada um dos casos, levando em consideração as variáveis apontadas anteriormente: Partido do vereador, quantidade de convidados, em que proporção cada tipo de ator esteve presente nas audiências (executivo, legislativo, judiciário nos variados níveis de governo, o tipo de audiência, o escopo, a presença dos atores da sociedade civil e suas variedades, o tema da audiência) e de forma complementar a análise qualitativa buscando reconstruir os debates e encontrar as particularidades dessas arenas nos diferentes contextos, bem como buscar elementos comuns e distintos nos discursos dos diferentes atores. O tipo de análise estabelecido é o de análise de conteúdo na medida em que buscamos determinados conteúdos que foram enquadrados a partir de categorias preestabelecidas teoricamente e estabelecidas a partir de uma primeira leitura de 76 atas (BARDIN, 2016).

Trabalhamos a partir de cinco dimensões: 1) contexto; 2) representação; 3) participação; 4) deliberação; 5) conexão. O contexto nos fornece elementos fundamentais para entender quem demanda, por que demanda e com qual objetivo. No eixo da representação buscamos identificar a realização de *claims* que pudessem apontar para a tentativa dos representantes se conectarem com seus representados e quem eles consideram suas audiências. A dimensão da participação nos ajuda a entender o alcance das audiências e a existência de presenças fundamentais para que as audiências possam ser pensadas como um

espaço de interação entre Estado e sociedade, bem como entre representante e representado. A deliberação é a dimensão que aponta fundamentalmente para a qualidade do espaço. A participação em muitos aspectos incorpora a dimensão da presença, mas que não é suficiente. Por conexão observamos, bem como nas entrevistas, elementos que nos indiquem a existência de um sistema deliberativo, o aspecto da responsividade e da *accountability*.

Essas categorias nos possibilitaram elementos comparativos para pensar as audiências como uma institucionalidade que compartilha elementos comuns, mas não dispensamos observar as falas dos diferentes atores, a forma como os representantes realizam reivindicações e afirmações representativas e as dinâmicas de interação entre os múltiplos atores representativos, bem como a participação popular nas audiências – quem participa e o que diz. Nesse sentido, nos aproximamos também da análise de discurso, entendendo que as audiências não são um universo fechado em si mesmo, mas que se alimenta de valores, crenças e debates que a rodeiam. A análise de conteúdo nos permite reduzir as questões em torno de certas categorias e a análise de discurso a buscarmos os sentidos em um contexto que rompe os limites da própria audiência a partir de determinadas falas, estabelecendo um sentido interpretativo (ORLANDI, 2005). Ao evocar a análise de discursos queremos tão somente enfatizar que o que ocorre e é dito é tão importante quanto o que não-ocorre e o que não é dito, e esses elementos são referenciados a um contexto social mais amplo que não se encerra e não pode ser entendido no contexto exclusivo da audiência (ORLANDI, 2000) Ao mobilizar a análise de discurso não o fazemos no âmbito da análise de discurso como disciplina voltada para a compreensão do próprio discurso, mas no discurso como forma de acessar outras questões de interesse (MAINGENEAU, 2015). Isso implica na mobilização de variados *ethos* discursivos (CHARADEAU, 2018), que buscam sua legitimidade fora da própria arena e por isso se restringir a identificação dos conteúdos nos parece limitador.

Em muitos sentidos nossa proposta incorpora indicadores relativos aos estudos sobre qualidade deliberativa das arenas discursivas, tanto presenciais quanto online, e a influência desses estudos sobre nosso desenho é fundamental (BÄTCHTIGER *et all*, 2009; KIES, 2010; MENDONÇA, 2012; MARONA E ROCHA, 2015). Todavia nosso objetivo não é determinar a qualidade deliberativa das audiências públicas a partir de algum índice, mas a deliberação é um dos elementos que favorecem a conexão entre representação e participação em um marco democrático. A dimensão que chamamos de participação está conectada a noção de inclusividade (YOUNG, 2000) e levamos em consideração que a depender do tema e do escopo da questão as presenças e ausências representam elementos qualitativos para o

funcionamento de uma audiência. A dimensão da conexão tem afinidade com a dimensão dos efeitos externos (KIES, 2010)<sup>43</sup>, mas não se limita a eles. Optamos por considerar os tipos de argumento como uma variável importante, considerando que o uso de experiências de vida e narração de histórias não constitui um problema (YOUNG, 2000), sendo uma forma importante de comunicação para pessoas menos escolarizadas. Em relação à argumentação que se fundamenta em valores a questão é mais complexa, demandando uma análise qualitativa para compreendermos suas implicações.

Por fim, focado no tema da representação nos propomos a observar como vereadores e reivindicam e afirmam a representação política em torno de variadas categorias, nos ajudando a perceber a variedade (ou não) do fenômeno da representação.

### 2.3 CONECTANDO PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO NÍVEL LOCAL

Como pensar o encontro entre representação e participação no nível local? Uma das formas propostas é pensar a relação entre *accountability* e responsividade mediada pela deliberação. Rastrear isso passa pela disposição dos atores políticos locais de mobilizar novos espaços e participar dos espaços existentes. Mobilizar espaços envolve diversos níveis: 1) utilizar o espaço institucional da câmara para promover diálogo com a população se utilizando de práticas estabelecidas, como as audiências públicas; 2) criar novos espaços de diálogo, para além dos limites da câmara; 3) utilizar lógicas inclusivas na formação da equipe do mandato; 4) envolver-se em espaços de participação que conjugam outras representações da sociedade civil e/ou mecanismos de participação direta como fóruns, conselhos e conferências.

No primeiro caso, consideramos que as câmaras podem oferecer canais de comunicação com a população que vão dos contatos individualizados às possibilidades de mobilização coletiva. Entre mecanismos que envolvem uma participação individual é possível encontrar: ouvidorias, canais de sugestão legislativas, canais *online* que possibilitam que a

---

<sup>43</sup> Os autores elencam aspectos variáveis, mas giram em torno das ideias de: 1) Inclusividade, no sentido de dar acesso aos possíveis afetados a arena deliberativa; 2) Igualdades de condição na deliberação; 3) Respeito (Empatia) e acordo, que inclui a noção de estar aberto ao outro; 4) Reciprocidade, no sentido de que em arenas deliberativas é necessário que haja algum grau de interação entre os participantes; 5) Sinceridade, as pessoas precisam falar a verdade sobre a pena de invalidar todo o processo; 6) Impacto Externo, as deliberações produzem efeitos para além de seu contexto imediato. Kies (2010) inclui a ideia da presença de negociação a partir da contribuição de Mansbridge. Outro aspecto abordado é a Justificação, elencando os tipos de justificação. Originalmente havia a orientação que a apresentação de argumentos racionais era o ideal, mas a crítica feminista reconheceu a importância de outras modalidades, como o uso de experiências. Mendonça (2012) inclui a ideia de articulação entre arenas, operando a partir da noção de sistemas deliberativos. Dentro dessa listagem não há consenso também sobre qual a melhor forma de mensurar cada uma dessas dimensões.

população dê opiniões sobre a legislação. Em termos coletivos podemos observar o uso de audiências públicas e a promoção de diálogos mediante seminários, rodas de conversa ou qualquer outro tipo de espaço coletivo que preze pela capacidade de manifestação dos representados. Esse primeiro elemento será especialmente observado a partir da análise da estrutura das câmaras, mas também poderá ser percebido em todas as dimensões de análise que propomos, alcançando maior potencial analítico quando observarmos as audiências públicas. Partimos da concepção de que quanto mais possibilidades institucionais presentes, melhor é o quadro. Demonstra a existência de alguma preocupação ao longo da existência das casas em ampliar dimensões institucionais dessa relação. Sabemos que esse é um indicador limitado para definir a qualidade dessas relações, mas acreditamos que o potencial inverso é bem mais revelador: se não houver espaços podemos imaginar que o espaço para a participação política, sua formalização e o uso de instrumentos de pressão são bastante limitados.

No segundo nível podemos considerar que o mais básico é a criação de um gabinete externo<sup>44</sup> e acessível à população, passando pela realização de reuniões para a captação de demandas, encontros em espaços públicos, reuniões para a prestação de contas, espaços para o esclarecimento da população acerca de temas diversos, o uso de mecanismos digitais para ampliar a participação popular e plenárias que definam os rumos do mandato de forma coletiva. Esse nível é onde poderíamos encontrar a maior possibilidade de inovação, dado que não se limita a institucionalidade já constituída. Por outro lado, esses espaços podem ser pensados como os mais difíceis de se encontrar, pois demandam mobilização política, recursos diversos e uma cultura política participativa, o que implicaria em um representante que dá importância a ampliação dos canais de interação com a população. Aparentemente as estratégias de mobilização coletiva que encarnem os aspectos participativos são custosas e não promovem o custo benefício no âmbito da racionalidade econômica que supere as dimensões de valores e a transforme em estratégia aderida por todos. Nesse sentido, também poderíamos observar estratégias que privilegiem o contato individualizado e o contato coletivo com a população.

O terceiro elemento nos surgiu ao longo da pesquisa. Nesse caso, há que se cogitar que a participação também pode ser ampliada quando a própria equipe é pensada não só em

---

<sup>44</sup> Esse aspecto faz sentido principalmente em municípios de grande porte, onde o deslocamento até a câmara já é um problema. Em municípios de pequeno porte a existência de gabinetes externos poderia se justificar pela própria ausência de gabinetes nas câmaras, contudo acreditamos ser um dado consideravelmente menos significativo. Esse dado ainda é reforçado pela diferença de recursos disponíveis a um vereador em um município pequeno e a própria dinâmica local.

termos técnicos, mas também em termos inclusivos. A atuação de um vereador é marcada pela importância de sua equipe, ao menos em municípios de grande porte, onde realizamos as entrevistas. Se o vereador pensar a equipe em termos inclusivos, ele possibilita que um assessor sirva como um canal de contato com determinado grupo ou região do município, por exemplo. A presença é o ponto de partida tanto para a representação quanto para a participação e dessa forma acreditamos que esse aspecto pode tornar os mandatos mais porosos às demandas, o que não se constitui em si como uma garantia. A figura do *broker* também pode ter aspectos representativos importantes, haja vista que ele é capaz de ser canal de comunicação com uma parcela da população independente de existirem termos clientelistas. O *broker* a princípio é uma figura que possui certa penetração na parcela da população que visa capitalizar os votos e por isso pode ter acesso às demandas dela, contudo, não necessariamente isso significa um estímulo a participação política.

Dentro do tema proposto a segunda dimensão é que representa melhores possibilidades de conexão entre representação e participação política, colocando representante e representado frente a frente e possibilitando ao representante o reconhecimento de novas demandas e grupos. Com isso a representação pode ser pensada em termos construtivistas no sentido do representante constituído pelo representado. Essa abordagem permite pensar a representação política dos vereadores para além dos limites institucionais colocados e, também, perceber a importância de sua atuação para além dos aspectos legislativos e fiscalizatórios. Refletimos, assim, sobre outras dimensões que incluem em grande medida a mediação de interesses (ALMEIDA e LOPEZ, 2014).

Pensar a participação em conjunto com a representação envolve pensar também a forma como o representante se abre para uma experiência pedagógica da política. Isso seria dizer que o representante como um ator político que não só representa, mas que atua também em virtude de seus próprios interesses, tem a possibilidade de aprender com o exercício de seu mandato e de perceber novas dimensões e aspectos da política. Isso envolve não só a perspectiva da participação, mas também da deliberação. Notoriamente, a deliberação é pensada muito mais em termos dos efeitos positivos que pode produzir na qualidade das decisões, mas aqui é realizada uma inversão pensando o efeito da deliberação sobre o ator político, lhe possibilitando o aprendizado e a transformação de suas concepções e práticas políticas. Isso significa transpor as qualidades pedagógicas da participação também para o representante político. Apesar disso, como sabemos, a política é feita de interesses e do uso de múltiplas estratégias que excluem a deliberação democrática de seus processos, privilegiando

muitas vezes aspectos anteriores ao próprio mandato e que podem fazer referência a formação cultural e política dos atores, dadas em outras esferas da vida e os aspectos do cálculo racional constitutivo das disputas eleitorais.

A capacidade do representante em moldar o representado passa, portanto, pela abertura a esse processo de troca de razões, que implica em convencimento, e pelo embate político e pressão, que resultem no cálculo de que não se conectar ou não moldar seu comportamento implica em perda política. O primeiro caso seria aquele que mais se adequa às propostas participativas da democracia, mas prezando pela realidade do processo não podemos perder de vista a segunda dimensão. Esta se qualifica quando o representante apresenta suas razões, defende sua posição quando contrária à da população e por fim acaba seguindo as indicações dos representados ainda que por pressão. Nesse caso, não se perdeu o aspecto dialógico e a tentativa do representante de moldar o representado, mostrando somente que o representante não conseguiu convencer sua base, seus representados ou a população e acaba optando por reduzir os custos eleitorais indo contra sua convicção. Para tanto, continua fundamental que os representantes criem e utilizem canais tanto de *accountability* quanto de responsividade que prezem pela dimensão deliberativa e coletiva, o que não implica em minimizar canais individuais de contato e que não se deem em relações face a face.

Como tratamos no capítulo inicial, a participação pode ser mobilizada de muitas formas, desde a mera legitimação, até uma inclusão factual nos processos decisórios. Os mecanismos formais são mais facilmente avaliados, enquanto aqueles que partem da liberdade e de estratégias criativas do vereador tem uma avaliação mais complexa, mas que não se depreende do que já foi observado pelos estudos sobre democracia deliberativa e participativa. Uma análise precisa e quantitativa da influência da participação da população nas decisões tomadas pelos vereadores, especialmente no marco que propomos, é complexa e não está no escopo do nosso trabalho, que a aborda através dos relatos dos representantes.

De um ponto de vista mais objetivo é possível observar se os representantes são porosos e reagem as demandas dos representados e de quais formas. Isso implica saber se: A) o representante recebe demandas dos representados; B) transforma essas demandas em ação; C) essa ação implica em comunicação entre representante e representado. O primeiro passo é evidente e fica claro nas entrevistas. Essas demandas normalmente envolvem pedidos muito pragmáticos, que usualmente se convertem em uma ação pontual sem caráter público. O comum é, portanto, o ciclo  $A \rightarrow B \rightarrow A$ . Uma vez sendo atendido, o cidadão passa a se dirigir ao vereador em busca de satisfazer outras demandas. Os pedidos podem implicar em bens

públicos, quando, por exemplo, ele se direciona à realização de poda de árvores que estão invadindo a rede elétrica. Em outro sentido o representante pode perceber a existência de uma demanda que é a expressão de um problema maior e que demanda um debate mais aprofundado e plural. Ele pode buscar alternativas mais amplas que não envolvem a participação direta da população na tomada de decisão, mas que visam a solução do problema em termos públicos. Uma vez resolvida essa demanda ele publiciza em busca dos soldos eleitorais, mas o ciclo permanece na lógica  $A \rightarrow B$ .

Em outro sentido o representante percebe o problema e entende que é preciso envolver a população no debate, em busca de ampliar o debate e qualificar a tomada de decisão, ao mesmo tempo que esclarece a população possíveis limites e mal-entendidos. Nesse sentido o ciclo se estabelece  $A \rightarrow B \rightarrow C$ . Envolver uma população mais ampla no debate, pode causar perdas políticas mais amplas, haja vista que envolver mais pessoas e não produzir resultados pode incidir sobre o representante em perdas eleitorais. Como ressalta um chefe de gabinete com o qual conversei: “As regras do jogo não são estabelecidas pelo vereador, mas pela população. Tentar mudá-las representa um risco.” Nesse aspecto a via  $A \rightarrow B$  é não só culturalmente estabelecida, mas também implica em assumir riscos mais controlados.

Um ciclo completo da representação democrática levando em consideração o que as teorias abordam e o que colocamos envolveria, portanto,  $A \rightarrow B \rightarrow C$  e a inclusão de um D, entendido como um processo de publicização, que possibilita desdobramentos do debate no ambiente da sociedade civil, criando novos pontos de pressão bem como qualificando aqueles existentes. De tal forma, o ciclo se reinicia quando o representante volta a receber demandas, com uma possível qualificação dos próprios tipos de demanda que chegam ao representante. Esse círculo virtuoso só operaria, na ampla maioria dos casos, em um modelo isolado da realidade. Como a participação envolve não só aspectos imediatos, mas trajetória, cultura política, condições econômicas e institucionais, seria exagero imaginar que o representante por si só seria capaz de alterar todo o quadro da participação local. Isso não faz com que ele deixe de ser um ator político importante. Mesmo se tratarmos de um representante no nível societal, ele se converte em um ator político empoderado quando comparado ao cidadão comum, que não utiliza interesses, identidades e grupos como fonte de poder que produz, no mínimo, acesso as esferas decisórias.

Nosso problema orientador se concentra na relação entre representante e representado, a partir de uma leitura que busca elucidar aspectos dessa relação que possibilitem pensar a representação e participação políticas em relação. Essa é nossa questão central que passa pela

pergunta: como se estabelece essa relação? Dentro do estudo proposto seriam possíveis algumas hipóteses gerais: 1) Não há conexão entre representante e representado e não existe conexão entre representação e participação. Nesses contextos, os políticos não prestam contas das suas ações, não publicizam seus posicionamentos, estabelecendo comunicação com a população somente no período eleitoral. Suas redes sociais são espaços de comunicação não expressamente política; 2) a conexão entre representante e representado se dá no nível de contatos individualizados e pontuais, não se desdobrando em debates mais amplos capazes de abranger mais parcelas e segmentos da população, se caracterizando portanto, em uma relação que não é a expressão de um *continuum* entre representação e participação, marcadamente constituída em termos privados. Nesse caso, a participação estaria presente na medida em que o político age responsivamente às demandas, mas não há prestação de contas e nem debates coletivos que possibilitam a dimensão construtivista da representação política ; 3) a conexão entre representante e representado é dúbia e pode assumir ora aspectos participativos e ora relações mais hierarquizadas que poderiam se constituir em torno de temas e interesses variados no sentido de que a política pública define a relação. Os vereadores poderiam também estar mais abertos à participação em temas onde o executivo ou o partido não possuem posições firmadas. Por fim, poderia estar aberto nos temas que não tocam em um núcleo central de suas crenças e valores; 4) a conexão entre representante e representado é intensa, se dando principalmente em termos de uma relação com fins públicos, onde o representante cria e utiliza espaços que privilegiam a participação popular na definição de seu mandato, criando um espaço dialógico que permite ao representado moldar o representante e vice-versa. O político não só utiliza espaços formais no âmbito de seu cargo, mas também se apropria de debates realizados em outras esferas.

Essas hipóteses estabelecem tipos de relação que crescem qualitativamente no sentido da intensidade da conexão. Exposto o desenho de pesquisa, nossas categorias, estratégias metodológicas e algumas hipóteses podemos seguir para análise dos dados empíricos.

### 3 CÂMARAS E VEREADORES NA CONEXÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

#### 3.1 AS CÂMARAS MUNICIPAIS COMO CANAIS DE CONEXÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO?

A análise de aspectos institucionais é significativa como um indicador do avanço de mecanismos que possibilitem o acesso da sociedade à informação sobre a atuação de seus representantes e em que medida canais institucionais promovem a participação popular e a possibilidade de uma atuação responsiva. O estabelecimento de mecanismos institucionais que privilegiem a participação popular pode ser percebido como um processo de cristalização de práticas que favoreçam que a sociedade possa influenciar a tomada de decisão e as práticas de seus representantes em variados níveis.

Como proposto, analisamos algumas variáveis que foram dispostas nos eixos de estrutura, *accountability*, responsividade e cidadania. Os mecanismos de *accountability* possibilitam que a sociedade tenha acesso a informações variadas acerca da atuação dos vereadores, que incluem um repertório diverso (Requerimentos, Indicações, Projetos de Lei, Criação de CPIs, Moções, Outorga de Títulos Honoríficos, Representações), mas também os processos que envolvem sua realização, como justificativas e defesas de pautas. Esses mecanismos podem englobar também as atas de reuniões, atas de audiências públicas e de comissões. As atas possibilitam, a depender de sua qualidade, o acesso aos discursos, posicionamento e justificativas acerca dos variados temas. A importância das atas das comissões também seria fundamental, dado que o processo legislativo, em tese, ocorre também no seu âmbito.<sup>45</sup>

Tanto a quantidade quanto a qualidade da informação podem ser considerados elementos centrais para que a participação política da sociedade possa se constituir e também se qualificar sem a mediação constante dos representantes. De tal forma, a existência de canais de informação diretos possibilita um tipo de juízo não diretamente mediado pelo

---

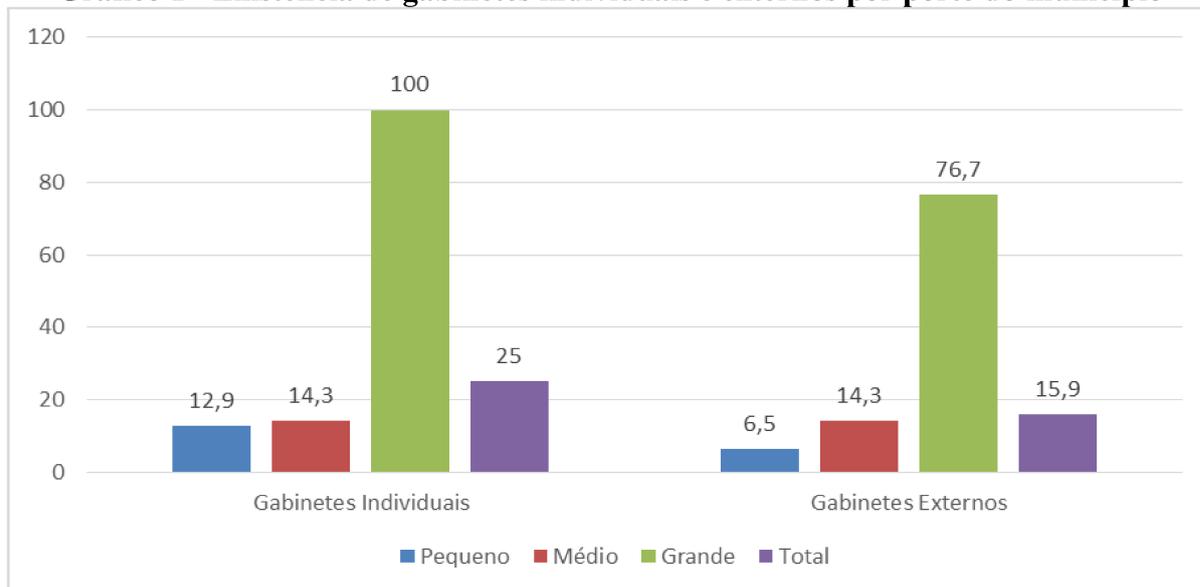
<sup>45</sup> Os estudos no nível federal têm abordado e revelado diferentes funções das comissões, seja no caráter informacional, distributivo e ideológico, levando em consideração seus poderes institucionais de veto. Em relação aos municípios, esse é um dado mais complexo. Nos parece uma hipótese coerente imaginar que as câmaras das grandes cidades mimetizem alguns dos procedimentos legislativos dos outros níveis, porém esse dado não deve ser inferido para outros contextos tão díspares. Em contato com uma das câmaras da amostra um funcionário informa que em um dia todas as comissões se reúnem conjuntamente. No nível municipal, o papel de visitas técnicas de algumas comissões também é parte de seu repertório formal, como é o caso das comissões de saúde tanto em Juiz de Fora quanto em Belo Horizonte. Se levarmos em consideração que o número de membros também tem implicações sobre a dinâmica e a interação, possibilitando comportamentos diferentes é preciso considerar que mesmo em um município como Belo Horizonte as comissões têm, em média cinco membros efetivos, e em Juiz de Fora, três.

representante por parte do sujeito interessado na política local. O acesso à informação se constitui somente como um dos lados da equação da conexão entre participação e representação, sendo importante perceber a existência de canais de interlocução onde a sociedade tenha voz e exista a potencialidade de influenciar o comportamento dos representantes. Lembrando que ao considerarmos informação, incluímos o acesso as justificativas dadas pelos representantes para as ações que tomaram no exercício do mandato ou quando munidos do papel de representante.

A responsividade democrática implica na participação da população, que pode ou não se dar por vias institucionais. Concordamos que as instituições empoderam a participação ao mesmo tempo que esclarecem seus critérios, haja vista que também é preciso observar a participação institucional de forma crítica. Se escalonarmos a participação a partir de um ideal normativo, vemos que a capacidade de tomada direta de decisão sem mediação é o Norte participacionista, que passa a incluir, a partir das críticas da teoria deliberativa, a importância do debate e a superação da pura agregação. Falar de ausência de mediação se verifica na capacidade de participar diretamente do processo decisório, sem filtros e sem atores representativos.

Somado a isso, a dimensão coletiva é essencial. Ao pensarmos como a representação é um fenômeno central em torno do qual a sociedade civil também se organiza e que também está presente nas instituições participativas, ainda que em diferentes momentos, não significa descartar as dimensões individuais e informais. Mesmo dessa forma os sujeitos podem ser capazes de afetar seus representantes. Pode ser que haja uma capacidade de influência mais presente e contínua constituída informalmente do que as que são produto das instituições participativas. Essa é uma dimensão desafiadora, especialmente quando a informalidade e as relações individuais são diretamente associadas ao clientelismo em termos pejorativos.

Como ponto de partida, nos interessamos em observar um aspecto aparentemente banal, que é a existência de local para o público no plenário. Cumpre observar se as câmaras têm oferecido o elemento mais elementar de contato da população com o universo do poder legislativo, que é a possibilidade de acompanhar uma reunião e os debates que estão ocorrendo. As discrepâncias econômicas entre os municípios nos levaram a esse questionamento, haja vista que os recursos disponíveis às câmaras são muito distintos. Nesse quesito mais básico, todos os respondentes disseram que nas câmaras havia espaço para a participação da população. Quando passamos a analisar os dados sobre a existência de gabinetes o Gráfico 1 nos demonstra um quadro distinto.

**Gráfico 1 - Existência de gabinetes individuais e externos por porte do município**

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL – UFJF, 2015.

Os dados nos revelaram que, das câmaras analisadas, 36,4% (16) possuem gabinetes para os vereadores. No Gráfico 1 podemos observar que das que possuem gabinetes, somente 25% possuem gabinetes individuais. Fica evidente a grande discrepância entre os municípios de grande porte quando se trata de gabinetes individuais. Os municípios de pequeno e médio porte não apresentam grande diferença. A existência de gabinetes individuais possibilita que o mandato do vereador tenha um espaço para realização de atendimentos e que possa receber demandas dos representados, evitando a própria residência como principal local de atendimento à população (BRAGA, 2016), o que ocorre especialmente nos municípios de pequeno porte.

Essa pode ser uma variável que também aponta para certo grau de institucionalização dessa relação, possibilitando um espaço para que o vereador seja encontrado, inclusive por aqueles com quem não têm contatos pessoais ou que não sejam parte de sua base originalmente. A ideia de representação fechada, presente nos estudos sobre representação em conselhos, é um aspecto interessante, haja vista que os atores representativos podem se fechar no entorno de uma base restrita. Isso rompe com o princípio de uma representação abrangente que justifica a identidade de ambas as instituições. Não podemos inferir que a ausência de gabinetes ou de uma estrutura implique que o representante não constitua relações com seus representados e com a sociedade de maneira geral, mas pode denotar maior informalidade nesses contatos, o que corroboraria um caráter personalista. Notoriamente se trata da

valorização de um aspecto central elencado pela democracia liberal, que é a impessoalidade, ainda que muitas vezes ele seja aplicado de forma demasiadamente normativa, especialmente quando observamos a esfera municipal. Os municípios de pequeno porte, onde todos se conhecem, as relações familiares conectam grandes parcelas da população e colocam a viabilidade do princípio em questão.

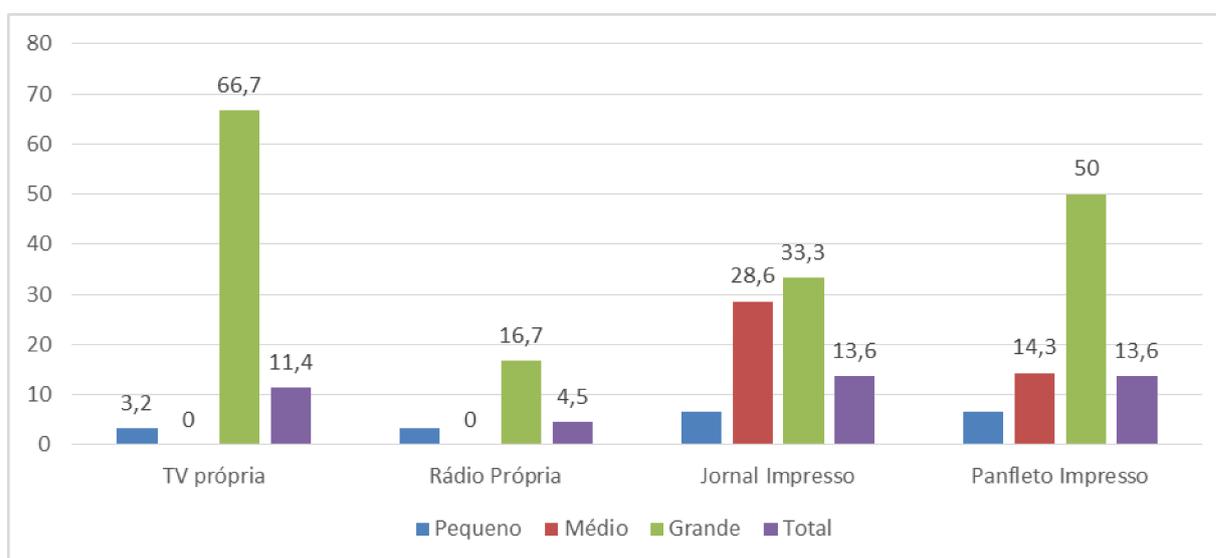
O segundo aspecto que nos interessou observar foi a existência ou não de gabinetes externos, que é um dado que pode ter conexão com a dimensão institucional, ainda que não o seja diretamente. Estaria relacionado aos recursos disponíveis para o mandato, e estes dependem em grande medida do porte do município. No Gráfico 1 agregamos os dados dos municípios onde “todos os vereadores possuem gabinetes externos” ou “alguns vereadores possuem” como indicativo da existência de gabinetes externos. Podemos observar que em 76,5% (4) dos municípios de grande porte todos (1) ou alguns (3) vereadores possuem gabinetes externos. No caso dos municípios de médio porte, somente em um deles, 14,3% alguns vereadores possuem gabinetes. Por fim, dentre os municípios de pequeno porte, somente em 6,5% (2) alguns vereadores possuíam.

De maneira geral, a existência dessas estruturas pode ser vista como um esforço de se aproximar da população, o que possibilita um contato facilitado com sua base. Em cidades de grande porte, por exemplo, pode significar democratização do acesso, visto que o deslocamento por si só pode ser oneroso e dificultar o acesso ao vereador. Enquanto os pequenos municípios podem ser marcados pela proximidade da figura do político, nos municípios maiores, especialmente capitais, essa relação pode ter outra conotação. Como cita um vereador de Belo Horizonte entrevistado, muitas pessoas lhe perguntam se tem que pagar para entrar na câmara, demarcando um grande distanciamento da instituição. Por outro lado, o fato de o gabinete externo não estar intimamente ligado à câmara limita seu potencial como fortalecedor da institucionalização das casas diante da população, podendo ser visto pelo público como uma extensão da personalidade do vereador.

É preciso questionar a necessidade dos gabinetes externos em municípios de pequeno porte, dado as diferenças territoriais, porém isso não lhes nega a utilidade: mesmo municípios pequenos do ponto de vista populacional podem ter grandes dimensões territoriais, incluindo distritos distantes da sede. Outra ponderação em relação ao dado surge de um dos casos analisados na pesquisa, que possuía um gabinete externo que não é aberto à população. O vereador e sua equipe julgavam ser necessário esse espaço devido à precariedade dos gabinetes disponíveis na câmara. Segundo ele é inviável a realização de uma reunião com

mais de duas ou três pessoas. Optaram por deixar o gabinete da câmara como um espaço de contato com o público individualizado e outro se tornou uma base de trabalho, especialmente em tarefas que envolvem concentração e debate no interior da equipe. Isso significa que a existência de gabinetes externos pode nem sempre indicar maior conexão com a população. Por fim, é importante considerar que o gabinete externo, mesmo nos municípios de grande porte, pode ser parte de uma estratégia mais significativamente utilizada quando o vereador possui uma base concentrada.

**Gráfico 2 - Canais de *accountability* por porte do município**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL – UFJF, 2015.

Em relação aos veículos de comunicação, que podem servir como canais de *accountability*, observamos a existência de TV, Rádio, Jornal Impresso e Panfletos da própria câmara. Como podemos observar no Gráfico 2, os dados de maneira geral demonstram que os meios de comunicação institucional estavam bem pouco difundidos na amostra. Do total, somente 11,4% (5) possuíam TV própria, 13,6% (6) possuíam Jornal Impresso, 4,5% (2) possuíam rádio própria e 13,6% (6) panfletos. Aparentemente a *accountability* fica majoritariamente à cargo dos vereadores e de seu mandato. Em relação à TV, dentre os que possuíam, somente um era município de pequeno porte (3,2% dos municípios de pequeno porte) e outros quatro de grande porte (66,7% dos municípios de grande porte). Quanto à rádio, está presente nas câmaras de somente dois municípios, um grande (16,7%) e um de pequeno porte (3,2%). No que diz respeito ao jornal impresso, dois municípios grandes

(33,3%), dois médios (28,6%) e dois pequenos (6,5%). Em relação aos panfletos o dado segue informando a capacidade das câmaras de municípios de grande porte como tendo mais mecanismos de comunicação, três municípios de grande porte (50%), um médio (14,3%) e dois pequenos (6,5%). Esses dados sugerem que a comunicação fica principalmente por conta dos próprios vereadores e das mídias privadas locais. De forma geral a ausência de canais institucionais de comunicação não garante a sua utilização pela população, mas também podem ajudar a compreender certa “invisibilidade” da instituição, corroborando a percepção de “insignificância”. Em relação à nossa questão específica, a parca existência de canais institucionais impede que haja outros fluxos de informação que poderiam adquirir independência em relação às vontades individuais dos vereadores, ainda que isso pudesse ser radicalmente limitado se os funcionários que ocupassem essas atribuições fossem indicados e não concursados. Dentre estes, a TV é a que apresenta uma possibilidade de transmitir as reuniões em tempo real, bem como outras atividades, mas por outro lado pode ser a que demanda uma melhor estrutura, especialmente nos termos de ser um canal de *accountability* relativamente autônomo.

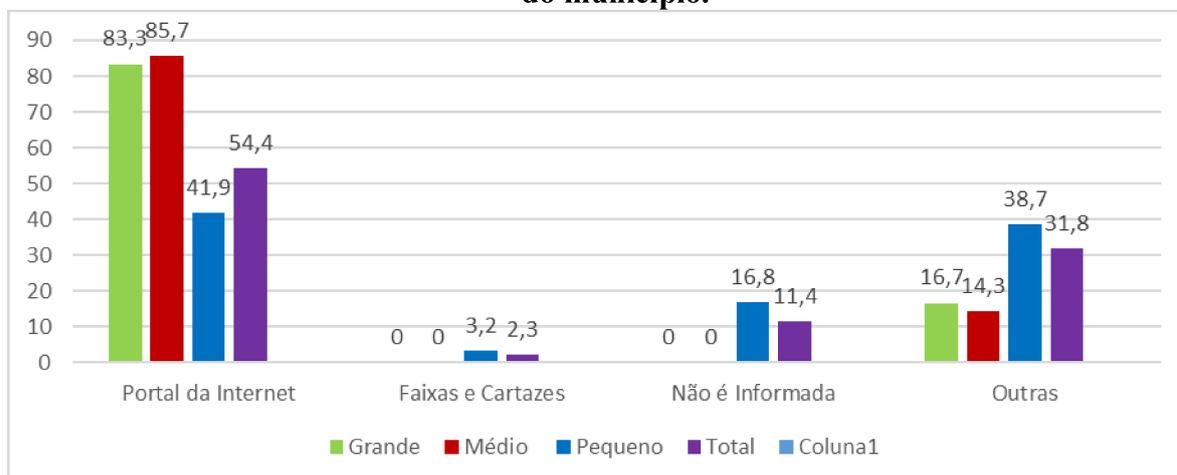
No caso da Câmara Municipal de Juiz de Fora (CMJF), um dos municípios que fazem parte do estudo de caso, a TV Câmara tem início em maio de 2017 e transmite conteúdos tanto da Câmara dos Deputados, da Assembleia legislativa quanto da Câmara Municipal. São transmitidas e retransmitidas as sessões plenárias e as audiências públicas. Além disso, os vereadores se posicionam sobre variados temas e comentam questões pertinentes ao município em pequenos *inserts* na programação. A TV Câmara também produz vídeos para audiências públicas coletando relatos dos envolvidos na problemática em questão. A transmissão é feita tanto pelo canal quanto pelo site da Câmara. A Casa de Belo Horizonte não possui TV Câmara, mas realiza transmissões através do site, sendo possível acompanhar as plenárias, bem como as reuniões das comissões e as audiências públicas em todos os cinco plenários e no hall da presidência.

Outras mídias que podem ser relevantes são os canais no Youtube e as páginas no Facebook, que não fizeram parte da coleta de dados. Nos últimos anos temos visto o avanço da internet como um importante meio de comunicação que possibilita alcance e redução de custos se comparado a materiais impressos e a toda a estrutura necessária para TVs e Rádios próprias. Os mecanismos *online* têm sido significativamente utilizados no âmbito nacional como forma de possibilitar não só a difusão de informação, mas também consultas públicas e audiência públicas interativas, capazes de incorporar a deliberação *online* (MENDONÇA,

2011). Tanto em Juiz de Fora quanto em Belo Horizonte a câmara possui páginas no Facebook e canais no Youtube. No caso da Câmara Municipal de Belo Horizonte, é possível encontrar reuniões e audiências públicas no Youtube.

Ainda em relação aos canais de comunicação, mesmo que tenhamos focado na possibilidade de pensá-los como canais de *accountability*, é ainda importante ressaltar que a existência desses canais possibilita aos vereadores realizarem *claims* mais abrangentes e acessíveis às audiências as quais se dirigem, possibilitando que a dimensão de legitimidade considerada por Saward (2010) seja reforçada. Essas *claims* implicam também na constituição ou na possibilidade de mobilizar uma comunidade política (*policy community*) já constituída no município, mas que opera fora da institucionalidade. Enquanto a instituição não oferece esses canais, a dependência da mídia privada e do uso de recursos próprios reforçam as desigualdades. No caso da política local e toda a descrença e a percepção de relativa futilidade na pequena política (*small politics*) cotidiana, as próprias mídias tradicionais podem relegar a cobertura a temas muito pontuais.

**Gráfico 3 - Forma pela qual a câmara informa a população sobre as decisões por porte do município.**



Fonte: Elaboração própria. Banco de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL – UFJF.

Ainda em relação à dimensão da *accountability*, observamos as formas como as câmaras comunicam à população acerca das reuniões e dos assuntos debatidos. Os dados nos demonstram que a principal forma de informar sobre as reuniões é “Pelo portal na internet,” em 54,4% dos casos. Nos municípios grandes e médios observamos que mais de 80% utilizam

a internet como meio de divulgação, enquanto nos municípios pequenos esse número é menor (41,9%) e também foi o único que apresentou casos em que não foi informado (16,8%).

A internet se configura como uma das principais formas de comunicação entre a instituição e a população. Com isso, se faz necessário questionar o quanto a população tem utilizado estes portais e qual a qualidade da prestação de contas, o que implica em observar quais são as informações de fato disponibilizadas, as características disponíveis, a frequência e os períodos disponíveis. Temos portais com grande disponibilidade de informações e acesso a produção legislativa, bem como informações cotidianas, agendas, canais de contato, votação e comentário nas propostas em votação (como o caso de Juiz de Fora e Belo Horizonte). De outro lado, há municípios em que os portais ficam vazios ou possuem informações desatualizadas. A utilização de mecanismos robustos de interação, como seria o caso de audiências públicas com a possibilidade de participação *online* ou outros tipos de transmissão interativas, parecem não estar presentes nem mesmo em Juiz de Fora e Belo Horizonte, que são duas das câmaras mais bem equipadas da nossa amostra.

Quando pensamos em mecanismos que possibilitem responsividade e participação por parte da população, as audiências públicas e as comissões de legislação participativa surgem como os mecanismos que podem incluir a troca de razões como parte do seu processo. Combinam algumas das qualidades formais mais enfatizadas no debate sobre qualidade de mecanismos de participação. Por sua vez, as audiências públicas, podem ser mobilizadas para diversos fins, uma vez que não há uma finalidade específica. Alguns dos estudos disponíveis em outros níveis e mesmo nos municípios, demonstram que as audiências podem ser usadas como forma de consulta (Projetos de Leis, ações específicas), pressão, parte da resolução de algum problema específico, informação à população, prestação de contas, promoção de debates acerca de questões de interesse público. Na próxima seção deste capítulo poderemos observar dados sobre o uso e a participação dos vereadores nas audiências. No Capítulo 5 observaremos seu funcionamento na prática.

As comissões de legislação participativa<sup>46</sup> possibilitam que a sociedade possa apresentar projetos de leis e questões que desejam que se torne objeto de legislação, podendo contar com o apoio técnico da Câmara na própria elaboração. Para entender a proliferação

---

<sup>46</sup> Sobre a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, ver Coelho (2015). Esse mecanismo fez parte de um pacote de medidas que visavam à ampliação da interação entre a câmara e a população. Apesar do grande número de propostas submetidas e apreciadas pela comissão no período analisado, somente 7 associações eram responsáveis pela esmagadora maioria das propostas (335). Além disso, as propostas submetidas através da comissão tiveram uma taxa de conversão de propostas em norma jurídica baixíssima.

desse mecanismo, buscamos nos regimentos e nos sites das câmaras a sua existência e, portanto, o dado corresponde ao mandato que teve início em 2017. Observando nossos casos, podemos perceber que a existência da comissão também não garante seu pleno funcionamento. Em Belo Horizonte, observamos que os dados disponíveis no site da câmara disponibilizam atas de reuniões referentes a 2004 e posteriormente só em 2017, sem nenhum registro no intervalo. No caso de Juiz de Fora, a comissão teve um papel importante na realização do Pró-Bairros<sup>47</sup> e, segundo relatos de um dos entrevistados, não voltou a atuar desde então.

Em trabalhos anteriores, argumentamos que o tema da participação institucional chega aos municípios de pequeno porte em um movimento *top-down*, como parte do processo de descentralização de políticas efetivadas pelos governos federais (GUISO, 2014). Em um primeiro momento, especialmente no caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o sucesso de sua proliferação parece se dever principalmente à sua vinculação ao recebimento de recursos. A concepção de participação política empoderada e institucionalizada nos parece ser fruto de lutas que se iniciaram em grandes centros, sendo posteriormente objeto de legislação no nível nacional e então retornando para os municípios mais como parte do projeto de municipalização da administração das políticas públicas do que como fruto de demandas da sociedade civil desses municípios. Isso não significa que não existam demandas por participação e democratização nos municípios de pequeno e médio porte, mas que o repertório e as formas que elas podem assumir não se converteram em lutas pelo formato conselhistas.

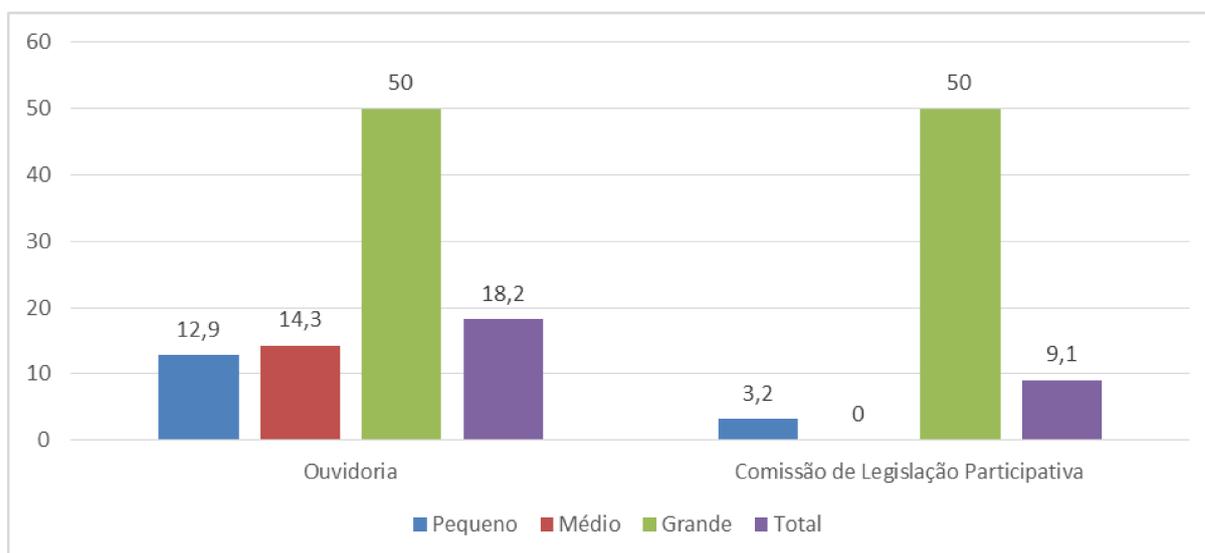
No caso dos municípios de grande porte, em especial as capitais, é possível perceber a existências de lutas políticas presentes já nas décadas de 1970 e 1980, encabeçada por movimentos sociais e pelo Partido dos Trabalhadores, que deram forma ao experientalismo institucional. Mas e nos demais municípios? Por outro lado, no sentido do aprendizado, a participação institucional teria sido capaz de produzir alguma politização da sociedade civil local, muitas vezes mais orientadas por princípios religiosos e de solidariedade assistencial. No caso da Comissão de Legislação Participativa, a iniciativa da sociedade civil se torna

---

<sup>47</sup> LEI N.º 12.377 - de 17 de outubro de 2011. “Fica instituída a Política de Desenvolvimento Comunitário Sustentável, com o objetivo de estimular a organização comunitária como instrumento de mobilização social, de promoção da cidadania e de indução de processos criativos nos diversos quadrantes da cidade e setores da vida social.” (JUIZ DE FORA, 2011) A Lei apresentou a possibilidade de que projetos encaminhados por entidades representativas de bairro pudessem receber recursos públicos para o seu desenvolvimento. Foi a única lei de iniciativa popular aprovada em Juiz de Fora.

ainda mais necessária e os dados nos mostram que ainda não se tornaram um canal importante na conexão entre representação e participação, na esmagadora maioria dos casos.

**Gráfico 4 - Canais de responsividade por porte do município**



Fonte: Elaboração própria. Banco de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL – UFJF, 2015.

O outro dado referente à dimensão da Responsividade é a existência de ouvidorias nos municípios. Apesar de enquadrá-las nessa categoria, acreditamos que as ouvidorias têm possibilidades tanto no âmbito da *accountability* quanto da responsividade e do ponto de vista empírico isso depende da predominância do uso feito pela população, mas acreditamos que o diferencial em relação aos mecanismos anteriores é o papel ativo do cidadão. No Gráfico 4 é possível observar que mais uma vez o canal se encontra mais difundido entre os municípios de grande porte e parcamente difundido entre os de médio e pequeno porte. As ouvidorias parlamentares são um tema ainda pouco pesquisado, ainda que as ouvidorias públicas tenham ganhado atenção pelo seu potencial democratizador. É desafiador conceber o alcance delas, especialmente em termos da produção de responsividade, mas não podemos descartar o seu papel como parte da construção de agenda no município. Se torna um canal capaz de condensar reclamações e produzir um dado quantificável em relação à percepção das pessoas sobre os problemas do município e da própria câmara.

Observando alguns dados disponíveis sobre as ouvidorias da CMBH e da CMJF podemos refletir um pouco sobre as possibilidades desses mecanismos. Ambas são

conduzidas por um vereador escolhido pelo presidente da casa.<sup>48</sup> A CMBH disponibiliza gráficos acerca da classificação das principais demandas, o grau de contextualização (se o tema é pertinente à câmara) e um relatório simplificado com uma descrição sintética da demanda e o encaminhamento. É possível observar que entre todos os meses disponíveis (2016- 2019) há uma demanda de 20% a 35% sobre leis (o que envolve exigências, sugestões e pedidos de informação), reforçando a possibilidade de as ouvidorias poderem servir como canais de construção da responsividade em uma de suas possíveis dimensões (EULAU e KARPS, 1977). Entre os temas há ainda denúncias, cursos, contato de vereadores, audiências, elogios e outros. A CMJF, por sua vez, não disponibiliza dados sobre os atendimentos na Ouvidoria. A existência de relatórios organizados e descritivos implica em potencializar a dimensão de *accountability*, mas em um sentido próprio, já que ela é constituída a partir da participação da própria população e não da prestação de contas diretamente dos vereadores. Ela envolve a construção por parte da população de uma perspectiva sobre a atuação do poder público e dos problemas da cidade. O próprio mecanismo poderia cumprir o papel de evidenciar a dimensão pública de demandas, sem o papel ativo de um representante.

Notoriamente, todo recurso institucionalmente disponível dependerá da mobilização por parte dos vereadores. Embora seja preciso relativizar a necessidade de todos esses canais levando em consideração os variados portes dos municípios, o que talvez implique em maior utilidade e demandas nos municípios maiores, pensamos que sua existência também deve ser cogitada em termos da dimensão do aprendizado. Não se trata somente de utilidade, mas da possibilidade de que esses canais também impliquem em esclarecimento e em maior politização. Observamos mecanismos bastante distintos e que partem de uma dinâmica igualmente distinta, individualizada e não deliberativa (como a ouvidoria) ou coletiva e deliberativa, mas em diferentes contextos e regras, como as audiências e as comissões participativas.

Em relação à dimensão do aprendizado, a coleta de dados nos possibilitou observar quais câmaras possuíam câmaras mirins, que são espaços que possibilitam um contato de crianças com a política institucional. Podem ser pensadas como um primeiro acesso pessoal aquele universo, torná-lo mais próximo e comum. As câmaras mirins podem produzir projetos de lei como parte do processo, que posteriormente são levados à frente por vereadores, mas acreditamos que esse aspecto de responsividade é secundário e pontual, tendo sua dimensão

---

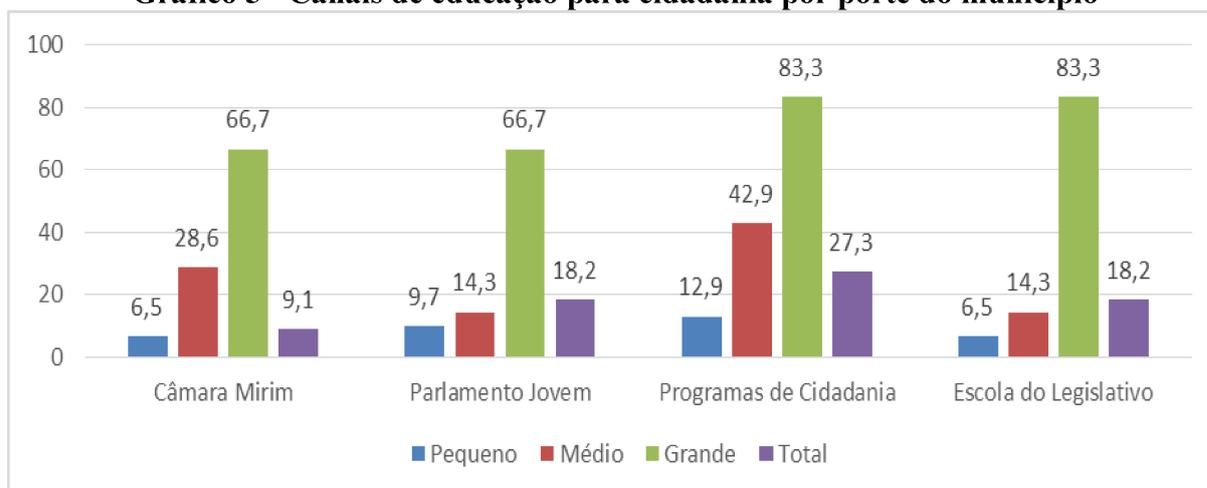
<sup>48</sup> Na CMBH o vereador realiza a atribuição pelo período de dois anos, não sendo passível de recondução. ([Deliberação nº 5/2013](#)). Na CMJF o mandato é de um ano, podendo ser reconduzido mais uma vez por igual período (Resolução Nº 01248). Deliberação e resolução disponíveis nos respectivos portais das câmaras.

educativa como aspecto central. Essa mesma lógica nos leva a observar também os dados referentes à proliferação do Parlamento Jovem, que atende outra faixa de estudantes e é uma iniciativa que surge da parceria entre Câmaras Municipais e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais. O Parlamento Jovem também pode contar com o apoio de universidades, como é o caso de Juiz de Fora, contado com suporte de professores e estagiários da área de Ciências Sociais. Mais uma vez, nos dois casos, é possível observar que essas experiências estão mais presentes nos municípios de grande porte, 66,7% nos dois casos, e muito pouco presentes nos municípios de pequeno e médio porte, respectivamente 6,5%/9,7% nos pequenos e 28,6%/14,3% nos médios.

Lamari (2016) advoga que as câmaras poderiam se tornar espaços de formação cidadã, haja vista que a própria dimensão legislativa é por vezes limitada e pouco necessária de um ponto de vista qualitativo (*lawfare*). Muitas vezes existem leis suficientes dentro das atribuições do município e, em muitos casos, leis redundantes, fazendo referência a uma mesma questão, criando uma espécie de entulho legal e de pouca aplicação. Se pensarmos que as Câmaras Mirins e os Parlamentos Jovens são um primeiro passo nessa direção, ele ainda é bastante sutil, tomando a perspectiva a partir de sua difusão. E outra questão surge: a criação dessas experiências surge de demandas da própria sociedade civil? Em parte, uma das explicações para essa ausência nos municípios de pequeno e médio porte se explica por uma sociedade civil pouca ativa, ou, em um sentido diverso, faltam parlamentares que concebam a participação política a partir de noções mais substantivas, incluindo a educação política como um aspecto chave? Essas questões podem estar entrelaçadas e a resposta pode ser ainda mais simples: faltam recursos a essas câmaras, porém há um caso desviante na amostra que questiona uma resposta inequívoca nesse sentido.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> O município de Barroso é discrepante entre os municípios de pequeno porte, possuindo Câmara Mirim, Parlamento Jovem, escola do legislativo e também comissão de legislação participativa.

**Gráfico 5 - Canais de educação para cidadania por porte do município**

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL – UFJF, 2015.

Por fim, observamos os dados referentes a escola do legislativo. Esse é setor da câmara que pode ter tanto foco na formação interna, voltada aos vereadores e funcionários, quanto na formação externa. Essa formação voltada a sociedade envolve a administração e suporte às câmaras mirins e parlamentos jovens, a ministração de cursos para a população e até a realização de atendimento e mediação de problemas trazidos pela população. Pode cumprir, ainda, o papel de órgão de suporte na realização de audiências públicas e ações itinerantes. Os dados nos demonstram que quase a totalidade dos municípios de grande porte, 83%, possuem escolas do legislativo, enquanto só 6,5% dos municípios de pequeno porte e 14,3% dos de médio porte possuíam essa estrutura. A presença das escolas de legislativo, tanto por seu papel de formação interna quanto de formação externa, implica na existência de um canal que pode fornecer competências tanto a vereadores e quadros, quanto um canal de fomento de uma cultura política mais participativa. No primeiro caso os vereadores poderiam ter acesso às diferentes concepções de política e repertórios de ação, que envolvessem tanto articulação institucional quanto a articulação da sociedade local, organizada ou não. No segundo, a Escola do Legislativo pode agir tanto em um suporte qualificado dos projetos educativos, quanto oferecer cursos e qualificação para atores da sociedade civil. Mais uma vez seria necessário compreender, nos casos onde as Escolas existem, se são formadas por quadros concursados e quais tarefas têm ocupado preponderantemente.

A CMJF apresenta uma experiência interessante a partir da criação do Centro de Atenção ao Cidadão (CAC) que tem como focoa as ações que implicam na relação entre sociedade e câmara, enquanto a Escola do legislativo se foca nas questões internas. Além das

funções externas já elencadas, o CAC age ainda como um captador de demandas e estabelece encaminhamentos para setores específicos da câmara e para outros órgãos e associações que possam prestar auxílio em questões fora de sua alçada. Esse mecanismo de atendimento possibilita que o cidadão não precise procurar a intermediação direta de um vereador, o que pode ter implicações positivas: os vereadores que querem evitar o atendimento às demandas assistencialistas e fora do que compreendem ser suas responsabilidades podem encaminhar as pessoas para o CAC e, por outro lado, ele poderia reduzir o público de vereadores focados nas ações de mediação e assistencialismo. Contudo, apesar das possibilidades, não temos dados que possam afirmar o impacto sobre a atuação dos vereadores, ainda que seja possível observar o tipo de demandas e a sua quantidade.

No período de 10 anos de atuação do Centro de Atenção ao Cidadão, de janeiro de 2008 até agosto de 2018 ocorreram 44.855 demandas, que foram divididas em relação aos setores da câmara: 4094 jurídico, 2476 assistente social, 14 sociólogo e 33.032 certidões. No relatório por assunto, 73,91% (33.151) foram referentes a documentos pessoais, 2,7% (1213) orientações sociais diversas, 2,12% (953) casamento gratuito, 1,96% direito imobiliário, 1,03% (461) benefício LOAS, 1,59% (711) Direito de família. A lista conta ainda com mais 80 outros assuntos. Ainda que o CAC tenha a maior parte da sua atuação voltada à emissão de documentos, há uma significativa quantidade de atendimentos relativos a temas de mediação e esclarecimentos. Apesar disso, relatos indicam que alguns vereadores às vezes encaminham as pessoas pessoalmente até o CAC como forma de capitalizar o atendimento, o que poderia a princípio limitar o potencial de contrapor certas práticas assistencialistas, mas essa parece ser uma dimensão importante no fortalecimento da instituição como um ator, para além dos vereadores individualmente. No caso de Juiz de Fora, a presença do sociólogo, assistente social e advogado possibilitam um atendimento capaz de orientar e politizar os atores, como, por exemplo, através do suporte a formação de associações. Esse tipo de atendimento, contudo, correspondeu somente a 0,11% nos últimos dez anos.

Por último, e de forma menos clara, a coleta de dados investigou se as câmaras realizavam programas e projetos voltados para a cidadania. Não temos a possibilidade de discernir sobre quais projetos são esses, além do respondente poder ter considerado a Câmara Mirim e o Parlamento Jovem entre eles. Quando comparado aos projetos específicos, a quantidade de câmaras a oferecer projetos de cidadania é ampliada: 27,3% do total, sendo 12,9%, entre as câmaras dos municípios de pequeno porte, 42,9% de médio porte e 83,3% grande porte.

Ao refletir acerca dessas dimensões institucionais com potencial para fomentar a conexão entre participação e representação, observamos o interessante caso da Câmara Itinerante de Juiz de Fora e a proposta da Escola de Cidadania associada a ela. Entre 2005-2015 a Câmara de Juiz de Fora, através do Centro de Atenção ao Cidadão (CAC), desenvolveu um projeto que levava os vereadores e o prefeito a realizar uma reunião em cada uma das regiões do município, nomeado de Câmara Itinerante. Essencialmente os vereadores e o prefeito iam até os bairros e a voz era aberta à participação dos cidadãos para que estes trouxessem demandas. Associada a essa dimensão foi criada a Escola de Cidadania, que era realizada anteriormente a reunião da Câmara Itinerante e ministrava minicursos sobre política e o próprio funcionamento da câmara, como forma de qualificar o debate e ajudar a ajustar as demandas, que seriam apresentadas posteriormente. Esse projeto tem em si uma junção de aspectos discursivos e de aprendizado que parecem ser bastante relevantes. O projeto contava ainda com reuniões voltadas à prestação de contas realizadas no fim do ano com o objetivo de convidar os participantes e contabilizar o que foi realizado e não foi realizado das demandas encaminhadas nas reuniões itinerantes. De forma mais detida, acreditamos que essa experiência mereça uma atenção especial em pesquisas futuras.

Apesar dos aspectos positivos, relatos coletados por meio de entrevista e conversas no âmbito da câmara, demonstraram a percepção dos próprios responsáveis de certo esgotamento do formato com o passar do tempo. Teria sido identificando que o público participante, inclusive na Escola de Cidadania, se repetia e a ideia de ser um instrumento de participação, acabou se tornando limitado. Em outro sentido, também era comum que as demandas fossem mais direcionadas ao executivo do que propriamente à câmara. Essas foram algumas das principais razões que motivaram a interrupção da atividade.

De forma geral, foi possível observar que as câmaras têm condições de *accountability*, responsividade e cidadania muito diferentes, que parecem ser significativamente afetadas pelo porte do município. O tamanho dos municípios é associado à renda, aumento da escolaridade, bem como à ampliação da sociedade civil e sua pluralização. Além disso, o tamanho do município também implica nas possibilidades e recursos disponíveis as câmaras, tanto em termos de estrutura física como de assessoramento e melhores proventos (SILVA, 2014). Isso possibilita o uso de outros repertórios de representação com mais facilidade. Esses elementos poderiam ajudar a explicar a razão pela qual os municípios de grande porte têm, proporcionalmente, melhores condições institucionais que podem favorecer *accountability*, responsividade e cidadania.

Observamos que a *accountability* institucional é bem pouco difundida, reforçando que dependem fundamentalmente de mídias externas e do comportamento dos próprios vereadores através de seus canais pessoais. Os canais institucionais poderiam representar um avanço democrático, na medida em que fosse possível blindá-los das influências diretas dos vereadores através de concursos públicos, adquirindo relativa autonomia na disponibilização de informações e cobertura da atuação cotidiana dos vereadores. Por outro lado, a dependência da mídia privada pode ser um fator explicativo na percepção negativa das câmaras, haja vista a possibilidade de exposição somente quando a atuação tem um enquadramento negativo, como em casos de escândalos.

Em relação aos canais de responsividade observados, o diagnóstico é o mesmo. Tanto ouvidorias quanto comissões de legislação participativa estão pouco difundidas, em especial a segunda. A inexistência de canais institucionais implica que a institucionalização e o empoderamento da participação política ainda são temas que parecem não ter penetrado nos contextos dos municípios de pequeno e médio porte na mesma intensidade que nos municípios grandes, mas que, em ambos os casos, também só apareceram em 50% dos casos. A escassez de pesquisas que levem em consideração essas variáveis é um grande impedimento para entender se há um movimento de ampliação desses instrumentos e a intensidade desse crescimento, ainda que seja possível hipotetizar que haja uma tendência à ampliação de sua difusão e que o tema da participação passe a ser objeto de institucionalização no âmbito do legislativo.

Esses dados, inicialmente, nos servem como um indicativo dos contornos da relação entre participação e representação, que favorecem a perspectiva de que a informalidade, centrada na relação direta entre sociedade e vereadores, permanece aspecto fundamental. Existem dimensões institucionais mais constituídas somente nos municípios de grande porte, mas a análise de nossos casos aponta para insuficiências e problemas. A informalidade dessa relação, a princípio, pode ser lida como um empoderamento do representante em virtude da liberdade de atuação, na medida em que ela não é percebida pela sociedade. Ou, ainda, só é percebida nos termos apresentados pelo próprio representante e seus adversários. No entanto, também indica limitações importantes em termos da capacidade de mobilizar reivindicação representativas abrangentes, bem como mobilizar dimensões simbólicas na construção de pautas e identidades. Considerando essas condições, os vereadores são capazes de “construir” seus representados?

O próximo passo para compreender os contornos das relações entre representação e participação é observar a perspectiva dos vereadores mobilizando o associativismo, a atuação e opiniões sobre participação. Transitamos da instituição aos atores.

### **3.2 OS VEREADORES E A CONEXÃO COM A SOCIEDADE**

A preocupação em analisar o perfil das elites políticas se tornou cara à ciência política. Estudiosos das elites se dedicaram a identificar o perfil delas a partir dos mais variados critérios. Uma das razões se refere justamente em torno da existência de uma dimensão descritiva da representação, que tem como foco a semelhança entre representante e representando e que também reincorpora a perspectiva da representação como espelho. Variáveis como renda, escolaridade, sexo e raça são importantes, pois ajudam a entender a existência de um distanciamento entre o perfil de representantes e representados. Sexo e raça ganham importância renovada dada a retomada ênfase no caráter descritivo da representação de minorias (YOUNG, 2000). Por outro lado, alguns trabalhos se propõem a analisar a importância do associativismo na carreira dos políticos, como um traço importante que elucidam as diferentes trajetórias de políticos de esquerda e direita, bem como elementos importantes no processo de recrutamento político (MARENCO e SERNA, 2007; CORADINI, 2007). Passamos a trabalhar com o associativismo e a autoclassificação ideológica como variáveis importantes na compreensão da conexão entre representação e participação no nível dos atores.

Em relação ao associativismo, esse também pode ser pensado como um importante recurso eleitoral. Nesses termos, o elemento associativista pode ser um recurso central na ausência ou escassez de outros. O trabalho de Almeida, Lüchamnn e Ribeiro (2012), por exemplo, aponta para esse recurso como muito importante na carreira política de deputadas federais.

A teoria democrática participativa, por sua vez, argumentou que a participação política produz disposições democráticas. Ela pode ser pensada em vários espaços informais e formais, sendo o espaço das associações e dos movimentos sociais um deles. Essa participação produziria uma socialização repleta de valores democráticos e, portanto, indivíduos mais aptos a atuar na política (PATEMAN, 1992; GOHN, 1996). Seria possível extrapolar essa tese para pensar que um representante dotado de uma trajetória participativa poderia ser mais propenso a valorizar a participação popular? Isso incidiria sobre sua atuação

política como representante e seria um dos fatores responsáveis por uma representação que aproxima de forma mais intensa representante e representado? Essas questões podem ser explicitadas na pergunta: vereadores com maior trajetória associativa apresentam percepções e práticas mais favoráveis à participação popular e, por outro lado, apresentam perspectivas distintas sobre a representação que exercem?

Tomar o associativismo em conjunto com a perspectiva de participação faz parte da argumentação dos estudos sobre instituições participativas, haja vista que as próprias instituições vinculam a representação às associações da sociedade civil. O associativismo é, em certo sentido, percebido como uma porta de entrada no universo da política, das dimensões públicas da vida para além da vida familiar. O associativismo é visto como condição fundamental para o êxito e a sustentação das instituições participativas (WAMPLER, 2003). Sem desconsiderar a centralidade de pensar o aspecto ideológico e de recurso eleitoral do associativismo, o presente capítulo se propõe a investigar esse tema sob os auspícios de refletir sobre as relações entre associativismo, participação e representação.

Seguimos com a preocupação de identificar o impacto do porte do município, mas adicionando a variável do associativismo e também da autoclassificação ideológica. De forma sintética, o caminho escolhido para pensar a relação entre representação e participação na política tradicional no âmbito local passa por: 1) analisar a experiência associativa e a participação em conselhos municipais e audiências públicas por parte dos vereadores;<sup>50</sup> 2) analisar as opiniões dos vereadores sobre participação política; 3) buscar a existência de correlação entre os dois pontos anteriores e investigar se o associativismo, o porte do município e autoclassificação ideológica pode ter relação com outros temas.

### **3.2.1 Associativismo e Representação**

Na seção anterior, ao analisarmos as câmaras, pensamos o tema da institucionalização de mecanismos que favoreçam a conexão entre representação e participação no contexto local, a partir do recorte do porte do município. Essa dimensão continuará a ser observada agora que passamos das câmaras para os vereadores como objetos, mas nos interessou, com certa centralidade, analisar também a dimensão do associativismo. O associativismo no Brasil passa por um período de intensificação que corresponde ao período da ditadura militar, sendo

---

<sup>50</sup> O primeiro passo é um esforço semelhante ao que Almeida, Luchmann e Ribeiro (2012) realizaram no tocante a relação entre associativismo e representação para deputadas, relativo aos mandatos de 2003-2007, 2007-2011 e 2011-2015.

em alguns casos, espaços de articulação de interesse de parcelas da população com a atuação do governo e, por outro lado, foram espaços de articulação de resistência às práticas do governo militar (GOHN, 1996). No Brasil, as esferas institucionais de interação entre governo e sociedade não eram formalizadas, marcadas por um caráter consultivo (TATAGIBA, 2002). Com o fim do Regime Militar e o processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 abre espaço para experiências democráticas e institucionalizadas.

O associativismo passa a ser fundamento de algumas dessas novas experiências, ao mesmo tempo em que se inicia um processo de descentralização de uma série de funções públicas, estabelecendo uma nova, e controversa, relação com o Estado. Isso impacta a realidade do associativismo no Brasil, favorecendo um caráter de institucionalização da sociedade civil e de convivência mais pacífica com o governo. Esse movimento implicou em uma mudança no perfil popular e o caráter político dessas associações, dando lugar a profissionalização e a emergência das ONGs como forma associativa<sup>51</sup> (GOHN, 2014). Gohn (2002) percebe que houve uma transição de líderes de movimentos diversos em direção à atividade partidária, corroborando a importância do associativismo e a participação em movimentos sociais como recurso eleitoral e espaço de recrutamento de elites políticas. Essas impressões, no entanto, são percebidas através da realidade dos grandes centros. Pouco sabemos sobre transformações do associativismo em pequenos e médios municípios. Em alguma medida, por meio dos dados sobre os vereadores, é possível entender um pouco sobre o associativismo local e seu impacto sobre a política formal.

A relação entre associativismo e democracia tem longa data, remetendo aos estudos de Tocqueville (2005) sobre a democracia na América. O tema passa a assumir papel central nos debates sobre cultura política e capital social. O associativismo, em geral, é visto com bons olhos, reforçando redes de confiança, que podem ser convertidas em bens públicos e privados, resolver problemas de forma coletiva, operando, por vezes, como alternativa à falta de capital de outros tipos (PUTNAM, 2001). Essa questão, no entanto, é controversa. O associativismo não deve ser tratado como um fenômeno que sempre opera na direção da democratização. Associações podem criar lealdades próprias, que muitas vezes vão em direção oposta às perspectivas inclusivas (TILLY, 2013). O próprio capital social pode ser observado como mais um elemento produtor de desigualdades, visto que os atores também possuem capacidades distintas de criar conexões e incide sobre a própria qualidade dessas conexões.

---

<sup>51</sup> Isso não significa dizer que não existem mais associações e movimentos sociais de caráter combativo e contestatório.

De forma sintética, o associativismo e a sociedade civil não devem ser vistos de antemão como o reino da virtude democrática, mas como um ambiente plural. Conjugam experiências variadas, dependendo das crenças e da própria estrutura da associação, que não necessariamente seguem desenhos democráticos. Apesar de certos grupos serem danosos à democracia, o tema do aprendizado democrático, caro aos primeiros teóricos da participação se dá no ambiente da participação política. Esse ambiente pode ser o espaço de trabalho (PATEMAN, 1992), a participação local (BARBER, 2002), mas também o espaço das associações (GOHN, 1999). Almeida, Lüchmann e Ribeiro (2012), buscam em Warren (2001) uma sistematização dos benefícios do associativismo para a democracia:

três conjuntos de benefícios – diretos ou indiretos – democráticos decorrentes das práticas associativas, quais sejam, efeitos no desenvolvimento individual – como sentimento de eficácia política, provisão de informações mais qualificadas, de habilidades políticas, de pertencimento coletivo, de socialização, de desenvolvimento de virtudes cívicas, de formação de lideranças políticas; efeitos na esfera pública, criando espaços de debates, expondo relações de desigualdades e de injustiças sociais e representando diferenças; e efeitos institucionais, seja criando instituições participativas, subsidiando políticas públicas e/ou ampliando as bases da representação política. (p.241)

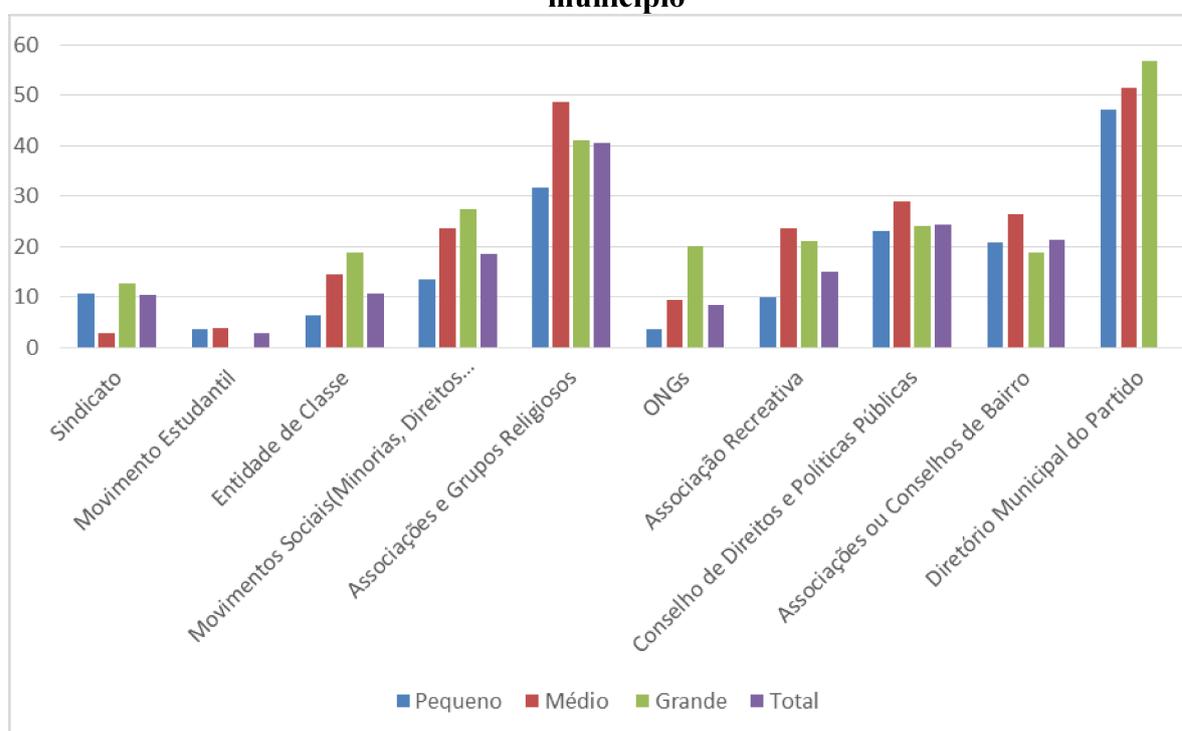
Quando buscamos pensar a relação entre representação e associativismo, os trabalhos de Marengo e Serna (2007) e Corandini (2007) demonstram existir uma importante relação entre esses elementos no legislativo no nível federal. Os autores percebem a existência de diferentes trajetórias entre políticos de esquerda e de direita, sendo o associativismo mais presente nas trajetórias de políticos de esquerda, indicando diferentes pontos de recrutamento que estão em consonância com a ideologia política e com a própria história da entrada da esquerda na disputa política institucional no fim da ditadura militar, concentrada na década de 1980 no Partido dos Trabalhadores. Os trabalhos corroboram a tese de que o associativismo pode ser um importante recurso nas carreiras políticas, mas ele produz uma disposição dos vereadores mais favorável à participação política da população? Incide também sobre um mandato que mobiliza mais recursos participativos? Essas são as questões que tentamos tocar a partir da análise de dados.

É interessante pensarmos que ao trabalhar a partir do associativismo a representação pode se dar em dois níveis. No primeiro, a associação como instituição realiza uma *claim* em relação à sociedade, que inclui aqueles que não são associados. Isso ocorre, seja por intermédio de uma associação de moradores de um bairro, que inevitavelmente não congrega todas as pessoas do bairro como associadas ou, ainda, de uma associação de doentes crônicos, que ao incorporar tal alcunha passa a evocar a identidade de todos os doentes crônicos. Em

um segundo nível, há a representação desempenhada dentro da própria associação agora encarnada em um indivíduo que fala em nome da associação. Aqui nos interessa observar o associativismo como um possível indicador de um mandato mais inclusivo e que possibilita a participação ao menos em um nível mais básico.

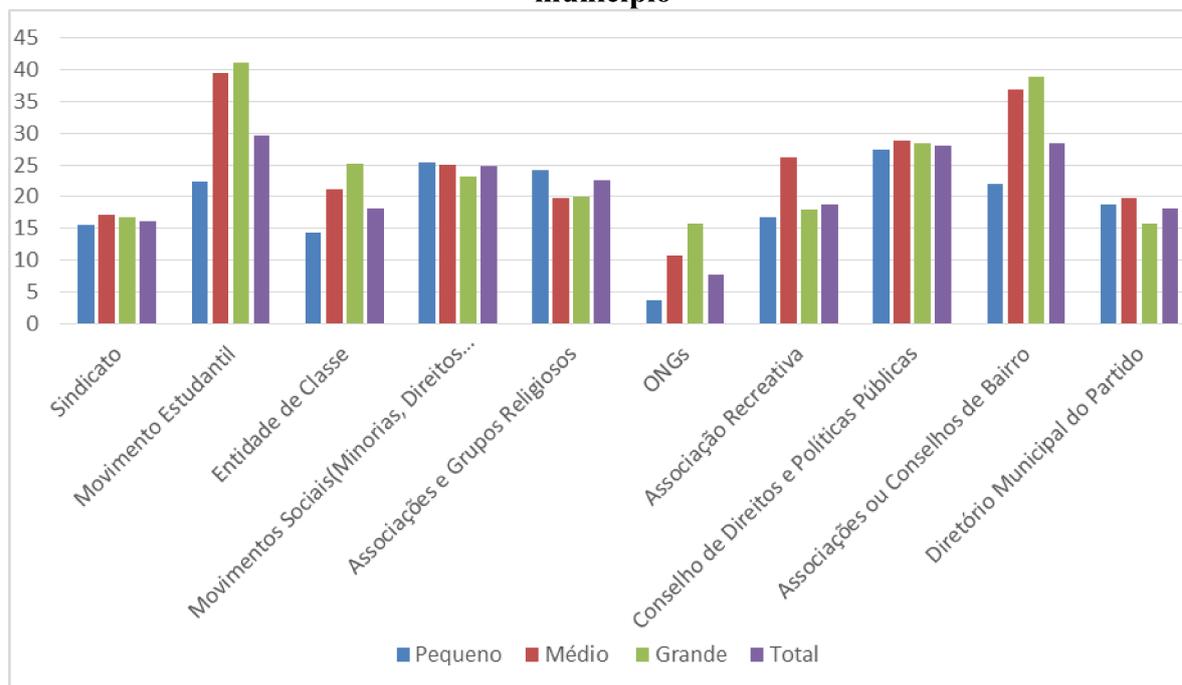
Antes de pensar sobre essa dimensão específica, é fundamental conhecer o quadro geral do associativismo entre os vereadores. Os entrevistados foram questionados se participam ou participaram de algumas modalidades de associativismo. Dentre os 418 respondentes da questão, somente 21 (5%) nunca haviam participado de nenhuma das formas de associativismo. Os dados são detalhados no gráfico a seguir.

**Gráfico 6 - Participa atualmente de associações e entidades por porte do município**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL – UFJF, 2015

**Gráfico 7 - Participou no passado de associações e entidades por porte do município**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa Representação política nonível municipal no Brasil, NEPOL – UFJF, 2015.

Quando observamos a especificidade da participação, com exceção das associações e grupos religiosos e dos diretórios de partido, nenhuma das modalidades concentra a participação dos entrevistados, demonstrando que há grande pluralidade do associativismo no contexto da representação local. O diretório do partido é ponto esperado pela própria natureza do exercício representativo e os grupos religiosos pela importância da religiosidade no Brasil. Quanto aos grupos religiosos, é importante não desconsiderar sua dimensão política, dado que a religião teve grande importância no associativismo brasileiro, tanto indiretamente por fomentar associativismo com base na solidariedade e assistencialismo, mas também com caráter político como é o caso das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) no período Militar no Brasil. Em outro espectro, temos a participação crescente de evangélicos na política, que movimentam o capital religioso não só nas eleições, mas também em torno de certas pautas na agenda política. Curiosamente a participação em Associações e Grupos Religiosos é maior nos municípios de médio (48,7%) e grande porte (41,1%) do que nos pequenos (37,8%). A questão religiosa, como colocado no capítulo anterior, é particularmente interessante no sentido de poder expressar uma representação com características autocráticas, especialmente quando o representante político é também a liderança eclesiástica. Isso poderia ampliar a potencialidade do representante moldar o representado sem significativa contrapartida.

O espaço com maior participação após esses dois casos são os conselhos de Direitos e Políticas Públicas, que concentra um dos maiores índices de participação passada e atual. Esse é um dado que condiz com a proliferação e institucionalização dessas novas experiências democráticas, bem como para um possível ponto de contato entre Instituições Participativas e a Câmara dos Vereadores. A questão não especifica a esfera de atuação do conselho, que pode estar na esfera municipal, estadual ou federal, mas esse é um dado interessante, visto que a legislação que cria estes conselhos os vincula ao executivo e não ao legislativo, sendo o executivo responsável pela nomeação dos representantes do governo.<sup>52</sup> Mas em que medida a participação de vereadores em conselhos é advinda de obrigações institucionais? A participação atual é de 24,4%, podendo ser ligada justamente a obrigatoriedade de representação da câmara nos conselhos, mas e os que já participaram anteriormente, teriam sido participantes antes da vereança ou está ligado aos mandatos anteriores? Quando consideramos os dados por porte do município, é possível observar que não há diferenças relevantes, tendo uma variação de seis pontos percentuais entre os municípios médios (28,9%) e os pequenos (23,1%) (nos grandes é de 24,2%). Essa pequena diferença se torna praticamente inexistente quando consideramos os que já participaram, o que favorece a perspectiva de que a participação em conselhos pode estar mais ligada às obrigações institucionais e confirma uma relativa difusão do modelo pelo estado. Contudo, quando observamos os dados a partir de um recorte partidário, pode-se observar que parlamentares do PT são os mais presentes nos conselhos.

Junto aos conselhos, a participação em associações de moradores e em movimentos sociais também demonstra sua relevância nas trajetórias dos vereadores, tendo quase 50% dos respondentes participado no passado ou participando atualmente. Os dados não nos possibilitam observar o período em que ocorreu a participação no passado, não nos possibilitando refletir à cerca da natureza do associativismo. As associações de bairro são entidade que parecem ser as mais presentes no dia a dia dos vereadores, o que pode ser explicado pela abrangência de suas ações, por vezes desenhadas em contornos geográficos. Quando os dados são observados a partir do porte do município ao qual o vereador pertence, os dados não apresentam diferenças expressivas entre os portes, tendo uma variação maior

---

<sup>52</sup> A presença de representantes do Legislativo como representantes nos conselhos é controversa, dado que ela não se encaixa como representação do Executivo e nem pode ser equalizada à representação da sociedade civil, visto que esses são espaços que tem como objetivo expandir a participação da sociedade civil. Essa questão pode ainda variar de conselho para conselho, levando em consideração as atribuições destes, que podem ser restritas a dimensão consultiva, mas que também podem ter caráter deliberativo. No caso dos Conselhos de Saúde e sua maior institucionalização é vetada a participação de membros do legislativo, mas não há garantias de que essa norma seja seguida nos conselhos que os respondentes participaram ou participam.

entre os municípios médios de um lado (26,3%) e os pequenos (20%) e grandes (18,6%) do outro.

Quando observamos a participação pregressa, é possível perceber uma ampliação no sentido dos pequenos (21,9%), passando pelos médios (36,8%) até os grandes (38,9%). A diferença expressiva de vereadores que participaram no passado para os que participam atualmente poderia indicar um movimento comum de distanciamento do vereador das atividades associativas de bairro a partir da entrada na política. No sentido representativo, isso poderia significar uma abertura para outros públicos, além da dificuldade de conciliar a atividade representativa e a vida associativa. O fato da maior discrepância se dar entre os vereadores dos municípios de grande porte parece favorecer essa tese, haja vista que a vereança nos municípios de grande porte é uma atividade que envolve maiores demandas institucionais, o que pode ser identificado por meio da quantidade de reuniões e atividades da câmara. Com isso, poderíamos dizer que o afastamento do vereador de uma associação poderia indicar um distanciamento de um espaço de participação e conseqüentemente rompendo um *continuum* entre representação e participação? Ou, em sentido contrário, isso pode significar a abertura do vereador para novos atores políticos e/ou novos espaços de participação? Ao analisarmos as entrevistas, observamos um caso em que as duas possibilidades se combinam. Houve um primeiro afastamento que posteriormente se transformou em abertura para outras demandas e grupos. Contudo, como não possuímos dados relativos à quando o vereador abandonou a atividade associativa, essa é uma questão que ficará em aberto.

Os movimentos estudantis também fazem parte importante da trajetória, mas os dados sugerem ser um tipo de associativismo mais transitório, que possivelmente marca o período efetivamente estudantil do respondente. Os dados referentes aos vereadores que participam atualmente são de menos de 4% para os vereadores de todos os portes de município. Quando observamos os dados relativos a “participou no passado” também fica claro que é uma trajetória significativamente mais comum para vereadores de municípios de grande (41,1%) e médio (39,5%) portes do que para os de municípios pequenos (22,4%). Os movimentos estudantis, contudo, aparentam ser substituídos por outras formas de associativismo e atividade política na sociedade civil.

Os movimentos sociais também foram expressivamente indicados, apontando para a importância da emergência de novos movimentos, em torno de pautas que ganharam

centralidade nos últimos anos (GOHN, 2014; LÜCHMANN, 2016). Com base nessas novas<sup>53</sup> identidades políticas, esses movimentos estão mais presentes nas trajetórias do que propriamente o associativismo de base trabalhista. Não é sem razão que esses grupos têm recebido mais atenção como parte das inovações contemporâneas, porém também seria importante entender como os próprios atores concebem a categoria Movimento Social na realidade, haja vista que do ponto de vista teórico há diferenças do simples associativismo tanto em termos de abrangência quanto na concepção do conceito, vinculada à ideia de ofensivo/defensivo em relação ao *status quo* (GOHN, 1997).

A diferença por porte do município não é relevante na trajetória progressiva, mas apresenta diferenças importantes em relação à participação atual, sendo que 27,4% dos vereadores dos municípios de grande porte são ativos nesse tipo de movimento, enquanto são 23,7% entre os dos municípios médios e somente 13,5% nos pequenos. Esse dado corrobora a crescente importância desses grupos e temáticas na política, ao mesmo tempo em que parece indicar que eles têm maior presença nos grandes municípios, sendo superior à participação observada nos sindicatos e nas entidades de classe, uma representação tradicional. Parte da literatura sobre movimentos sociais aponta para o declínio do significado da classe em virtude da identificação dada por outras dimensões, o que pode estar em consonância com esse caso. Por mais que estejamos olhando esses dados sob o viés da participação e sua conexão com a representação, eles também apontam para o valor de certos tipos de associativismo como recursos eleitorais e, ainda, como espaços de recrutamento de elites.

A forma ONGs é a menos citada, seguida pelos sindicatos e associações de classe. As ONGs são um tipo de associativismo mais recente e que aparentemente não é um ponto de partida de recrutamento significativo, ao mesmo tempo em que podemos nos questionar quanto à proliferação dessas entidades para além das capitais, como citado anteriormente. Esse dado parece ir contra a generalização da percepção apresentada por Gohn (2014), todavia o fato de vereadores serem minoritariamente advindos de ONGs corrobora mais a tese de que elas não rendem tanto capital eleitoral do que desabona significativamente a tese de que elas tenham se proliferado nos variados contextos municipais. Ao analisarmos os dados por porte do município, fica evidente o quanto as ONGs estão mais integradas à política institucional nos municípios de grande porte (20%) em comparação com os municípios de

---

<sup>53</sup> A emergência desses novos atores políticos faz parte de um importante embate entre teóricos europeus dos Novos Movimentos Sociais, que reconhecem a emergência das identidades fragmentadas como progressivamente mais centrais do que o velho antagonismo entre capital e trabalho, chave à perspectiva marxista (OFFE, 1985).

médio porte (9,3%) e os municípios pequenos (3,6%). Para os efeitos do presente trabalho se faz necessário nos perguntarmos em que sentido as ONGs possibilitam aquele aprendizado apontado por Gohn (1996) e Warren (2001). Ao analisar os movimentos sociais no Brasil, Gohn (2013) argumenta que houve uma transformação de muitos movimentos e associações em ONGs focadas na prestação de serviços ao estado e que muitas vezes operam a partir de uma estrutura empresarial. A dimensão do associativismo como entrada do indivíduo no universo público e parte da autogestão do movimento poderia ser reduzida. De qualquer forma, a trajetória de um vereador estar ligada a uma ONG pode implicar na existência de um laço com temáticas e grupos políticos, assumindo a dimensão de *advocacy* ou de uma representação descritiva.

Os sindicatos, por sua vez, são um tipo de associativismo de longuíssima data e normalmente muito associado aos partidos de esquerda, mas que parece ser de pouca relevância na trajetória dos vereadores no nível municipal. Ao observar os dados não há diferença relevante entre municípios de grande (12,6%) e pequeno porte (10,8%), tendo menor incidência entre os vereadores de municípios médios (6,6%). Os sindicatos possuem uma característica dúbia, pois podem ser de trabalhadores ou de empregadores, o que pode ter significativa diferença no *modus operandi*, não necessariamente relacionado ao que chamamos de conexão entre o vereador e a base à qual o sindicato se refere.

Ainda no aspecto ligado à classe e ao mundo do trabalho, os dados são mais robustos quando referentes às entidades de classe, crescendo na direção dos vereadores dos municípios de pequeno porte (6,4%), passando pelos dos de médio (14,5%) até os de grande (18,9%). Tanto nos municípios de médio quanto nos de grande porte, o número de vereadores que atuam em entidades de classe é maior do que em sindicatos. Se partirmos de uma análise contextual, de certa exaustão da atividade sindical, corroborada por recentes perdas significativas para esse campo, podemos imaginar que o sindicalismo se encontra em queda, em detrimento de outras formas de entidades de classe. A questão em aberto é relativa à qualidade da participação propiciada pelas diferentes formas de associativismo e sua capacidade de afetar aqueles que ocupam papéis representativos. Os dados da trajetória pregressa em sindicatos demonstram um valor mais alto do que os da participação atual para os vereadores dos municípios de todos os portes, algo que se repete quanto às entidades de classe, mas com diferenças menos expressivas. Os dados não nos permitem dizer que isso significa uma queda do impacto desse tipo de associativismo como recurso eleitoral, contudo favorece essa reflexão.

Considerando apenas os vereadores que afirmaram que participam atualmente, pudemos detectar, a partir do teste de qui-quadrado de Pearson, associações estatisticamente significativas ao nível de 1% entre participação em entidades de classe, movimentos sociais e ONGs e o porte do município.<sup>54</sup> Isto é, apenas para esses três tipos de associativismo, há associação entre participar e o tamanho do município, o que encoraja a hipótese de que o porte do município pode ter influencia sobre algumas formas de associativismo.

Os dados mostram um quadro inicial mais animador do que o esperado. Ao contrário de completa atomização, vemos boa parte dos vereadores com alguma trajetória associativa. O que não significa que isso se converta em uma conexão maior entre representante e representado. Por mais que o associativismo possa ter sido correlacionado ao aprendizado político e a inserção na vida pública, ele incorpora uma série de práticas distintas e não seria razoável pressupor isso. Já a alternativa contrária, vereadores sem trajetória associativa, é um bom indicativo da desconexão e da personalização como regra das relações políticas. Apesar disso, vemos que de forma geral a ligação com as associações e entidades são sempre maiores no passado do que no presente, o que, como já colocamos, pode significar que a inserção no universo formal da política implica em distanciamento das atividades associativas para a maior parte dos vereadores. Esse é um movimento que podemos hipotetizar que se dê em dois sentidos: 1) o enfraquecimento da conexão entre representante e sociedade, uma vez que ele abandona um contato mais próximo com espaços de participação política; 2) que a entrada na política formal faz com que o político passe a se dedicar a outras atividades e setores da sociedade, tornando sua atividade representativa mais multifacetada, alcançando outros setores para além do que estava originalmente vinculado.

Na Tabela 2 analisamos os tipos de associação nas quais participam ou participaram os vereadores agrupados por partido. Entre os oito partidos com mais vereadores entrevistados<sup>55</sup> é possível observar que dentre as formas de associativismo mais relevantes, o PT é o partido com mais participação em três delas (Conselhos de Direitos, Associações de Bairro e Movimento Estudantil) e o DEM e o PR os com menores taxas de participação em duas

---

<sup>54</sup> O teste de qui-quadrado de Pearson ao qual faremos menção a partir deste ponto serve, entre outras coisas, para informar com que grau de confiança podemos afirmar que existe, de fato, uma associação entre duas variáveis. Um resultado que aponte significância ao nível de 1% (p-valor menor que 0,01) indica que as chances de que a associação não exista é apenas de 1%. Um resultado que aponte significância ao nível de 5% (p-valor menor que 0,05) indica que as chances de que a associação não exista é de 5%. Trata-se de um teste de associação entre variáveis que não diz nada sobre causalidade. Mas resultados que apresentem significância estatística ao nível de 1% ou 5% fortalecem a hipótese de que duas variáveis estão associadas e, logo, encorajam a exploração da relação entre elas.

<sup>55</sup> Os partidos estão ordenados de acordo com sua representação na amostra, sendo respectivamente: 44, 41, 37, 36, 33, 27, 30 e 26.

categorias cada. Esse dado parece coincidir com o espectro direita e esquerda dos partidos<sup>56</sup>, com especial atenção no caso dos Conselhos de Direito e Políticas públicas que têm grande adesão por parte do PT, haja vista tanto a conexão histórica do partido com as experiências participativas quanto a importante atuação que os governos federais do PT tiveram na expansão da política participativa no país (AVRITZER, 2009)<sup>57</sup>. De forma geral parece haver certa regularidade nos dados que apontam que o associativismo é parte importante na carreira de vereadores, ainda que não seja decisiva. O dado aponta para uma difusão dos atores com trajetória associativa nos principais partidos da nossa amostra. mas se concentra mais no PT e PTB e menos no DEM e PR.

**Tabela 3 - Tipo de associativismo por partido do vereador <sup>58</sup>(%)**

Partido	Tipo de Associação				
	Movimentos Sociais	Conselho de Direitos e Políticas Públicas	Associações ou Conselhos de Bairro e de Moradores	Associações e Grupos Religiosos	Movimento Estudantil
PSDB	43,2	47,7	40,9	63,7	31,8
PT	51,1	73,1	61,0	60,9	56,1
PMDB	45,9	59,4	45,9	54,0	21,6
DEM	30,6	44,4	52,8	55,5	36,1
PTB	57,6	63,7	48,5	51,5	30,3
PR	33,3	48,1	37,0	81,2	14,8
PP	36,7	63,4	53,3	70,0	33,4
PDT	38,4	38,5	42,3	57,7	26,9

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

É possível perceber também que o tipo preponderante de associativismo varia, como no caso do PT que tem os vereadores bem distribuídos em todos os casos, com pico nos Conselhos de Direitos, e no caso do PR e do PSDB, onde há grande participação em associações e grupos religiosos. Esses dados nos sugerem que há diferença do tipo de associativismo em função do perfil ideológico do partido, ainda que os partidos no nível local

<sup>56</sup> Ainda que seja somente uma pequena dimensão do debate, essas diferenças podem demonstrar que os partidos seguem alguma coerência ideológica no contexto municipal, se atraem perfis semelhantes aos do contexto nacional.

<sup>57</sup> Em pesquisa anterior realizada em pequenos municípios de Minas Gerais, o presidente do partido em um desses municípios nos relatou ser estratégia do PT ocupar esses espaços nos municípios, sendo uma possibilidade de interferir na gestão.

<sup>58</sup> Somou-se participou no passado e participa atualmente.

não sejam coerentes com o nível nacional.<sup>59</sup> É curioso que os partidos que estruturavam a disputa no nível nacional, representando vias políticas alternativas, também demonstrem particularidades no nível local. Em busca de explorar os dados para além da dimensão descritiva primária, construímos um índice de associativismo entre os vereadores, que vai dos menos participativos aos mais participativos.

A qualificação “menos” e “mais” cobre somente a quantidade de experiências passadas e presentes de associativismo na trajetória dos vereadores, não sendo possível qualificar a intensidade nem mesmo a duração da participação, o que é por si um grande limitador.<sup>60</sup> Para cada uma das nove formas de associativismo foi atribuído o valor 0 para quem nunca participou e o valor 1 para quem participou no passado e/ou ainda participa.<sup>61</sup> O índice teve uma variação de 0 a 9 pontos, com média de 3,45. Dentre os vereadores, 8,5% se situaram no ponto 0 indicando completa ausência de experiência, considerando os grupos e instituições investigados. Mais da metade da amostra ficou abaixo da média geral. No gráfico 6 podemos observar a disposição dos vereadores ao longo do índice. Os dados nos revelam que 37,2% dos vereadores fizeram entre 0-2 pontos. Exatos 30% fizeram entre 3-5 pontos e somente 10,2% fizeram mais de 6 pontos e a partir daí o número cai consideravelmente nas maiores pontuações. Até seis pontos estão dispostos 91,0% dos respondentes. Esses dados demonstram que há uma concentração dos vereadores nos scores mais baixos do índice.

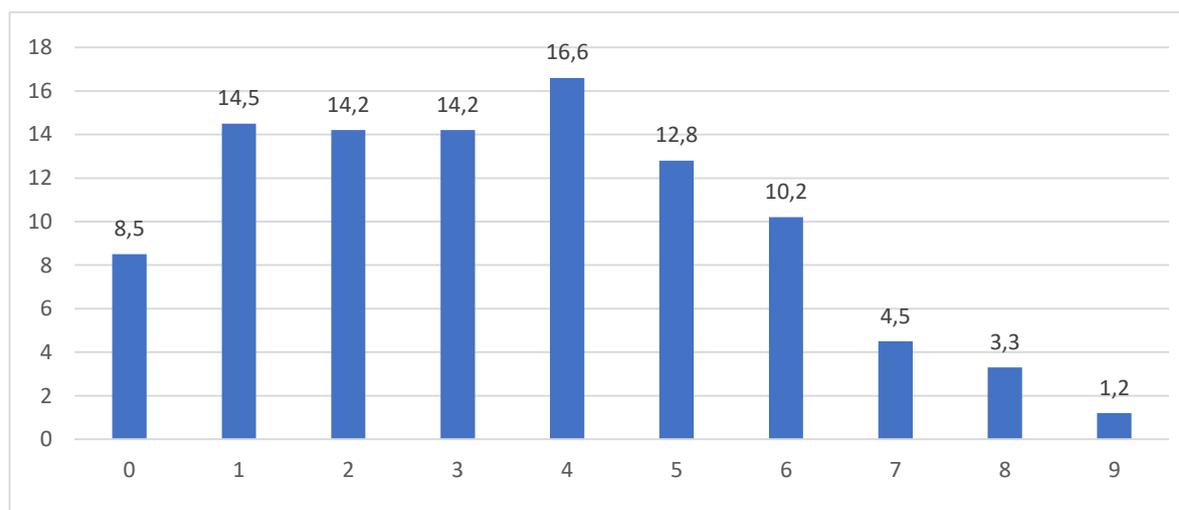
---

<sup>59</sup> O teste de qui-quadrado de Pearson revelou associação estatisticamente significativa (ao nível de 1%) apenas para as ONGs. Mas, neste caso, isso pode ter ocorrido devido ao número reduzido de casos para cada partido.

<sup>60</sup> É possível que alguém que participa de um único grupo associativista possa ser mais ativo nesta única associação do que alguém que participa de cinco. Por outro lado, um indivíduo sem interesse no associativismo possivelmente não buscará se associar em múltiplos grupos.

<sup>61</sup> As formas de associativismo foram: sindicato, religioso, associações de classe, recreativo, ONGs, conselhos de direitos, movimento estudantil, associação de bairro e movimentos sociais.

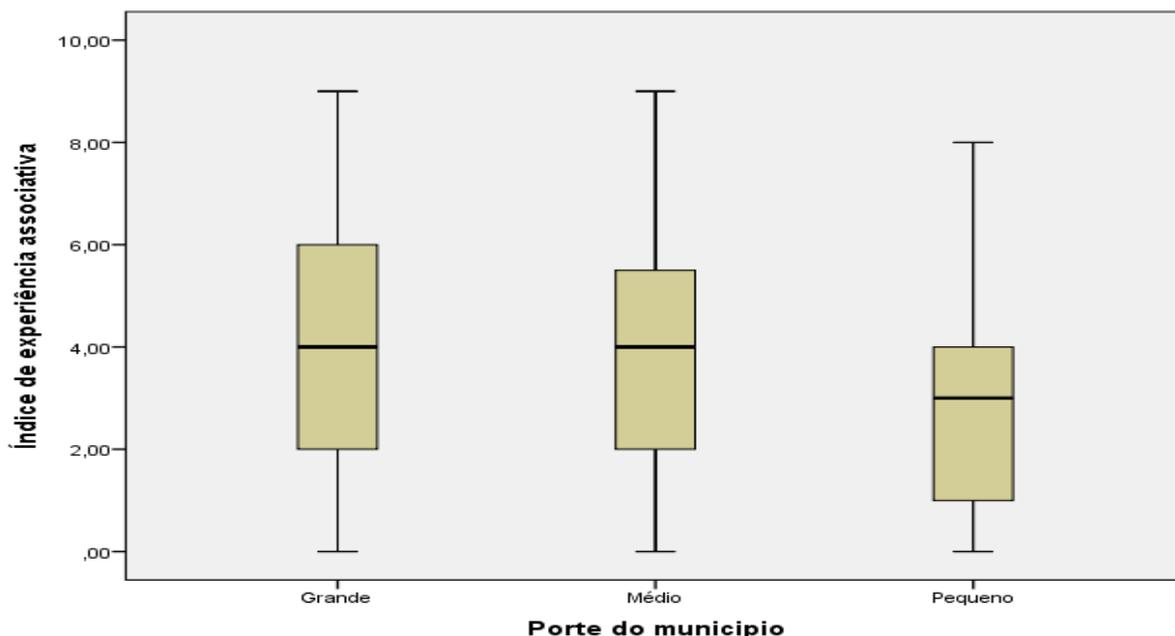
**Gráfico 8 - Índice de experiência associativa (%)**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015

Quando cruzamos o *score* com o porte do município, há um indicativo da hipótese de que em municípios de pequeno porte há menos envolvimento com o associativismo do que nos municípios de médio e grande porte. Os municípios de pequeno porte possuem ao mesmo tempo a menor quantidade de vereadores com *scores* mais altos (somente 25% acima de 4 pontos) e mais com *scores* mais baixos (75% abaixo de 4 pontos).<sup>62</sup> De que forma isso pode impactar a relação entre representação e participação? Os dados institucionais nos revelam que os instrumentos formais que podem promover *accountability* e responsividade, elementos chaves ao fomento da participação, estão pouco difundidos também nesses municípios. Os dados não são suficientes para estabelecermos uma relação de causalidade, contudo corrobora a hipótese de que vereadores com trajetória associativa, que nesse sentido pode ser equalizada a participativa, podem gerar uma aproximação maior entre participação e representação ao ponto de se converter em instrumentos institucionais. De forma geral, o porte do município pode ser uma variável explicativa com algum poder, mas que não garante por si só o “perfil” associativo dos vereadores.

<sup>62</sup> O teste de comparação de médias ANOVA mostra que há diferenças estatisticamente significativas entre os municípios pequenos e médios e pequenos e grandes ao nível de 1%. Entre os municípios médios e grandes as diferenças não são estatisticamente significativas.

**Gráfico 9: Índice de experiência associativa por porte do município**

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015

Quando cruzamos os dados de experiência associativista com partido do vereador, como indica o Gráfico 10<sup>63</sup>, podemos notar duas questões importantes relacionadas ao espectro ideológico: 1) o Partido dos Trabalhadores, historicamente reconhecido pela sua base militante forte e inserida em instâncias associativistas e participativas, é o partido com melhor pontuação no índice de experiência associativa; 2) o Partido Democratas, reconhecido como um partido de espectro ideológico de direita, alcançou os menores *scores*. Porém, em todos os partidos há bastante variação.

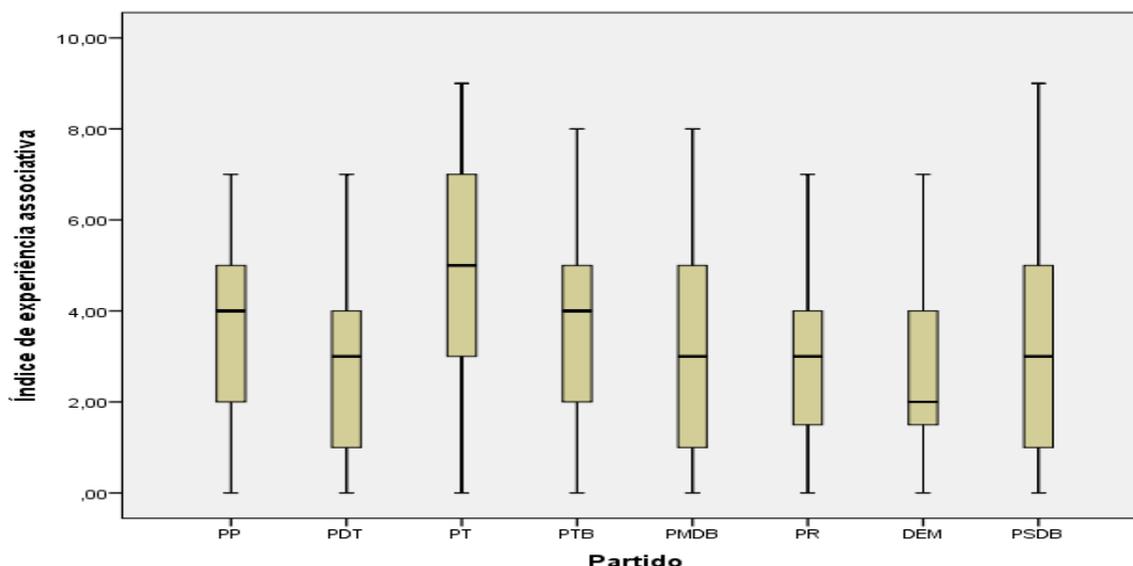
Quando passamos a analisar os dados a partir do alinhamento ideológico<sup>64</sup>, nos parece bastante interessante, em virtude das limitações dos partidos como variável explicativa nos contextos locais, a evidente diferença entre a esquerda e o restante. O gráfico 11 demonstra que quase 75% dos vereadores de direita pontuam até 4 pontos, enquanto 75% dos vereadores que se autoclassificam como de esquerda estão acima. O argumento de Marengo e Serna (2007), de que existem diferenças nas carreiras e trajetórias de políticos na esquerda e na direita, parece se aplicar, também, ao nível local. Mas, o teste de comparação de médias

<sup>63</sup> A análise feita apenas para os oito partidos com maior representação na amostra, de modo a permitir visualizar melhor a diferença entre os partidos. Juntos, eles equivalem a 274 vereadores, 64,9% da amostra.

<sup>64</sup> O questionário dividia o espectro ideológico em cinco posicionamentos: esquerda, centro-esquerda, centro, direita, centro-direita. Optamos pela unificação das categorias em três para facilitar a visualização.

ANOVA mostra que as diferenças só são estatisticamente significativas entre o PT, de um lado, e o DEM, PR, PSDB e PDT, do outro (ao nível de 1%).

**Gráfico 10 - Índice de experiência associativa por partido**

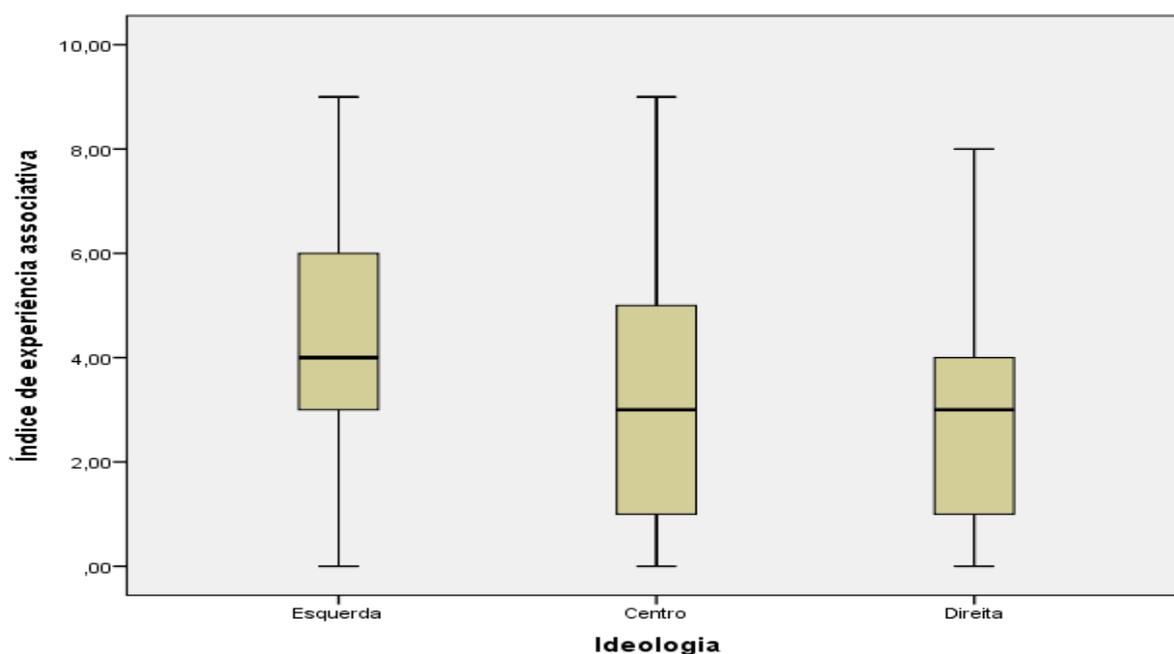


Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015

Se o nosso pressuposto estiver correto, de que associativismo implica em uma maior conexão entre representação e participação, aparentemente os vereadores que se identificam com a esquerda são os mais propensos. O teste de comparação de médias ANOVA mostrou que só são estatisticamente significativas as diferenças entre a esquerda e o centro, e entre a esquerda e a direita (ao nível de 1%). Não são estatisticamente significativas as diferenças entre o centro e a direita. Esse é um dado que se dá na direção esperada, mas que é interessante devido ao fato de não estar restrito somente a municípios de grande porte, onde poderíamos imaginar que o debate ideológico é mais significativo, mas também está presente nos municípios médios e pequenos. Poderia haver um movimento inverso, onde as pessoas que trabalham com associativismo, seja ele objetivamente político ou não, se identificam com a esquerda? Apesar de aparentemente não ser uma diferença causal relevante, isso poderia apontar que o associativismo leva as pessoas à esquerda política e não o contrário.<sup>65</sup>

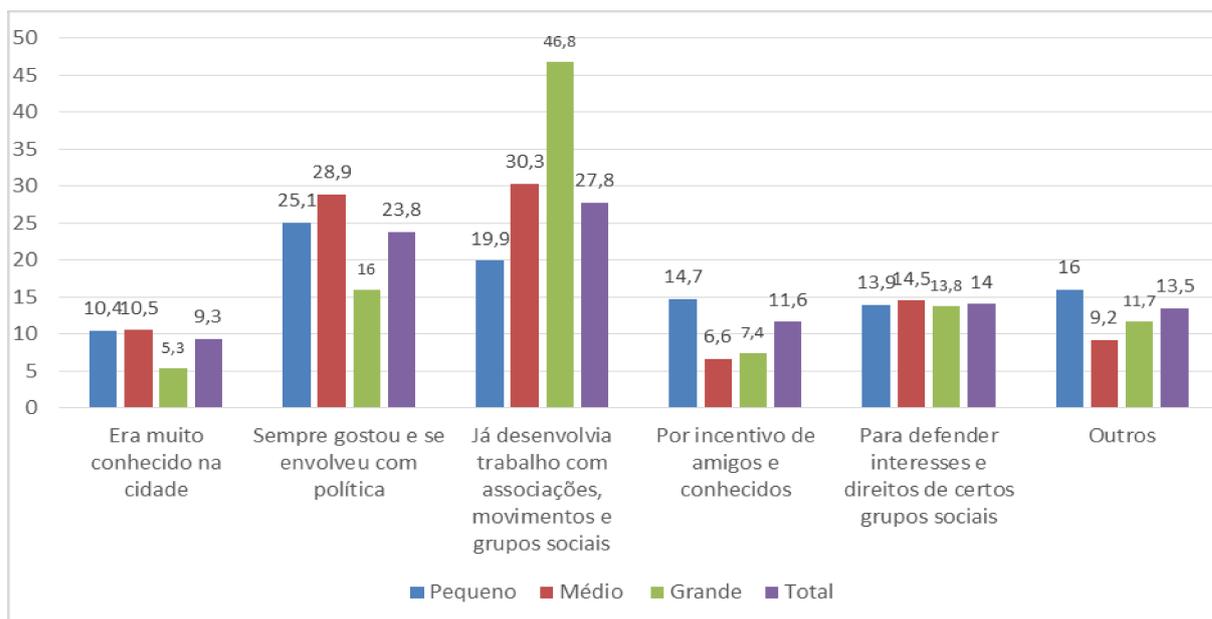
<sup>65</sup> Essa hipótese nos lança no debate sobre as razões da participação política, que encontram eco em diversas teorias da tensão estrutural (SMELSER, 1962), as correntes cultural-identitárias (OFFE, 1985), da mobilização de recursos (TARROW & TILLY, 2006), da escolha racional (OLSEN, 2015), e sua variação da frustração (HIRSCHMAN, 2002). O debate da participação está diretamente conectado ao da ação social, contudo não é o objetivo do nosso trabalho aprofundar nele.

**Gráfico 11 - Índice de experiência associativa por autoclassificação ideológica**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015

Sobre as razões que contribuíram para que os vereadores entrassem para a política, destacaram-se motivos ligados ao engajamento político como: “já desenvolvia trabalho com associações, movimentos e grupos sociais” (27,8%); “sempre gostou e se envolveu com política” (23,8%); e “para defender interesses e direitos de certos grupos sociais” (14%). Essa questão é relevante para compreender de que forma os vereadores se conectam com esses espaços coletivos de onde se imagina surgirem tanto representantes informais, quanto representantes de conselhos. Assim podemos observarmos se são diretamente identificados como importantes para os vereadores entrarem na política. Em outro sentido, indica qual tem sido a principal fonte de disposições para a participação na política no âmbito local. Notoriamente é preciso conhecer mais sobre quais relações se estabelecem e que grupos são esses para entender em que medida essas associações, movimentos sociais e grupos assumem caráter “representativo”. Nesse aspecto seria preciso também interpretar em que medida ações solidárias se misturam com movimentos e ações de cunho eminentemente político.

**Gráfico 12 - Principal razão de entrar na política por porte do município e total<sup>66</sup>**

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015

Quando observamos o recorte por município há uma discrepância significativa em função do porte. Os municípios grandes são os que mais têm vereadores que entraram na política por já desenvolver trabalhos com associações, movimentos e grupos sociais (46,8%), contra somente 19,9% nos municípios de pequeno porte. Essa pouca influência do trabalho já realizado na sociedade civil é contraposta principalmente por “sempre gostar de política” (23,8%) e “pelo incentivo de amigos e conhecidos” (14,7%). Esses dados nos permitem interpretar a dimensão menos formal da política local nos municípios menores, que são muito marcados pela lógica da pessoalidade. Em outro sentido, nos parece que podemos interpretar a significativa diferença nos municípios de grande porte como a importância desse pertencimento como recurso eleitoral. As eleições nos municípios de grande porte são significativamente mais competitivas o que pode indicar que atores sem conexão com a sociedade civil tenham mais dificuldades de acessar a esfera do poder. Na mesma lógica que a apontada por Almeida, Lüchamnn e Ribeiro (2012), esse é um recurso que poderia ser necessário aos vereadores que não dispõem de significativo capital econômico ou familiar capaz de projetá-los. Esse dado corrobora os sobre envolvimento prévio com associativismo e

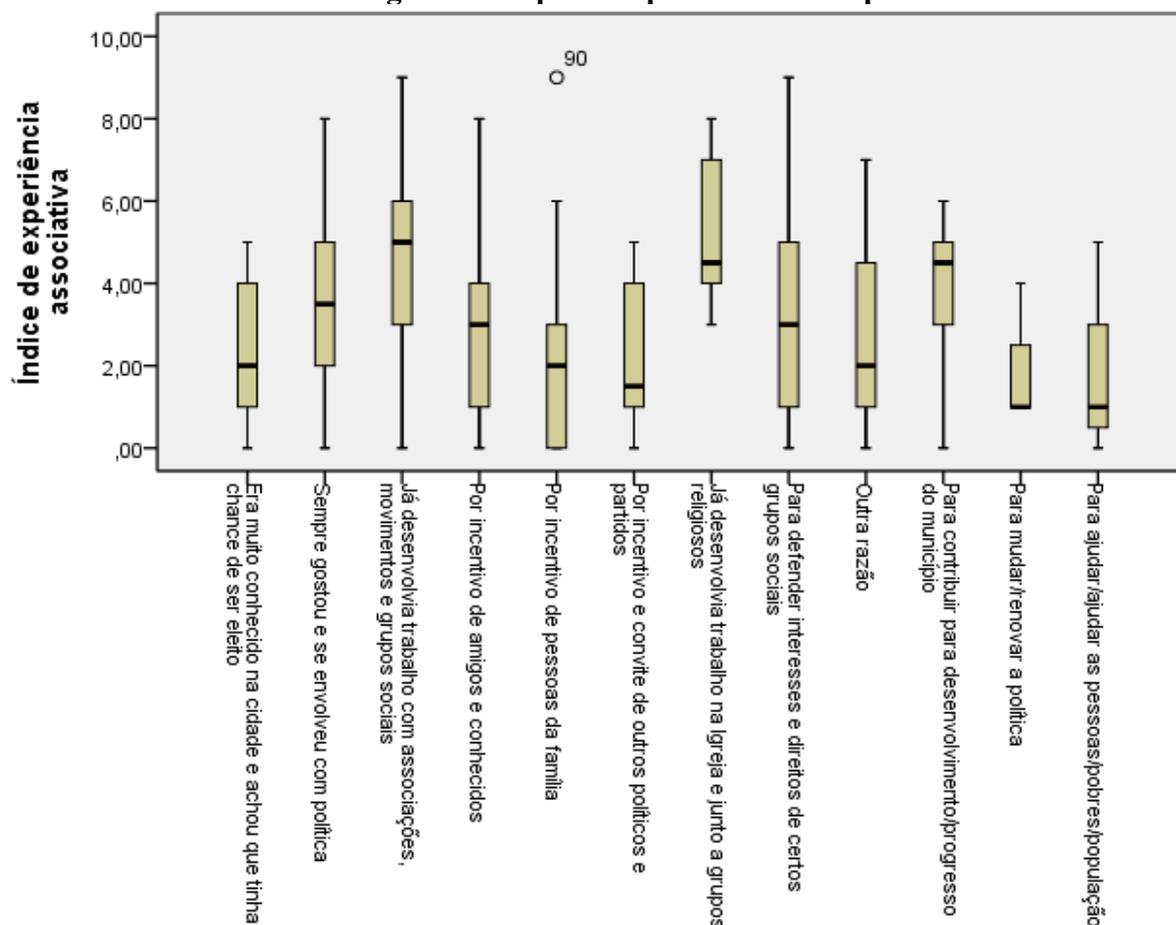
<sup>66</sup> Agrupamos as respostas minoritárias e a categoria outros do questionário. São elas: 1) por incentivo de pessoas da família (2,4%); 2) por incentivo e convite de outros políticos (5,3%), já desenvolvia trabalho na igreja e junto a grupos religiosos (1,4%), para mudar/renovar a política (1,30%), para ajudar as pessoas, pobres, população (0,7%).

nos parecem um indicador de menor isolamento do vereador e maior conexão com a sociedade, ainda que com setores específicos, reproduzindo os elementos de uma representação fechada.

Quanto a “defender interesses e direitos de certos grupos sociais” pode ser entendida no âmbito de *advocacy*, ainda que também possa expressar a defesa de grupos econômicos específicos e poderosos, o que não deixa de ser um tipo de defesa de interesses mas que não contribui no processo de inclusão de grupos na esfera da tomada de decisão. Esse dado também não diferencia o *advocacy* de uma representação com características descritivas, podendo englobar esses dados. Nessa dimensão não observamos diferenças relevantes entre os vereadores dos diferentes portes de município.

Se somarmos esse dado ao anterior, vemos que 41,8% dos vereadores reportaram a influencia de um ator coletivo, indicando a existência de uma audiência prévia que pode tê-los mobilizado a assumir a posição de representante formal. Aqui imaginamos um ator em condição de participante, que mediante as suas ações serem reconhecidas pode não fazer a *claim*, mas ser aclamado como representante. Ainda que os indivíduos sejam representantes de temas e não de atores específicos é importante convir que essas *claims* se referirão a uma audiência que compartilha ideias, interesses, perspectivas semelhantes. Nesse sentido a representação política é sempre a representação de um “alguém”. Aqui estamos falando de uma construção que nasce no nível mais baixo da dinâmica política e que nos parece ter conotações distintas de associações transnacionais. Mesmo das dinâmicas de representação em nível nacional e estadual, ainda que as perpassaram em algum momento, e de assuntos que já se encontram fortalecidos no âmbito da sociedade civil. É claro que o vereador pode também ter sido parte fundamental dessa construção e já ter o papel de representante mesmo na sociedade civil, mas é provável que em algum momento transitou da condição de participante para representante. Essa é uma dinâmica que merece melhor investigação.

**Gráfico 13 - Razões de ingressar na política por índice de experiência associativa**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015

O gráfico 13 permite perceber a continuidade lógica entre maior pontuação na experiência associativa e essa ser a razão de sua entrada na política. O cruzamento dessas dimensões é uma evidência da consistência dos dados do *survey* neste aspecto. Nos *scores* mais baixos vemos a concentração em “era muito conhecido na cidade”, “por incentivo de pessoas da família” e por “incentivo de outros políticos”. A categoria “sempre gostou e se envolveu com política” deixa em aberto o entendimento sobre o fundamento desse “gosto”, mas poderia indicar um contato próximo com a política, como por exemplo a influência de familiares. O papel das associações e dos movimentos sociais como impulsionador para a entrada na política é maior entre os que têm os maiores *scores* da experiência associativa. Isso pode sugerir um grupo de vereadores mais abertos e mais conectados às arenas societárias. Esse aspecto de continuidade entre o associativismo e a entrada na política reforça a perspectiva educativa da participação política, que poderia incluir, de tal forma, a formação e capacitação de representantes políticos que ajudarão a desenhar e constituir as pautas sociais.

Nesse sentido há uma continuidade entre representação e participação incorporado na trajetória desses vereadores.

Até aqui observamos a configuração geral do associativismo entre os vereadores. Trabalhamos a partir dos recortes de porte do município, ideologia e partido e expusemos algumas possíveis respostas e novos questionamentos, porém não observamos se, de fato, o associativismo se converte em ações, opiniões e discursos. E ainda se elas se desenham a partir do recorte de porte do município e da autoclassificação ideológica. Esses elementos são um ponto de partida da observação das conexões entre representante e sociedade, incorporando a ideia de conexão entre representação e participação operacionalizados a partir dos conceitos de *accountability* e responsividade mediados pela interação.

### **3.2.2 A conexão através de mecanismos institucionais e da *accountability***

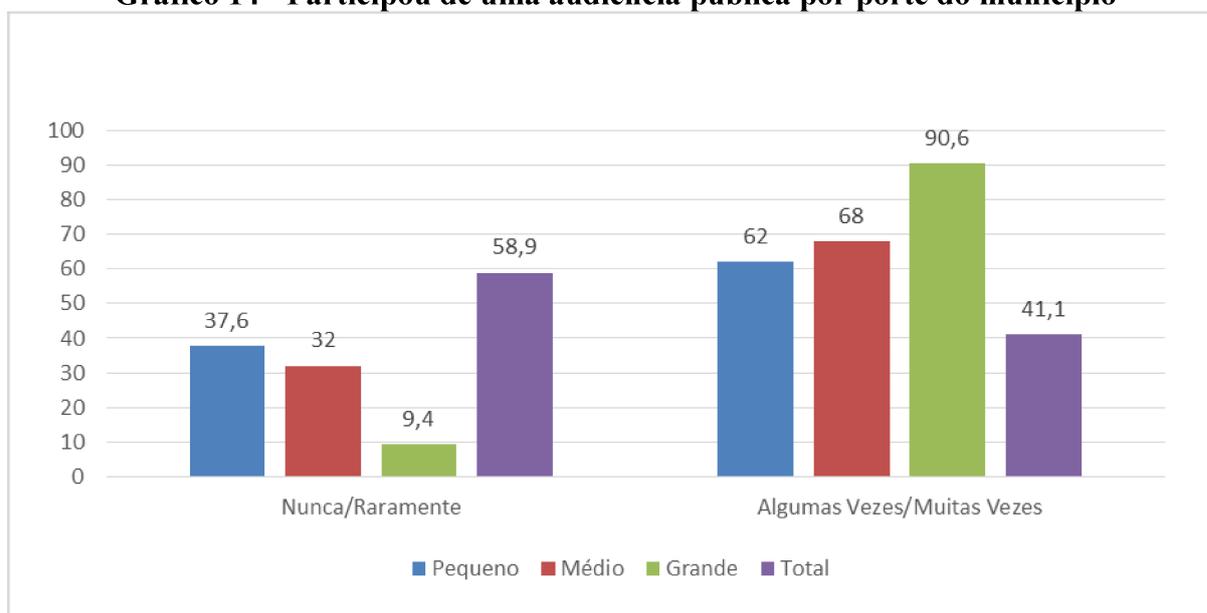
Nesta seção observaremos a participação de vereadores em audiências públicas e conselhos: o quanto os vereadores solicitam a realização de audiências públicas, participam de audiências e como prestam contas de suas ações. A sua participação em conselhos municipais e a utilização de audiências públicas representam uma conexão entre diversos representantes possibilitando, potencialmente, que a ideia de sistema deliberativo se desenvolva por intermédio desses conectores. No sentido da conexão entre participação e representação, as audiências públicas são espaços que, em tese, tem em vista agregar representantes constituídos em diferentes níveis, mas também trazer a população em sentido abrangente, talvez alcançando aqueles cidadãos normalmente desmobilizados.

Quando o vereador vai a uma reunião de conselho ele tem a possibilidade de participar de um debate que envolve outros representantes potencialmente conectados a variados segmentos da sociedade que não identificam um representante nos espaços formais. Nesse sentido, o sistema deliberativo, e um possível sistema de representação, são aspectos chave para pensar a conexão entre representação e participação. Sendo assim, nos parece importante observar a relação entre conselhos e câmaras, mas sem perder de vista o limite desse dado pelas próprias dificuldades encontradas pelos conselhos em se converterem em espaços efetivos de participação e representação da sociedade civil.

Em relação à atividade representativa, o primeiro dado que nos interessou observar é como os vereadores mobilizam seu repertório de atuação participando de audiências públicas. É importante retomar que apenas podemos observar o potencial para que seja constituída a responsividade entre vereador e seus representados e com a sociedade como um todo. O

mecanismo das audiências públicas, como um espaço institucionalmente dialógico, possibilitaria também a dimensão do aprendizado mútuo, a construção de pautas, a construção coletiva de soluções, bem como a prestação de contas e a justificação de divergências do poder público em relação à sociedade. A análise da participação em audiências públicas é bem pouco exigente, contudo, demonstra a exposição do vereador à participação no âmbito do legislativo. Participar de audiências públicas que não foram solicitadas por eles nos parece ser um indício de que o vereador não está restrito a representações já delineadas e definidas, se abrindo para participar de outros debates e, inclusive, para acessar outras audiências e incorporar novas *claims*.

**Gráfico 14 - Participou de uma audiência pública por porte do município**

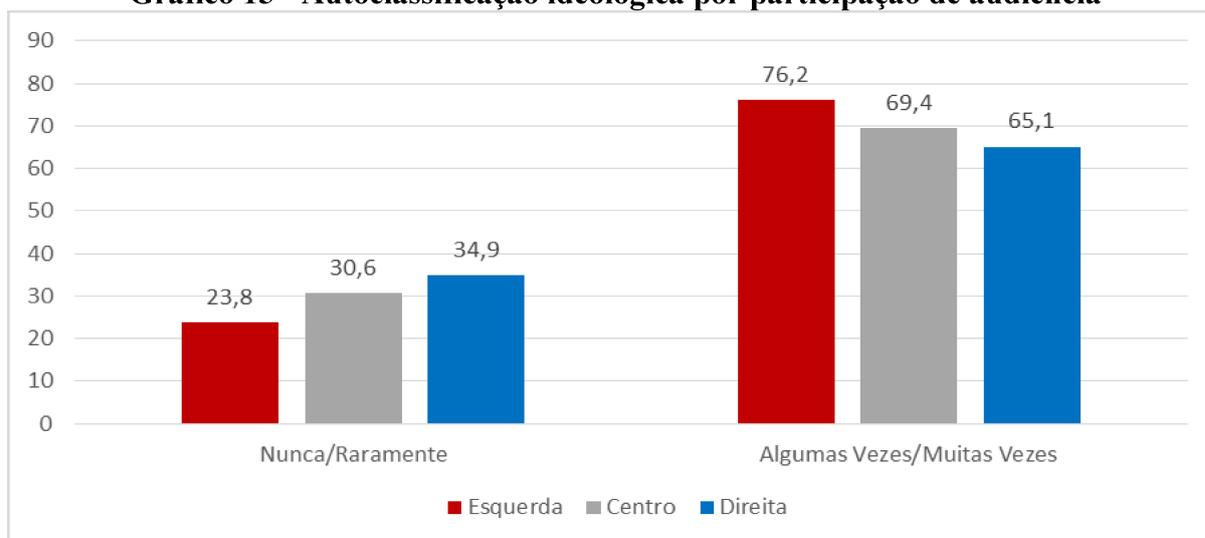


Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015

No primeiro recorte, por porte, fica evidenciada a diferença dos vereadores dos municípios de grande porte em relação aos demais. Vê-se que as audiências públicas de maneira geral aparentam estar difundidas, em todos os casos com participação acima de 60%, contudo, no caso dos municípios de grande porte parece que as audiências fazem parte do cotidiano da representação, tendo 90,6% dos vereadores participado algumas vezes (29,5%) ou muitas vezes (61,1%). O teste de qui-quadrado de Pearson revelou associações estatisticamente significativas ao nível de 1% entre participar de audiência pública e o tamanho do município.

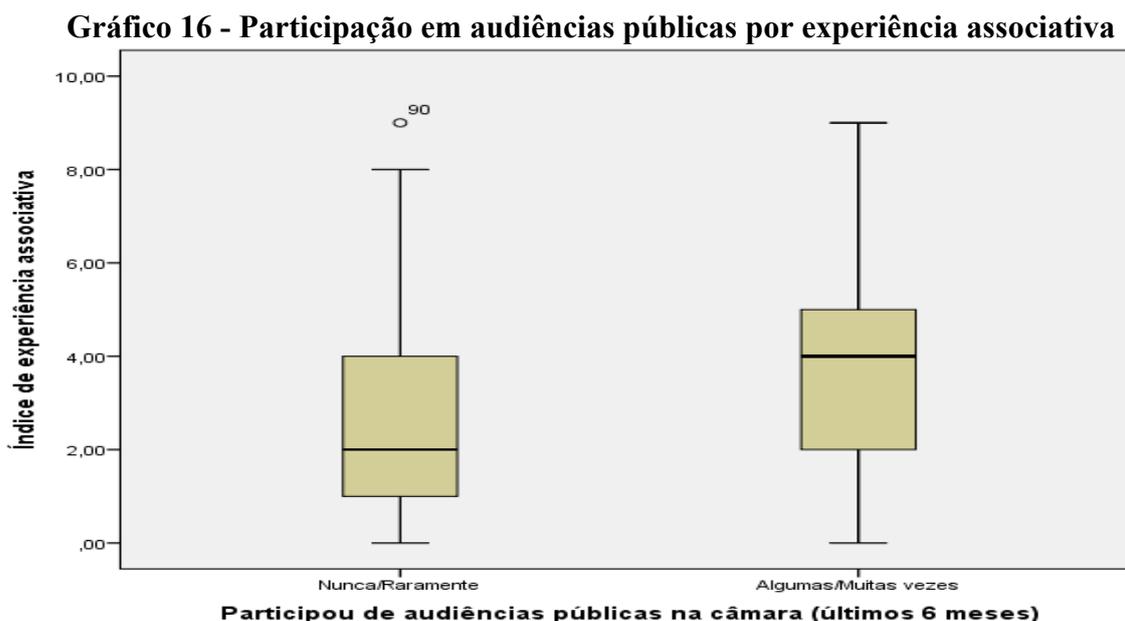
No âmbito da autoclassificação ideológica as diferenças são menos expressivas, sendo que os vereadores à esquerda, como era esperado, têm uma participação maior nas audiências públicas que os demais. Até agora em todas as dimensões analisadas, os vereadores que se classificaram como de esquerda mostraram um maior potencial de conexão entre representação e participação. Mas, neste caso, o teste de qui-quadrado de Pearson não revelou associação estatisticamente significativa entre ideologia e participar de audiência pública.

**Gráfico 15 - Autoclassificação ideológica por participação de audiência**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

O gráfico 16 nos apresenta a participação nas audiências recortada pela experiência associativa e demonstra que os vereadores com melhor pontuação no índice também são os que participaram algumas ou muitas vezes de audiências. Enquanto quase 75% dos vereadores que responderam ter participado nenhuma ou poucas vezes marcaram *scores* abaixo de quatro pontos, entre os que participaram algumas ou muitas vezes 50% tinham *scores* acima de quatro pontos. O teste de comparação de médias ANOVA mostrou que as diferenças entre os grupos são estatisticamente significativas ao nível de 1%.



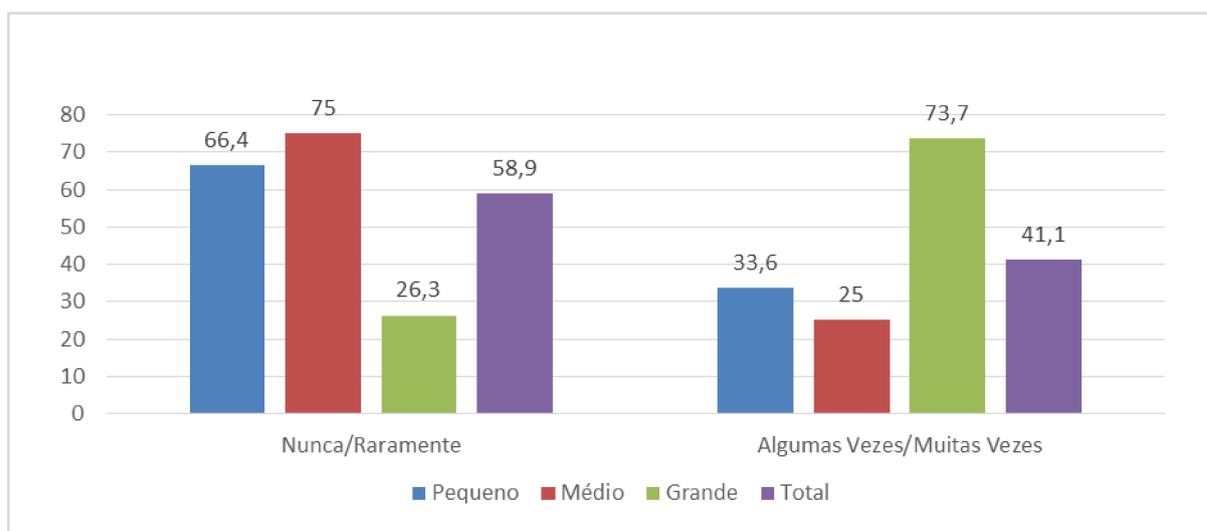
Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

Como próximo passo, observamos a solicitação de audiências públicas, que é um dado mais significativo. No primeiro caso, os vereadores podem ter participado de audiências que não foram demandadas por eles, inclusive audiências públicas de realização obrigatória e/ou demandadas pela prefeitura. No caso da solicitação, o vereador demonstra estar engajado com alguma questão que pode ter surgido, inclusive, como demanda específica de algum setor da sociedade. Nesse caso, o vereador age responsivamente, ao mesmo tempo em que se coloca em um papel de criar condições de *accountability*, dele próprio ou de algum outro ator político. Esses elementos poderão ser aprofundados na análise das entrevistas e das próprias audiências. A solicitação da audiência pode ser considerada uma ação que envolve mais custos uma vez que o demandante, para assegurar que o evento seja bem-sucedido, precisa se empenhar na divulgação, realização de convites, mobilização dos participantes, etc.

O gráfico 17 nos apresenta o recorte por porte do município e o padrão é o mesmo da participação, mas muito mais expressivo. Enquanto nos municípios de grande porte os vereadores que solicitaram audiências públicas algumas ou muitas vezes chega a 73,7%, somente 33,6% o fizeram nos municípios pequenos e 25% nos médios. Esses dados corroboram os achados da seção anterior quanto a menor institucionalização dos mecanismos de *accountability*, responsividade e cidadania nos municípios pequenos e médios. Indica, assim, uma conexão entre representação e participação quase completamente informal. Privase os representados do contato entre representante e sociedade no âmbito coletivo e formal,

afetando a potencialidade da conexão. Além disso, o dado reforça a hipótese de que o uso dos mecanismos de participação está relacionado com o desenvolvimento institucional das câmaras, bem como a presença de atores políticos dotados de projetos participativos, sem desconsiderar a força da personalidade<sup>67</sup> nos municípios pequenos. Novamente, o teste de qui-quadrado de Pearson mostrou a existência de associação estatisticamente significativa entre frequência de solicitação de audiência pública e o porte do município ao nível de 1%.

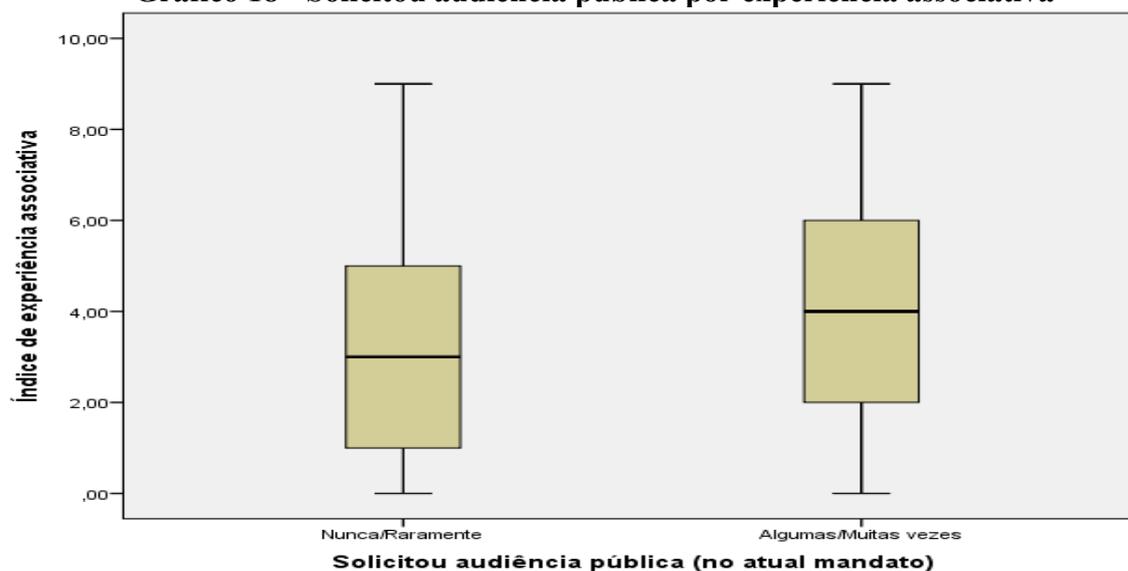
**Gráfico 17 - Solicitou audiência pública por porte do município**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015

Aqui podemos refletir acerca de algumas hipóteses: 1) a existência de mais demandas por parte da população pela utilização dessa modalidade nos municípios de grande porte; 2) à medida que o porte do município se amplia as questões se tornam mais conflituosas e complexas, exigindo o estabelecimento de diálogo para a resolução de conflitos; 3) os vereadores de municípios de grande porte têm mais predisposição à participação popular, que pode ser gerada, por exemplo, pela identificação com o tema, pelo retorno político ou pela transferência de responsabilidade para a prefeitura. Como os vereadores dos municípios de médio porte requisitaram ainda menos que os de pequeno porte, a questão pode envolver outros elementos e não uma correlação direta e simples entre porte e demanda por audiência.

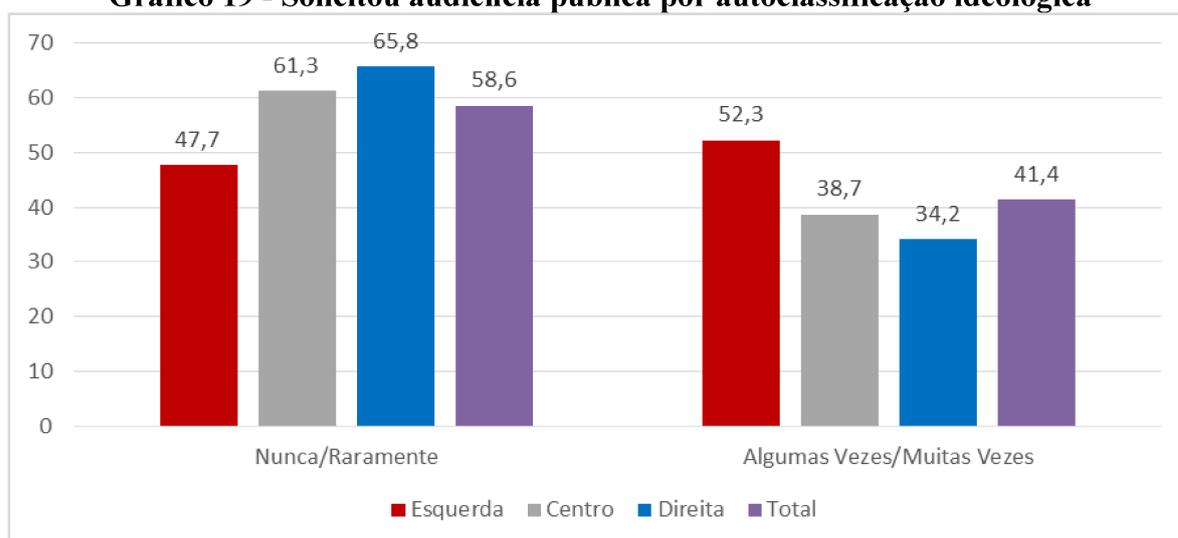
<sup>67</sup> Ao falarmos de personalidade estamos considerando as diferenças entre indivíduo e pessoa apontados no âmbito da antropologia, onde a pessoa é um sujeito localizado no tecido social, demarcado por seu pertencimento a certos círculos culturais e econômicos. Nesses termos a pessoalização não é equivalente a individualização, que no âmbito da democracia liberal e do Estado-Liberal não se contrapõe à impessoalidade.

**Gráfico 18 - Solicitou audiência pública por experiência associativa**

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

O gráfico 18 mostra que os *scores* no índice de experiência participativa foram ligeiramente mais altos entre os vereadores que solicitaram algumas/muitas vezes uma audiência pública do que entre os que nunca ou raramente solicitaram. O teste ANOVA de comparação de médias mostrou que há diferenças estatisticamente significativas ao nível de 1% entre os dois grupos (o que nunca/raramente solicitou e o que solicitou algumas/muitas vezes) em função da pontuação no índice de associativismo.

No gráfico 19 vemos a existência de diferenças entre vereadores de esquerda e direita na direção esperada. Os vereadores que se autocalificaram de esquerda solicitaram com mais frequência a realização de uma audiência pública. E, neste caso, o teste de qui-quadrado de Pearson mostrou correlação estatisticamente significativa entre solicitar audiência e autocalificação ideológica ao nível de 1%. O que lança uma questão interessante: existem formas pelas quais vereadores de direita suplantam a ausência dessa conexão através de mecanismos institucionais? Ou, de forma direta, de fato os vereadores de esquerda são, em geral, mais conectados à sociedade, provendo mais *accountability* e a responsividade mediada pela interação? Nesse sentido temos razões para acreditar que os vereadores de centro e direita se mantêm na tradição dos contatos individualizados e informais, enquanto os da esquerda se mostram mais propensos a aprofundar essa conexão que propusemos, mesmo em pequenos municípios.

**Gráfico 19 - Solicitou audiência pública por autoclassificação ideológica**

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

Podemos observar que há uma correlação entre participar e solicitar audiências na Tabela 4. A associação é estatisticamente significativa ao nível de 1%. A Tabela mostra que quem solicitou audiências algumas ou muitas vezes também tendeu a participar com mais frequência. Com base nos dados observados até aqui podemos imaginar a existência de um *ethos* participativo, em que os sujeitos mais envolvidos em associações acabam, em maioria, se vinculando à esquerda política ou o contrário. De tal forma buscam estabelecer vínculos mais firmes com a sociedade, o que envolve superar os limites da relação individualizada e informal e os próprios limites de sua base mais imediata? De certa forma o próprio nascimento do mandato já se daria em um contexto coletivo no qual o vereador se encontra conectado a grupos e associações que são a razão de sua entrada na política.

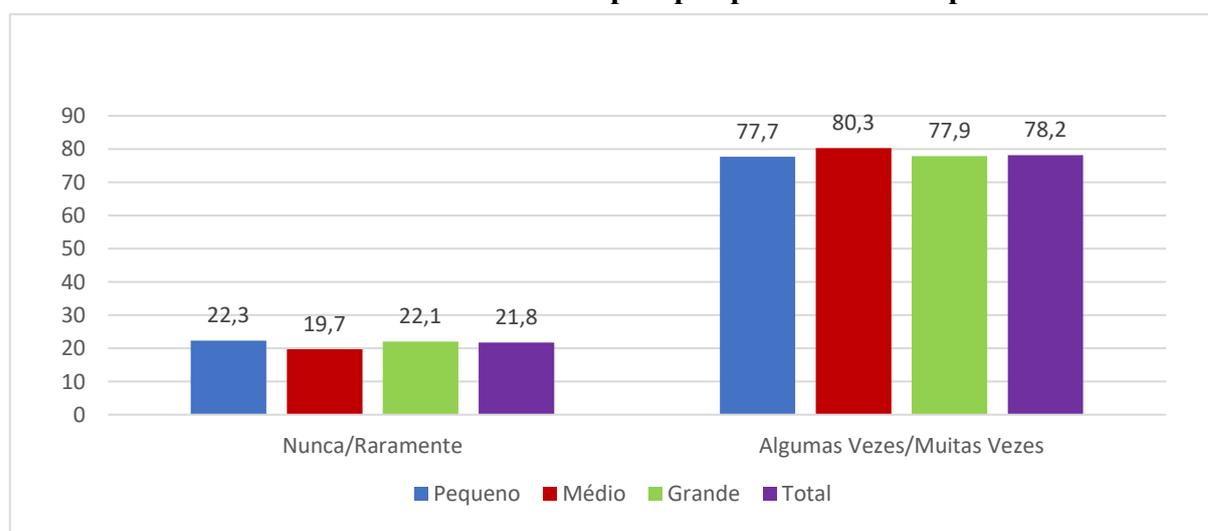
**Tabela 4 - Solicitação x participação em audiência pública**

		Participou de audiências públicas na câmara (últimos 6 meses)	
		Nunca/Raramente	Algumas/Muitas vezes
Solicitou audiência pública (no atual mandato)	Nunca/Raramente	43,9%	56,1%
	Algumas/Muitas vezes	11,6%	88,4%
Total		30,5% (128)	69,5% (291)

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

No gráfico 20 observamos que mais de três quartos dos vereadores afirmaram ter participado algumas ou muitas vezes de reuniões de conselhos, o que sugere alguma conexão com os atores e os debates levados à cabo nessas instâncias. Mas a frequência da participação parece não ser muito afetada pelo porte do município. Em relação a grande frequência de participação, uma hipótese é a de que os vereadores participam em grande medida dos conselhos como obrigação derivada das regras das regras da própria IP. Os conselhos, como pode ser observado através dos casos de Juiz de Fora e Belo Horizonte, podem ter uma cadeira reservada à câmara e, com isso, alguns vereadores se predispõem a cumprir esse papel mediante uma divisão de tarefas. Nessa hipótese, a participação de conselhos por parte dos vereadores faz parte de uma rotina institucional e não de uma atividade autônoma de procura dessas instituições. Quanto ao porte o que se torna visível são os dados já apresentados sobre a difusão desse tipo de instituição no território nacional, demonstrando a difusão das instituições.

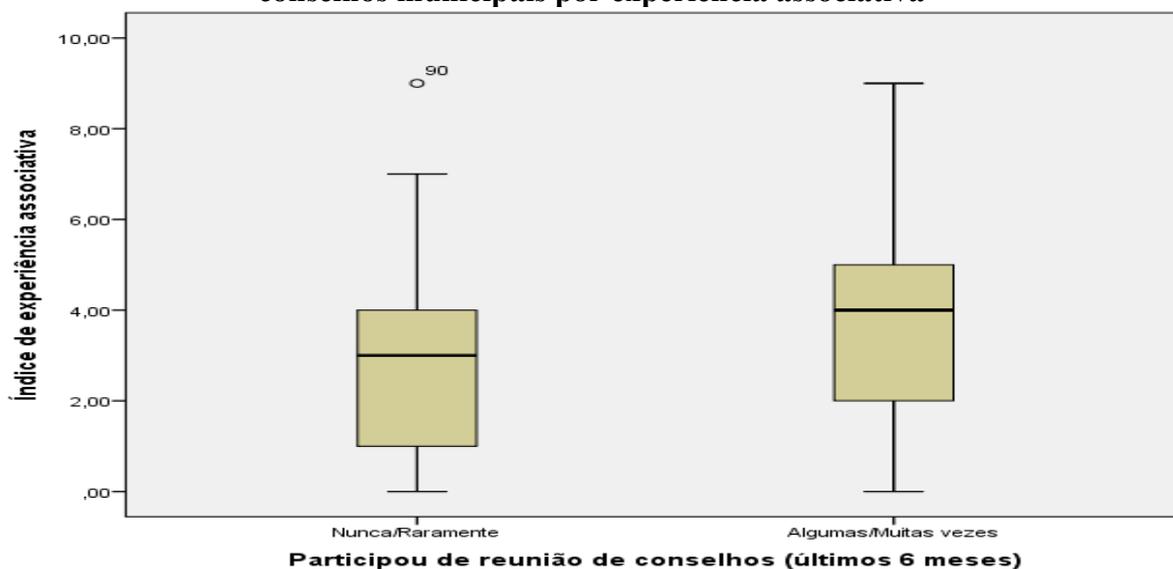
**Gráfico 20 - Com que frequência, nos últimos seis meses, compareceu a uma reunião de conselhos municipais por porte do município**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

O gráfico 21 demonstra que a frequência de participação nas reuniões dos conselhos foi maior entre os vereadores com maior pontuação no índice de experiência associativa. O teste ANOVA de comparação de médias mostra que há uma diferença estatisticamente significativa ao nível de 1% entre os dois grupos sugerindo associação entre experiência e participação em conselhos.

**Gráfico 21 – Com que frequência, nos últimos seis meses, compareceu a uma reunião de conselhos municipais por experiência associativa**



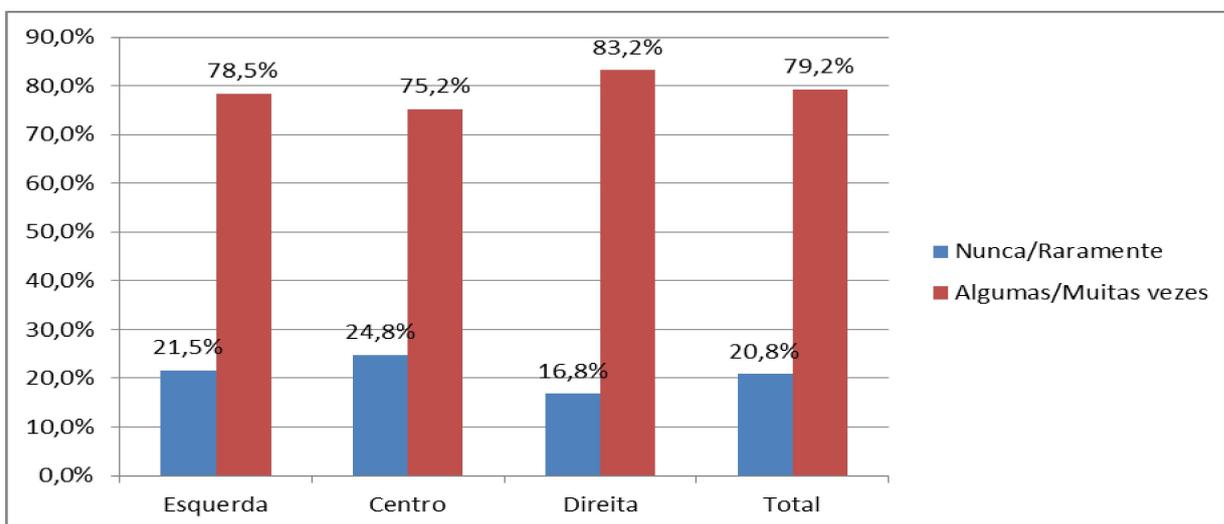
Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015

Esses dados devem ser vistos com cuidado, pois tanto as audiências públicas, quanto as reuniões de conselhos podem ter formatos e funcionamentos muito distintos uns dos outros e podem estar bem distantes da sua idealização nos marcos democráticos. Apesar de o dado sugerir um importante uso dessas instituições por vereadores nesses municípios, eles precisam ser corroborados por pesquisas que investiguem melhor e de forma ampla a realidade das audiências públicas no Brasil. No caso dos conselhos, já existem estudos que demonstram a complexa realidade e variedade dessas instituições, que envolvem conselhos fantasmas, conselhos cooptados pelos Executivos locais e práticas clientelistas em sentido patrimonialista (GOHN, 2002; TELMO *et al.*, 2007; AVRITZER, 2010; PEREIRA NETO, 2012; GUISSO, 2014).

O gráfico 22, por fim, mostra o cruzamento entre frequência de participação em conselhos e classificação ideológica e sugere não haver diferenças relevantes entre os grupos. De fato, o teste de qui-quadrado de Pearson não revelou associação estatisticamente significativa entre frequência de participação em conselhos e ideologia. Esse é um dado interessante, haja vista a historicidade do desenvolvimento das instituições participativas ligadas a esquerda política. Ao mesmo tempo em que havíamos observado que entre os vereadores do PT havia maior participação nos conselhos do que nos demais partidos. Poderia

haver alguma diferença qualitativa na participação nas instituições participativas entre esses distintos perfis ideológicos?

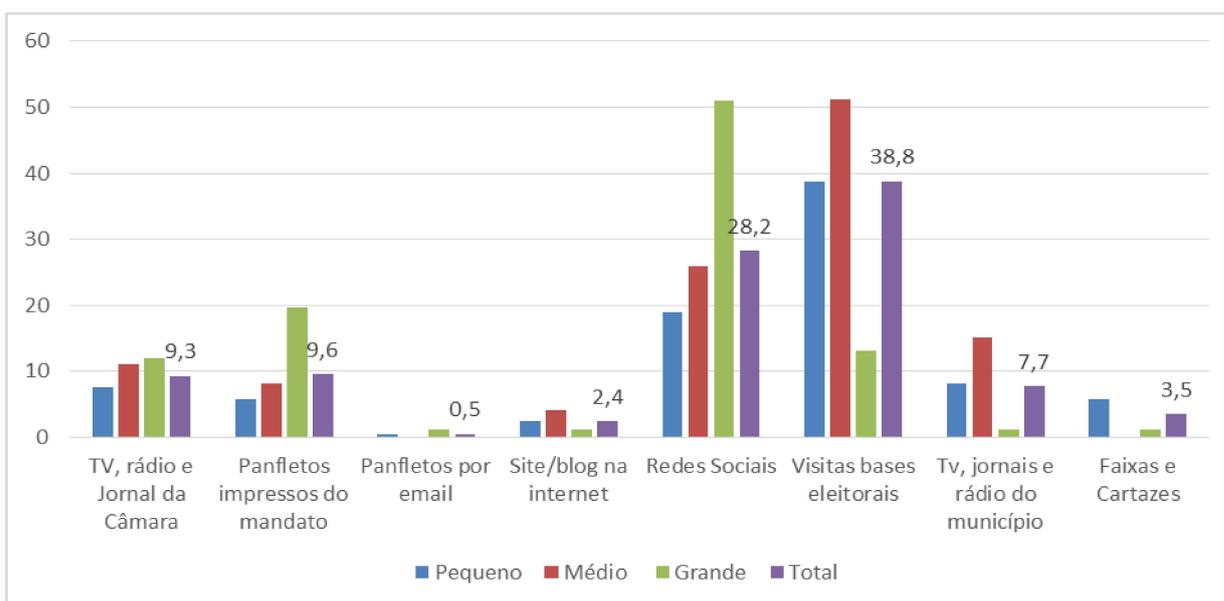
**Gráfico 22 - Com que frequência, nos últimos seis meses, compareceu a uma reunião de conselhos municipais por ideologia**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015

Dentro da perspectiva da representação enquanto uma relação que se estabelece em torno da *accountability* e da responsividade, a pesquisa nos permitiu observar ainda como os vereadores prestam contas de suas ações:

**Gráfico 23 - Principal forma do vereador prestar contas por porte do município**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF. 2015

Os dados nos revelam que as duas principais formas são a visita a bases eleitorais (38,8%) e a utilização de redes sociais (28,2%). O avanço do uso das redes sociais pode implicar em uma prestação de contas mais ampla e mais contínua das ações do mandato do vereador. Possibilita justificativas, defesas de pautas e posicionamentos que não se limitem aos espaços onde os vereadores consideram sua base. Por outro lado, vemos a importância e o certo diferencial da vereança possibilitando a visita e o contato direto como parte da relação. Falamos, portanto, de um canal informal de contato, mas que não significa a priori que o vereador não dê espaço para que seus representados influenciem sua tomada de posição e atuação. Por outro lado, o uso das redes sociais também não implica em ações de prestação de contas que se convertam em uma melhoria da qualidade da informação que a sociedade tem acesso.

A pessoalidade de contato face a face implica necessariamente em o vereador se colocar diante de um ator capaz de questioná-lo, cobrar posicionamento e ação, mas que por outro lado pode se dar no nível individual. Já a rede social, a depender do seu uso, mantém um registro das ações, expõe o vereador a um certo juízo público, especialmente se considerarmos o uso do *Facebook*. De toda forma, chama a atenção a prevalência da visita às bases nos municípios menores e o uso das redes sociais nos municípios de grande porte. É interessante que uma das entrevistas realizadas revelou que um dos vereadores passou a evitar a exposição pública, em certa medida pelo fato de que ao se colocar à disposição ele é exposto à solicitação de demandas que talvez não seja capaz de cumprir, gerando ônus. De tal forma, o uso da rede social também poderia expor menos o político, garantindo a possibilidade de prevalecer uma comunicação no sentido representante → sociedade, do que efetivamente encontros dialógicos.

É interessante perceber que quando cruzamos esses dados pelo tamanho dos municípios, há um aumento significativo de redes sociais como principal forma de contato com as bases nos municípios de grande porte e a redução na visita às bases. Enquanto 53% dos vereadores dos municípios de grande porte informam utilizar as redes sociais como principal forma, somente 19% nos de municípios de pequeno porte o fazem. Em sentido inverso, somente 13% dos vereadores dos grandes municípios dizem que visita às bases são a principal forma de divulgar suas ações e 51,2% o fazem nos municípios de pequeno porte. Essas mudanças fazem sentido tanto em relação às diferenças de acesso à informação quanto

à amplitude das bases eleitorais em cada um desses municípios. Apesar de identificarmos a diferença, é difícil julgar a qualidade dessa divulgação e como ela se dá quando falamos de visitas às bases. As redes sociais, especialmente no caso do *Facebook* e do *Instagram*, possibilitam observar a atuação ao longo do tempo.

Dentro do nosso viés é importante investigar em outra oportunidade a forma como a sociedade, os representados e/ou a base, acessam informações sobre o mandato, incluindo as lideranças associativas. Entendemos que a utilização de redes sociais pode ser um avanço em termos da prestação de contas. O dado ainda nos informa que os canais institucionais ainda ocupam pouco espaço correspondendo somente a 9,3% dos casos e que a utilização de panfletos é expressivamente superior nos municípios de grande porte, alcançando o percentual de 19,6%, enquanto somente 8,2% nos de médio porte e 5,7% nos de pequeno porte. Uma das possíveis justificativas pode ser a disponibilidade de recursos próprios para isso, como é o caso da câmara de Belo Horizonte.

Uma vez que tratamos do associativismo do ponto de vista da trajetória dos vereadores, nos parece importante também observar os grupos com quem esses atores tecem relações. Quais são as associações que mantém a maior interlocução com os atores? A literatura tem apresentado a importância da temática urbana e das associações de moradores e os dados confirmam essa centralidade, haja vista que 43% dos vereadores consideraram que o grupo que mais lhes procura são justamente essas associações. O segundo grupo que foi mais destacado foram grupos culturais, esportivos e de jovens com 28,3%, seguidos pelos grupos religiosos. Esse dado é corroborado nas entrevistas em profundidade, demonstrando que os grupos de minorias, ONGs e os próprios sindicatos procuram pouco. Isso também pode significar que esses outros grupos mobilizem canais diretos com o executivo, não demandando tanta capacidade de mediação cotidiana dos vereadores.

### **3.3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR AOS OLHOS DE SEUS REPRESENTANTES**

Dentro da proposta do presente trabalho, é importante também lançar um olhar sobre as opiniões e discursos sobre a participação popular. Um elemento central para os defensores de uma democracia participativa é a progressiva inclusão de atores políticos na tomada de decisão, tendo em vista que a função da participação não é unicamente a formação de governos, mas inclui também o aperfeiçoamento dos indivíduos e a qualificação da tomada de decisão. Esse tema é central para refletir acerca das possibilidades da relação entre a

representação política exercida no espaço do município e a intensificação da participação popular, tanto no sentido consultivo quanto na possibilidade de afetar substantivamente a tomada de decisão seja diretamente ou por meio da capacidade de afetar as decisões de seus representantes.

De um ponto de vista prático, é pertinente imaginar que a forma como os representantes formais percebem a participação popular tem impacto sobre as potencialidades efetivas da sua realização ou que estejam abertos a uma relação mais inclusiva. Nesse sentido poderíamos afirmar que uma percepção positiva sobre a participação não é uma condição suficiente, mas pode ser uma condição necessária à existência de uma conexão entre representação e participação. Não é possível validar essa hipótese com propriedade baseado nos dados, mas nos demonstram um quadro geral da abertura que os entrevistados concedem à participação popular. Revela o avanço de uma gramática participativa em meio a política local. Esse pode ser um dos indícios da articulação entre representação e participação que é apontado por parte dos novos aportes teóricos do conceito (ALMEIDA, 2015; YOUNG, 2000; URBINATTI, 2006).

A noção de “projeto político” de Dagnino (2002) é fundamental para compreender a emergência e o sucesso de certas iniciativas participativas, percebendo a atenção para a importância da agência das elites políticas na concretização de projetos participativos.<sup>68</sup> Nossa observação trata do legislativo e não do executivo, levando em consideração que o legislativo acabou por ser alijado nesse processo na medida em que o desenho dessas instituições esteve fundamentalmente ligado ao executivo. O legislativo, por sua vez, conta com mecanismos de participação próprios, além da possibilidade de criar mecanismos e fortalecê-los através de legislação. Não temos a capacidade de medir a existência de um projeto, mas acreditamos que discursos e opiniões podem sinalizá-los.

Os vereadores foram expostos a uma série de afirmações sobre as quais eles deveriam escolher entre as opções em uma escala Likert de cinco pontos: “Discorda Totalmente”, “Discorda”, “Nem Concorda nem Discorda”, “Concorda” e “Concorda Totalmente”. Cada

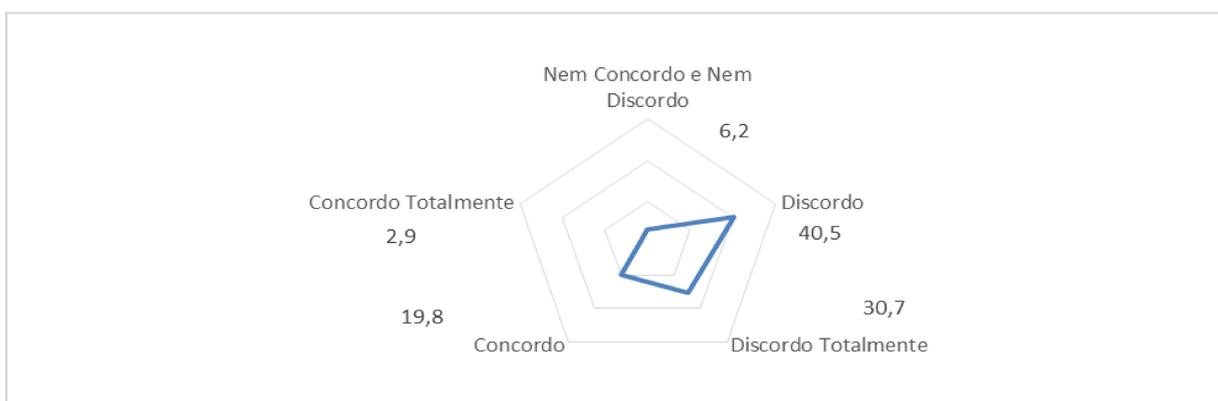
---

<sup>68</sup> O processo de emergência e consolidação das experiências institucionalizadas de participação está vinculado a atores políticos tradicionais, em especial do Executivo nos variados níveis de governo. Essa dependência vai desde a nomeação de participantes, a constituição de instituições e mecanismos de participação por meio de legislação ou decretos e a participação necessária dos atores governamentais no processo deliberativo. Essa mesma importância se dá, com algumas variações a partir dos desenhos, tanto em relação aos orçamentos participativos, conselhos municipais e audiências públicas. A valorização da interlocução com organizações da sociedade civil também é um dado que pode variar de governo para governo. Em 2019, as iniciativas do governo federal de fechar conselhos e redesenhá-los, como no caso do Conselho Nacional de Meio-Ambiente, é um exemplo do possível impacto de projetos contrários a participação popular. O mesmo exemplo demonstra que o fortalecimento da institucionalização a partir de Leis representaram uma barreira relevante, limitando a discricionariedade das elites.

uma das questões diz respeito à forma como o representante enxerga a interferência e as qualidades da participação popular e tocam em alguns elementos presentes nas variadas concepções teóricas sobre representação. Em um primeiro momento observaremos os dados isolados para depois buscar correlações com o associativismo, porte do município e autoclassificação ideológica. Nos Gráficos 24 ao 28 observaremos que os vértices do tracejado se deforma em direção as opiniões mais respondidas, permitindo visualizar aonde se concentraram.

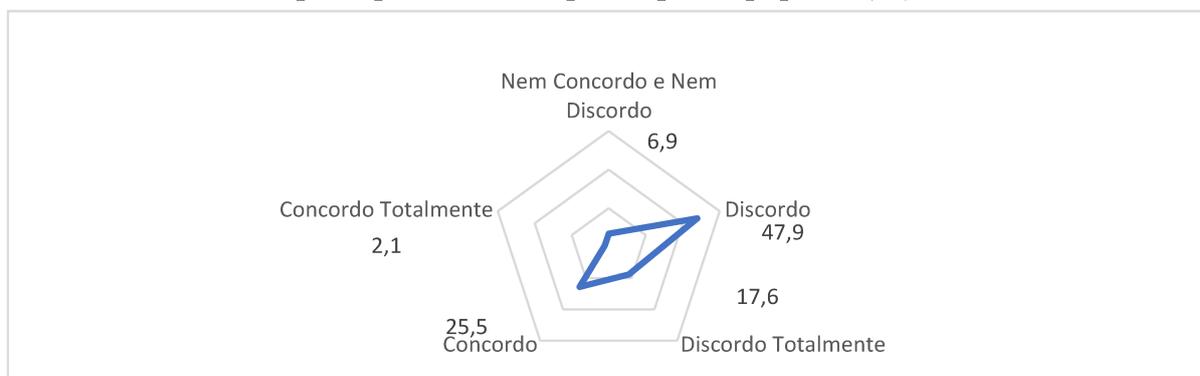
O primeiro conjunto de afirmações nos ajuda a pensar acerca do tema da representação em conexão com o elitismo e em vias de uma ruptura entre representação e participação na perspectiva do vereador. Essa ruptura, contudo, poderia se dar em alguns temas e em outros não.

**Gráfico 24 – Concorda com a afirmação: O papel da população deve se limitar ao voto (%)**



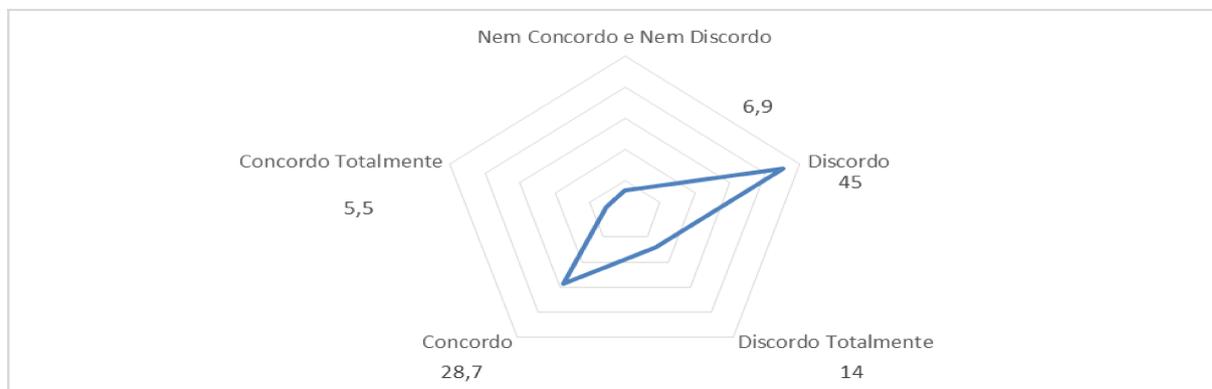
Fonte: Elaboração própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015

**Gráfico 25 - Concorda com a afirmação: Alguns assuntos devem ser tratados apenas pelos políticos, sem participação popular (%)**



Fonte: Elaboração própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

**Gráfico 26 – Concorda com a afirmação: A política é um assunto muito complicado para as pessoas comuns se envolverem (%)**



Fonte: Elaboração própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

A primeira sentença, representada no Gráfico 24, demonstra uma posição que remete à percepção de que a participação popular deve se limitar ao voto, remontando uma noção de representação com foco na autorização e independente. Em certo aspecto se coaduna as perspectivas conectadas ao elitismo democrático e à sobrevivência de aspectos autoritários historicamente presentes nas práticas políticas. De forma geral os vereadores se posicionam de forma contrária a afirmação, sendo que 30,7% discordam totalmente e 40,5% discordam, totalizando 70,2% contrários à afirmação, o que demonstra que o tema da participação popular é, em um primeiro momento, bem visto pela maioria dos vereadores. Essa participação além do voto se configura em qual sentido? Os dados anteriores demonstram que ainda existem poucos canais institucionais na maior parte dos municípios, o que favorece uma relação informal resiliente, caso ela de fato exista, mas essa não é a única faceta do debate sobre a participação.

Prosseguindo nesse questionamento, o Gráfico 25 apresenta as respostas relativas à sentença “Alguns assuntos devem ser tratados apenas pelos políticos, sem participação popular”, 65,4% discordam ou discordam totalmente. Em relação à sentença a diferença está no grau de discordância, concentrando 47,5% em “discorda”. Nesse caso, há menos intensidade na oposição. Esse dado indica que a maioria dos vereadores não realizaria, a priori, uma reserva de temas que podem ser afetados pela participação. A menor intensidade nas opiniões contrárias e o maior percentual de concordância apontam que há maior ambiguidade em relação a esse ponto. Poderia haver diferenças da abertura em variados aspectos, seja nas diferentes arenas como expostas por Lowi (1978), seja tematicamente ou

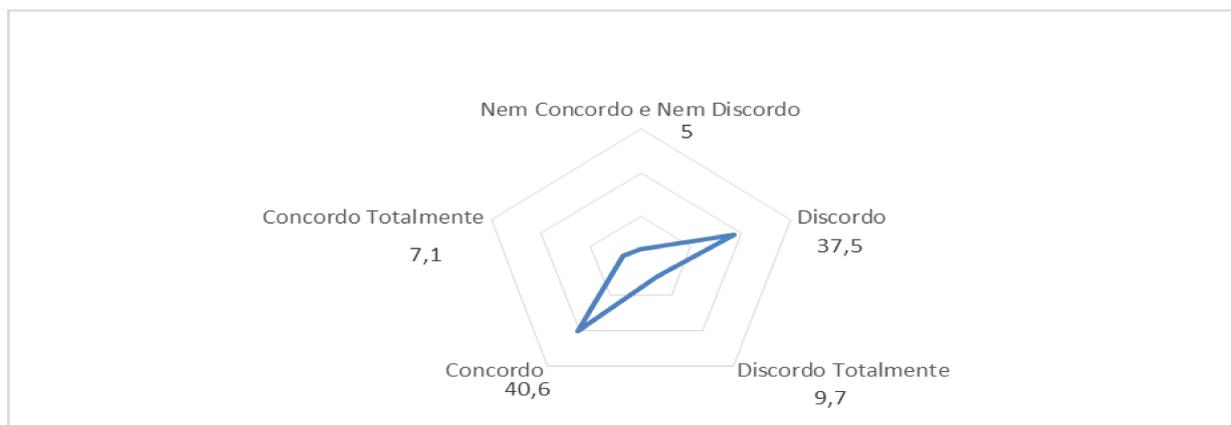
mesmo em relação a diferentes atividades. Apesar disso, a taxa de abertura permanece mais alta do que a negativa.

Por fim, 59% discordam ou discordam totalmente com “a política é um assunto muito complicado para as pessoas comuns se envolverem” e 34,2% concordam ou concordam totalmente. Nesse caso as maiores proporções se concentram em concorda ou discorda, demonstrando preferências menos intensas. Essa questão remonta a um argumento importante cunhado pelo elitismo democrático que percebe a complexificação do funcionamento da política, que demanda conhecimentos que não estariam acessíveis para maioria dos indivíduos. Não seria realista imaginar uma ampla participação e em alguns sentidos nem mesmo desejável. Apesar de a maioria discordar disso, há uma significativa parcela que concorda com esse argumento. Essa leitura tem eco desde o início do século XX na obra de Weber e posteriormente se torna central no argumento de Schumpeter (1967). Além destes, é interessante recuperar a posição de Lipmann (1972), sendo um dos principais pontos de desacordo com a defesa da “democracia do homem comum” de Dewey (2016), pois não só afirma o realismo do governo de elites, como corrobora a defesa de um governo tecnocrático. Esses elementos se alinham com certa defesa contemporânea de desenhos institucionais que garantam a profissionalização na política.

Como já observamos através da análise de Manin (1995), as eleições não privilegiam a ideia de que todo cidadão deve participar do governo, mas antes que os governos devem agir da forma mais eficiente possível. Algo que só pode ser realizado através de uma elite tecnocrática. Se em Weber o domínio tecnocrático é uma consequência da própria modernidade, em Lipmann é desejável que os técnicos tomem as decisões. Esse é uma das dimensões de sobrevivência das críticas à democracia desde seu princípio, que em um primeiro momento se travestiu da incapacidade das pessoas comuns de alcançarem o interesse “nacional”. Apesar de tudo isso, a insuficiência do conhecimento técnico na esfera de tomada de decisão é ponto de crítica importante, mesmo entre pluralistas como Dahl (2012). Contudo, a dimensão da informação e da técnica se tornaram cada vez mais um tema importante à medida que a abrangência das ações do Estado cresceu e mais problemas passaram a fazer parte da esfera pública, mediados pela complexificação da economia e suas teias globais.

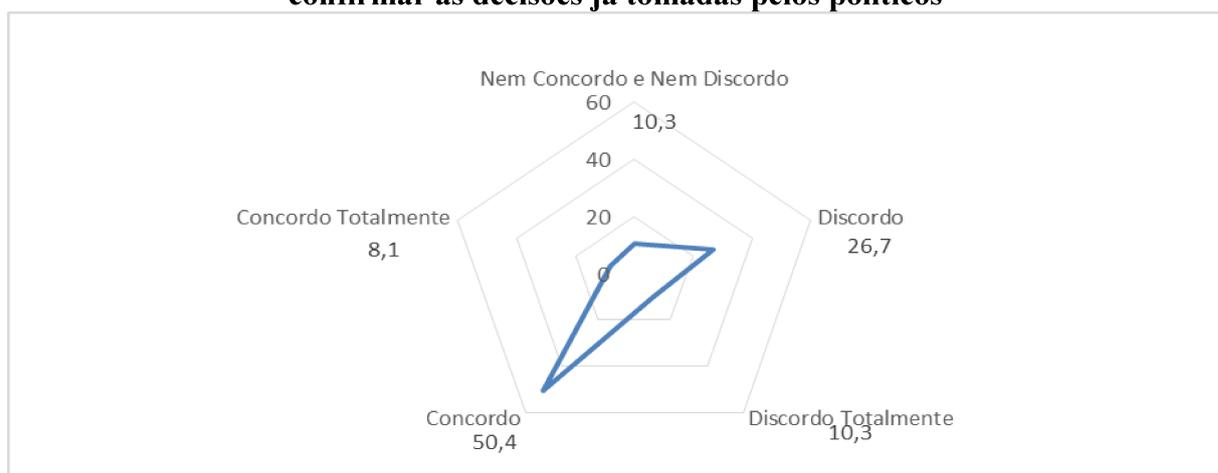
Essa é uma das razões mais mobilizadas para justificar o porquê a participação deve se limitar ao voto. Contudo, a tomada de decisão não implica na negação da dimensão técnica, mas na tentativa de fundamentar e tomar decisões políticas a partir das informações fornecidas pelos técnicos.

**Gráfico 27 – Concorda com a afirmação: É bom que a população participe, mas isso não deve alterar a posição e as opiniões dos vereadores**



Fonte: Elaboração própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

**Gráfico 28 – Concorda com a afirmação: A participação da população é uma forma de confirmar as decisões já tomadas pelos políticos**



Fonte: Elaboração própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

A sentença “é bom que a população participe, mas isso não deve alterar a posição e as opiniões dos vereadores” é a que mais divide opiniões, tendo 47,2% das respostas no eixo “discorda totalmente” e “discorda” e 47,7% no eixo “concorda” e “concorda totalmente”. Nos dois polos, a maioria dos respondentes optou por “discorda” e “concorda”. Essa resposta sugere que quase metade dos vereadores percebe a participação popular como um adendo, que pode ou não ter caráter educativo, mas que a tomada de decisão fica a cargo dos políticos e de sua consciência. Por outro lado, também poderia estar conectada à duas outras questões: 1) a participação como fiscalização, que citamos anteriormente; 2) a participação como

identificação de problemas. Esses posicionamentos, contudo, podem ter impacto negativo até mesmo sobre a dimensão consultiva da participação popular, já que o vereador vê que suas posições não devem ser alteradas pela população. É certo que neste caso o caráter meramente “didático” da participação popular pode não produzir incentivos relevantes para que o indivíduo invista tempo nestas atividades. As frustrações consecutivas de não ser ouvido e ter suas posições privilegiadas na esfera decisória pode produzir o abandono do espaço público (HIRSCHMAN, 1982) ou a procura de outras alternativas de mobilização mais contenciosas. Se as concepções de representação democrática levarem a sério a dimensão da responsividade como central para refletir acerca da conexão de representação e participação, esse é um dado aparentemente relevante e que nos ajuda a entender a discrepância entre o aspecto “discursivo” da participação política e os aspectos “substantivos”.

A sentença “a participação da população é uma forma de confirmar as decisões já tomadas pelos políticos” corrobora essa tese com dados ainda mais expressivos, haja vista que 58,5% dos respondentes “concorda” ou “concorda totalmente” com essa afirmação. Ela implica no caráter de legitimação da tomada de decisão. Mas, ao concordar com essa afirmação, um vereador poderia estar afirmando que a participação deve se limitar a isso? A participação pode ter papel em várias partes do processo, desde a formação da agenda até processos de legitimação posteriores, como forma de confirmação. Contudo, em consonância com os esforços para identificar a qualidade da participação, é necessário ter em vista em quais pontos do processo a representação se conecta a algum grau de participação. Essa só se faz, nos termos dos teóricos da democracia participativa, quando os indivíduos possuem algum impacto real no processo, ainda que adentremos no campo de processos não institucionalizados ou de instituições não-formais. Por outro lado, essa questão também evoca a possibilidade de que a participação tenha papel inclusive após a tomada de decisão, possibilitando que a legitimidade seja retirada a qualquer momento.

**Tabela 5 - Percepções dos vereadores sobre a participação popular**

	Concorda totalmente	Concorda	Nem concorda, nem discorda	Discorda	Discorda totalmente
Quando a população se organiza e participa há menos corrupção no município	35,1	58,7	1,9	4,1	0,2
A participação da população ajuda os vereadores na identificação dos problemas da cidade	43,7	55,3	0,7	0,2	0,0
Quando a população participa as decisões dos políticos tem mais aceitação	31,5	64,5	2,8	0,7	0,5

Fonte: Elaboração própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

Se o tema da participação popular é controverso em relação a afetar a tomada de decisão pelos representantes, não há dúvidas quanto se “a participação da população ajuda os vereadores na identificação dos problemas da cidade”. Dentre os pesquisados, 99% concordam ou concordam totalmente com a afirmação. Esses dados podem indicar a participação popular com um importante elemento na construção da agenda política municipal, já que os problemas precisam ser percebidos antes que sejam produzidas políticas públicas para solucioná-los. Mas é somente uma afirmação vaga ou tem fundamento na prática cotidiana de vereadores? Voltaremos a essa questão a partir da na análise das entrevistas. Em relação a essa questão ainda é preciso entender se os vereadores reconhecem esse papel, mas dão continuidade no processo, convertendo essa identificação em ações e soluções reais.

Na sentença “quando a população se organiza e participa há menos corrupção no município” há uma concentração de 93,8% em “concorda” ou “concorda totalmente”. A participação por si só é um tema complexo de ser analisado com base em opiniões, pois faz parte de um jargão que é parte do cotidiano da política partidária. A sentença traz à tona também a pauta da corrupção, o vício capital da vida política e o problema central no imaginário brasileiro acerca das instituições representativas. A importância da participação em termos fiscalizatórios é consideravelmente maior que nas duas afirmações anteriores.

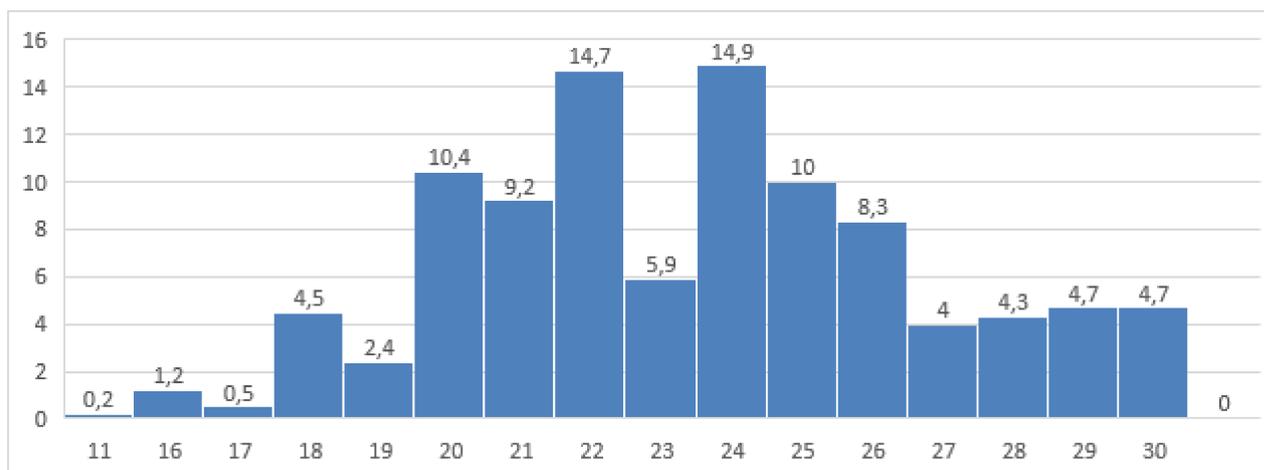
De forma geral, os dados sugerem haver opiniões favoráveis à participação entre os vereadores, mas aparentemente o tema se torna mais controverso quando se trata de qualificar essa participação popular em direção às interferências mais substantivas. Como já explicitado, esses dados são limitados para a compreensão da realidade da participação popular e da predisposição prática dos vereadores de conjugarem sua representação à participação da sociedade. Se tratando de um conceito presente no imaginário popular acerca da democracia e dos recentes avanços institucionais em relação à participação, opiniões favoráveis não necessariamente se convertem em ações e podem expressar um discurso genérico. No entanto, demonstram a penetração do conceito no imaginário mesmo dos políticos dos municípios de pequeno porte, elemento que pode progressivamente se tornar uma *claim*, diferenciando políticos que adotem novas estratégias de aproximação da população daqueles que se mantenham limitados às estratégias de distanciamento durante o cotidiano da representação.

Após analisar cada uma das questões colocadas sob a luz das variáveis experiência participativa, autoclassificação ideológica e porte do município, agrupamos as opiniões sobre participação com a intenção de criar um *score* que indique a intensidade da predisposição do vereador a conectar participação e representação.<sup>69</sup> De modo a identificar os fatores associados ao maior ou menor apoio à participação popular, construímos um índice a partir das questões apresentadas aos vereadores. O índice incluiu apenas seis questões (excluindo as dimensões expostas na Tabela 5 e que versavam mais sobre os significados da participação). O índice poderia variar de 6 a 30 (seis dimensões com cinco pontos na escala em cada). Quanto maior a pontuação do vereador, maior a sua abertura, apoio e percepção favorável à participação popular.

---

<sup>69</sup> A escala Likert foi pontuada de 1(Discordo totalmente) a 5(Concordo Totalmente) pontos. A soma foi composta de seis questões, constituindo o intervalo de 6 até 30 pontos.

**Gráfico 29 - Índice de apoio à participação popular (%)**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

Considerando as dimensões incluídas no índice, a maior pontuação indica uma visão da participação para além do voto, mais participativa no sentido de que não estabelece restrições com base em argumentos tecnocráticos. Reconhece os efeitos positivos da participação em termos de ganhos informacionais, *accountability* e legitimidade. Na prática, o índice variou de 11 a 30, com média de 23,48 e desvio-padrão de 3,29. Entre os vereadores 50,9% situaram-se acima da média. Certamente, esta concentração nos *scores* mais altos do índice deveu-se às respostas relativas aos efeitos da participação que apresentaram baixa variação com um predomínio de uma visão positiva (mais de 90% dos vereadores concordaram que a participação tem efeitos positivos). Ainda assim, a variação permite que entendamos quais fatores encontram-se associados ao maior ou menor apoio e valorização da participação popular entre os vereadores.

### 3.3.1 O que afeta as opiniões sobre participação?

Além do quadro geral, o objetivo desta seção é buscar relações entre associativismo, autoclassificação ideológica e porte do município com as opiniões sobre participação. A associação entre experiência associativa e opiniões favoráveis à participação corroboraria a tese de que quanto mais participa mais participativo os indivíduos se tornam (PATEMAN, 1992). Nesse caso, seriam também canais de ampliação da participação, prezando por dinâmicas participativas como parte da construção da representação empreendida. Ao mesmo tempo em que o associativismo cumpre um papel de formação na trajetória de atores políticos capaz de influenciá-los a terem posições mais abertas à participação. Os teóricos desse debate

estavam mais preocupados com a expansão dos espaços de tomada de decisão, visando trazer o cidadão comum para a esfera do poder, com a realização de uma concepção ampla de autogoverno. Aqui tentamos explorar os elementos participativos em outro contexto, nos perguntando se à medida que há mais associativismo na trajetória do vereador ele se torna mais propenso a ter opiniões favoráveis à participação popular na política.

Em outro sentido, podemos pensar que o contexto dos grandes municípios passa a demandar um comportamento mais “participativo” dos representantes, fruto tanto de dimensões próprias do universo da política institucional, quanto dos aspectos sociais e culturais dos grandes centros. Observamos na sessão anterior que os grandes centros possuem, em geral, melhores condições institucionais que podem ser pensadas como favoráveis à participação política, ao mesmo tempo em que percebemos também que as audiências públicas são um mecanismo mais mobilizado, seguido pela participação em conselhos. Dizer isso não significa que mais população é igual a mais participação em um sentido linear, mas que o crescimento dos municípios traz uma série de outros elementos pertinentes, incluindo uma pluralização da sociedade civil e impactos positivos da modernização. De forma geral, também há uma correlação entre porte e riqueza dos municípios, bem como maior escolaridade. Nesse sentido, o porte do município pode funcionar, em muitos sentidos, como um *proxy* de aspectos associados à modernização.

Por fim, e em sentido mais óbvio, o alinhamento ideológico parece ser um aspecto central em posições políticas mais favoráveis a participação, dado que o próprio conceito parece ter encontrado mais eco no campo da esquerda, inclusive encampando variadas experiências participativas no país. O fato de o dado ser baseado em autoclassificação nos parece ter uma fraqueza e uma força quando comparado ao uso da filiação partidária. Em relação à fraqueza, analisar o dado de autoclassificação pode envolver confusões conceituais pelos entrevistados, que podem considerar esquerda e direita como equivalentes de governo e oposição, mas, por outro lado, há sérias dúvidas levantadas quanto ao significado ideológico dos partidos. Quando tratamos da questão no âmbito local a conexão entre ideologia e filiação nos parece ser uma variável ainda mais duvidosa. Ainda que o PT<sup>70</sup> e o PSDB pudessem ser considerados polos ideológicos no âmbito municipal no período de 2015, há uma grande gama de outros partidos na amostra, além de não podermos assumir uma continuidade linear

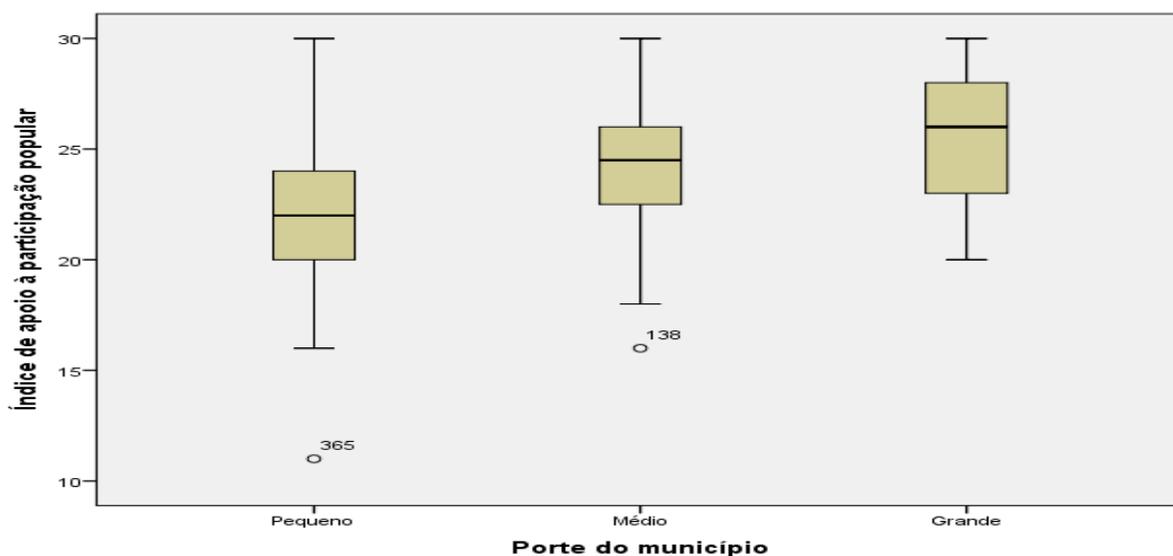
---

<sup>70</sup> Em pesquisa realizada pelo Projeto Democracia Participativa, a qual foi parcialmente explorada em Guisso (2014) foi possível observar que os partidos políticos eram considerados mais como um verniz institucional que se adequava aos variados grupos políticos nos municípios de pequeno porte, mas essa identificação mudava quando o assunto era o PT, não raramente sendo o único partido identificado como tal.

entre o funcionamento da sigla no nível nacional e nos diversos contextos municipais. Esses cruzamentos não significam o estabelecimento de uma relação causal entre as questões, mas nos ajuda a investigar possíveis conexões.

Como esperado, há uma correlação positiva e estatisticamente significativa (p-valor = ,000) entre experiência associativa e apoio à participação (,312) que indica que quanto maior a experiência associativa do vereador, maior o seu apoio à participação popular. Como vimos, em se tratando de experiência associativa, a metade dos vereadores se concentrou nos *scores* mais baixos do índice (pontos 0 a 3 de uma escala de 0 a 9). Diferentemente, houve uma concentração nos pontos mais altos do índice quando o assunto foi o apoio à participação política. Esta distribuição e a magnitude da correlação entre as variáveis sugerem que há outros fatores associados às percepções sobre a participação política. Os gráficos a seguir exploram a associação desta variável com porte do município e posição ideológica.

**Gráfico 30 - Índice de apoio à participação popular por porte do município**



Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

O gráfico mostra que, como esperado, o apoio à participação aumenta à medida em que aumenta o tamanho da população do município. Como podemos verificar na Tabela 6 o teste Anova revela que há uma diferença estatisticamente significativa entre os tipos de municípios por porte no que se refere ao índice de apoio à participação popular. O p-valor de ,000 expressa diferença significativa na comparação das médias entre, pelo menos, dois grupos de municípios.

**Tabela 6 - Apoio à participação popular por porte do município (Anova)**

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Entre Grupos	667,172	2	333,586	35,727	,000
Nos grupos	3912,212	419	9,337		
Total	4579,384	421			
N= 422					

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

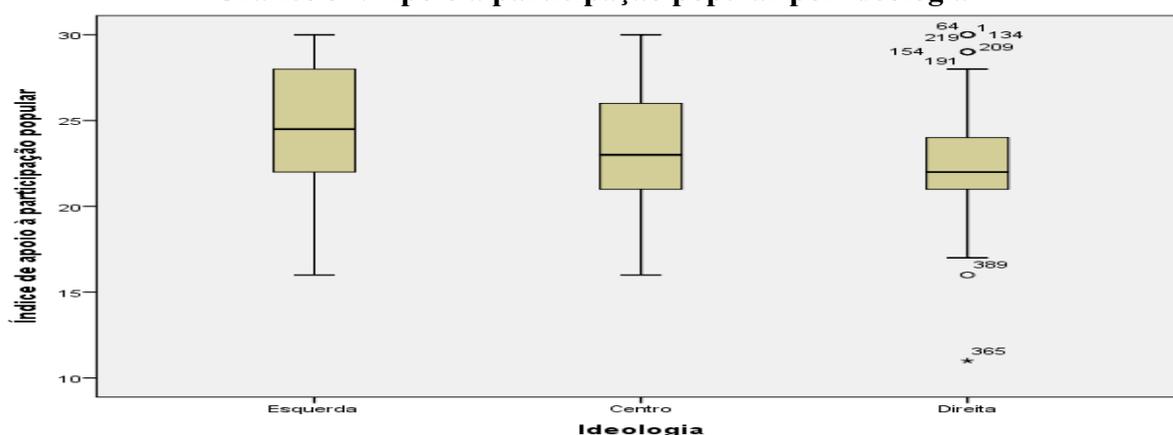
A Tabela 7 mostra os resultados de um teste PostHoc Anova – Bonferroni que realiza comparações múltiplas entre as médias e permite analisar a diferença entre os grupos de municípios. É possível observar que a diferença média no apoio à participação popular é estatisticamente significativa entre os municípios pequenos e médios e pequenos e grandes ao nível de 0,01. E entre os médios e grandes ao nível de 0,05.

**Tabela 7 - PostHoc Anova – Bonferroni**

					95 % Confidence Interval	
		Mean Difference	Std. Error	Sig.	Lower Bound	Upper Bound
Pequeno	Médio	-1,739*	,400	,000	-2,91	-,57
	Grande	-2,986*	,368	,000	-4,06	-1,91
Médio	Pequeno	1,739*	,400	,000	,57	2,91
	Grande	-1,247*	,470	,023	-2,62	,13
Grande	Pequeno	2,986*	,368	,000	1,91	4,06
	Médio	1,247*	,470	,023	-,13	2,62

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

O Gráfico 31 mostra que, como esperado, o apoio à participação popular é maior entre os vereadores que se autodenominam de esquerda e centro-esquerda em comparação com os de centro e de direita e centro-direita. Os pontos fora das caixas representam *outliers*, casos que não se comportaram como o da maioria do grupo. Mostra, por exemplo, que há vereadores que se classificaram como direita e apresentaram pontuação alta no índice de apoio à participação.

**Gráfico 31: Apoio à participação popular por ideologia**

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

Realizamos o mesmo teste para verificar se a diferença média no apoio à participação popular também é estatisticamente significativa entre vereadores de diferentes grupos ideológicos. Novamente, é possível verificar na Tabela 8, pelo teste Anova, que há diferença estatisticamente significativa entre os vereadores por ideologia. O p-valor de ,000 expressa diferença significativa na comparação das médias entre, pelo menos, dois grupos ideológicos.

**Tabela 8 - Apoio à participação popular por ideologia (Anova)**

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Entre Grupos	313,346	2	156,673	15,228	,000
Nos grupos	4125,651	401	10,288		
Total	4438,998	403			

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

**Tabela 9 - PostHoc Anova – Bonferroni**

					99 % Confidence Interval	
		Mean Difference	Std. Error	Sig.	Lower Bound	Upper Bound
Esquerda	Centro	1,317*	,402	,003	,14	2,49
	Direita	2,114*	,385	,000	,99	3,24
Médio	Esquerda	-1,317*	,402	,003	-2,49	-,14
	Direita	,798	,389	,102	-,34	1,94
Grande	Esquerda	-2,114*	,385	,000	-3,24	-,99
	Centro	-,798	,389	,102	-1,94	,34

Fonte: Elaboração Própria. Banco de dados da pesquisa *Representação política no nível municipal no Brasil*, NEPOL – UFJF, 2015.

É bastante plausível acreditar que participar de muitas associações seja um indicador confiável do valor da vida associativa na trajetória do parlamentar, porém o contrário é bem menos claro, como abordamos inicialmente, e implicaria diretamente no coeficiente. De forma geral corroboramos a percepção de que um alinhamento à esquerda, ser de um grande município e ter uma experiência ampla de participação em associações ampliam as disposições à participação, mas a questão não é inequívoca, podendo ser estas variáveis intervenientes ou parte de uma multicausalidade. Além das questões mais quantitativas, a análise não pode preceder as experiências dos atores e mesmo das dimensões interativas do cotidiano como formas de ativação de posturas favoráveis à participação. A análise dessas opiniões e das práticas parece corroborar a existência de algum grau de entendimento e de coerência sobre o alinhamento partidário mesmo no nível municipal, mas com uma concentração muito maior de vereadores que se identificaram à direita nos municípios de pequeno porte.

A participação dos vereadores em conselhos segue a mesma lógica, quanto mais experiência mais predisposição a participar das reuniões, o que também ocorre quando observamos o dado a partir do porte do município.

Os dados nos revelaram que os vereadores, em grande medida, possuem uma trajetória associativa pregressa, contudo, o número de vereadores que se mantém conectados às associações é menor. Esses dados variaram conforme o porte do município e partido, sendo o PT o partido com vereadores com maior *score* e o DEM o partido com os menores, demonstrando uma aparente continuidade de certos aspectos do cenário da política e do perfil de deputados federais se reproduzindo no ambiente municipal. Percebemos, também, que a experiência associativa parece ser significativamente afetada pelo alinhamento ideológico, bem como pelo porte do município. O porte do município nos pareceu uma variável relevante no caso da solicitação de audiências públicas por parte dos vereadores, uma das práticas que consideramos um indicador positivo da conexão entre representação e participação. Também foi possível perceber que existe variação entre vereadores dentro do espectro ideológico, sendo aqueles que se identificam com a esquerda, os que mais utilizam o mecanismo, bem como aqueles que mais possuem experiência associativa.

Em relação à participação em reuniões dos conselhos o porte do município não surge como uma possível variável explicativa, sendo a ideologia e a experiência associativa mais relevantes. Participar dessa instituição participativa significa a possibilidade de o vereador

entrar em contato com outras lideranças e acesso a outras discussões que possam estar correndo à margem da câmara. Ao perceber que mais de 75% dos vereadores respondeu que participou algumas vezes ou muitas vezes das reuniões, indica que existe uma conexão, mas que dependerá muito de quão participativo e deliberativo os conselhos das diferentes políticas e dos diferentes contextos municipais são. É preciso considerar ainda como se dá essa participação do vereador, que pode ser muito irregular, como poderemos ver através das entrevistas. Esse aparente processo de institucionalização da relação entre representantes e sociedade pode ser visto com bons olhos, ainda que seja uma pequena parte do universo possível desse contato.

Quando observamos os dados sobre as opiniões relativas à participação, é possível ver como a gramática da participação parece ter avançado significativamente nos contextos locais, sendo, em geral, vista positivamente na maioria dos casos. Sem perder de vista que as questões que se referem à qualidade e à extensão dessa participação tenham sido objeto de maior controvérsia. Também encontramos um quadro mais positivo do que o esperado mesmo nas questões relacionadas ao elitismo. Quanto ao reconhecimento positivo do papel da participação na legitimação, no controle da corrupção e na identificação de problemas, que pode ser lida na chave da construção da agenda, os vereadores demonstraram posições favoráveis quase unânimes.

As análises de correlação e os testes de comparação de médias revelaram resultados estatisticamente significativos em quase todos os casos. Isto é, sugerem que existem associações entre, de um lado, experiência associativa, apoio à participação popular, participação em conselhos e audiências públicas e, de outro, tamanho do município e ideologia. Em quase todos os casos, os vereadores de esquerda, dos municípios grandes, foram os que mostraram maior tendência na direção do associativismo, da participação popular e maior predisposição de mobilizar os mecanismos de participação popular.

Esses dados, combinados aos dados institucionais, demonstram que, na prática, os pequenos municípios ainda são um terreno mais árido para o desenvolvimento de uma conexão entre representação e participação que rompa os limites das relações individualizadas e informais. As câmaras muito limitadas em termos de prover uma estrutura participativa e que não pode ser desvinculada da atuação dos próprios vereadores ao não se engajarem nessa temática. Por mais que a gramática da participação pareça ter adentrado o ambiente da política local nos variados contextos, ela não parece se converter significativamente em novas práticas políticas que deem espaço à participação popular. Os municípios grandes, por outro lado, se

encontram melhor equipados, ainda que não em sua totalidade, ao mesmo tempo em que seus vereadores também são os mais favoráveis à participação e os que mais mobilizam estratégias institucionais de conexão.

De forma geral observamos também substituição do contato face a face pelos contatos por meio da internet, no caso dos municípios de grande porte. Ainda é dúbio o significado desse dado em relação ao impacto em termos da conexão entre representação e participação. Os meios digitais ampliam a abrangência do acesso às atividades do vereador, mas não necessariamente implicam em um canal dialógico. Nesses termos, os vereadores dos pequenos municípios mantem os contatos face a face, mas como essas interações se dão? Por um lado, mais uma vez chamamos a atenção para a importância de estudos focados nas interações, aqui assumidas no sentido do interacionismo simbólico, como forma de entender essas nuances. Por outro, a partir de uma leitura construtivista da representação, estudos focados na comunicação desenvolvida nas redes sociais, no âmbito local, também podem ser esclarecedores.

De forma geral, os dados demonstram que a existência de elementos que favoreçam a *accountability* e a responsividade em nível institucional ainda carecem de maior difusão, incluindo os espaços que podem produzir aprendizado político. Não levamos em consideração a qualidade dos espaços existentes, o que poderia indicar que mesmo onde existem eles são precários. Sendo assim, utilizamos o caso de Belo Horizonte e de Juiz de Fora como parte de uma observação mais qualitativa e que acabaram por indicar elementos positivos, porém, em muitos aspectos, são duas cidades grandes, sendo uma a capital.

Tanto redes sociais ao estilo do *Facebook* quanto do *Whatsapp* também possibilitam a interação, cada uma à sua maneira. Os dados demonstram que outras formas mais amplas, como a divulgação através da mídia local é pouco utilizada, sendo um limitador do alcance de alguma *claim* que os vereadores poderiam realizar e do próprio alcance da prestação de contas. As câmaras, de maneira geral, não possuíam muitos recursos próprios para a divulgação, limitando ainda mais essa dimensão central na concepção de uma conexão entre representação e participação política.

Por fim, os dados também demonstram como o tema da participação e as dimensões que elencamos para tocar no aspecto da continuidade com a representação, são mais presentes e difundidos entre os vereadores que se auto classificam como de esquerda, muitas vezes se dando na direção exata da gradação Esquerda\Centro\Direita. O nosso trabalho não tinha como objetivo demonstrar como o posicionamento ideológico é uma variável confiável para

identificar as posições políticas no âmbito local em relação ao tema da participação popular. Houve uma associação entre as duas dimensões, demonstrando uma relativa coerência.

A partir desse ponto, faremos uma análise mais aprofundada da representação política empreendida por sete vereadores. Pensamos ser uma forma de enriquecer nossas análises, ir além de alguns limites dos dados quantitativos e levantar outras questões pertinentes ao nosso problema. Buscamos compreender as dimensões das noções de representação e participação, além de como os próprios atores constroem e atuam no seu cotidiano.

#### **4 REPRESENTANDO NO MUNICÍPIO: UM OLHAR APROXIMADO**

Observado o contexto mais amplo sobre os vereadores a partir de dados do *survey*, nos propusemos a analisar sete entrevistas realizadas àqueles ligados a temática da saúde. Nosso objetivo foi explorar o tema da participação e da representação a partir de uma investigação sobre as práticas dos vereadores, seus mandatos, investigando também o uso de mecanismos de participação tanto institucionais como iniciativas do próprio vereador e observar a existência de princípios participativos em variados aspectos. No total de entrevistas analisadas pudemos observar três perfis fundamentais que correspondem razoavelmente a nossa expectativa inicial: 1) vereador com baixa conexão com os representados e com a sociedade em termos gerais, utilizando poucos mecanismos institucionais, não utilizando de nenhuma iniciativa própria que permita a participação em variados níveis, que não tem contato ou trajetória vinculada aos conselhos e que realiza *accountability* em termos mínimos; 2) o segundo se enquadraria em um perfil misto, onde poderíamos encontrar vereadores que favorecem a uma das dimensões analisadas, que se preocupam tanto com a *accountability* quanto com a responsividade em algum nível, mas não realizam a maior parte das práticas que podem ser identificadas como participativas; 3) vereador que mobiliza diferentes recursos que possibilitam a participação da população, formais e informais, e demonstrem valorizar a participação como ideia. Uma das formas de observar essa questão é a atenção destinada a outros espaços de participação da sociedade, incluindo conselhos, fóruns e outros tipos de mecanismo.

O objetivo era buscar nas opiniões e práticas dos vereadores elementos que pudessem apontar para a qualidade da relação representante-representado e com a sociedade e em que sentido poderíamos considerá-las como parte de uma conexão entre representante e representando. Para empreender tal análise dividimos a seção em três partes: Trajetória,

associativismo e representação; Atuação, *accountability* e responsividade e Dimensões e estratégias participativas do mandato. Na primeira dimensão buscamos explorar alguma conexão entre associativismo, trajetória política e as posições dos vereadores e possíveis relações com a participação. De forma geral, percebemos que o associativismo pode representar impacto positivo sobre as práticas dos vereadores, bem como a relação com a ideologia e com o porte do município. Nesta seção continuaremos a observar a dimensão do associativismo, alguns elementos que apontam para a ideologia e alguns elementos que tocam a conexão dos vereadores com o partido. Aqui o porte fica somente como pano de fundo, haja vista que são todos vereadores de municípios de grande porte.

Ainda na primeira seção exploramos as *claims* dos vereadores como forma de compreender esse aspecto no nível municipal. Investigamos também quais as associações mais procuram os vereadores e quais outros aspectos podem estruturar a representação. Na segunda parte observamos as práticas de *accountability* e alguns elementos que possam nos indicar aspectos da responsividade, mas também preocupados em compreender os processos de realização cotidiana da atuação política. Por fim, debatemos algumas questões diretamente relacionadas a temática da participação e algumas experiências autônomas que os vereadores vincularam a ampliação da participação popular em seus mandatos.

As entrevistas foram todas realizadas no ano de 2018, seis no ambiente dos gabinetes dos vereadores nas respectivas câmaras e uma na residência particular. Cinco foram realizadas individualmente e em duas os vereadores estavam acompanhados de assessores. As entrevistas tiveram duração entre 60 e 120 minutos, com exceção de uma que durou 243 minutos. Todos os vereadores estavam no mandato de 2016-2020, são de variados partidos, todos são homens e tem mais de 45 anos. O ponto chave do recorte foi a conexão com a temática da saúde, e por isso os vereadores foram escolhidos a partir da participação nas comissões de saúde, perfil ocupacional e/ou pela atuação na área através de legislação e audiências públicas. Garantimos o anonimato como parte da segurança dos entrevistados, por essa razão não são citados nomes e grande detalhamento quanto ao pertencimento partidário. O fato de algumas entrevistas serem acompanhadas de assessores deve ser visto como um elemento que ora foi positivo a observar a posição dos assessores, que em um caso era diferente da do vereador. Por outro lado, a presença do assessor pode ser um elemento que torna as falas mais contidas, ainda que não tenha ocorrido nenhuma interferência ao longo da entrevista que indicasse isso. As entrevistas com a presença dos assessores foi derivada das condições dadas pelos próprios vereadores e não uma opção da pesquisa.

Partimos de um quadro geral onde foram sintetizados os conteúdos encontrados ao longo das entrevistas, ajudam a compreender o perfil dos vereadores e nos apresentam tanto temas que favorecem a compreensão de elementos de interface entre representação e participação, bem como algumas características que podem ajudar a explicar a variedade de posições e opiniões que abordaremos ao longo desta seção. No quadro elencamos: 1) perfil que inclui sexo, idade, ocupação, escolaridade, religião e mandato; 2) tipos de *claim* que surgiram ao longo das entrevistas; 3) Trajetória Associativa, que inclui todos os envolvimento em grupos coletivos expostos pelos entrevistados; 4) Conexão, que indica as formas como o vereador se conecta com a sociedade, mas levando em consideração somente os mecanismos que não fazem parte da institucionalidade da câmara; 5) Responsividade, dimensões da atuação do vereador que foram resposta às demandas originadas na sociedade; 6) *Accountability*, ferramentas utilizadas para a prestação de contas.

**Quadro 4: Características do mandato e elementos de representação e participação**

	<b>Cidade</b>	<b>Perfil</b>	<b>Representação</b>	<b>Trajetória Associativa</b>	<b>Conexão</b>	<b>Responsividade</b>	<b>Accountability</b>
1	JF	Homem, 45-65 anos, E.Médio . Evangélico Empresário 1º Mandato	Território, Idosos, Universalista	Nenhuma	Individual- Informal	Sugestão de Ações (Requerimentos)	Panfletagem Facebook
2	JF	Homem, 65-75 anos, E.Superior. Católico Profissional da Saúde 3º Mandato	Universalista, Grupos Ligados à saúde	Religioso (Igreja)	Individual- Informal	Sugestão de Ações (Requerimentos e Audiência Pública) Sugestão de Leis	Panfletagem Facebook
3	JF	Homem, 45-65 anos, E.Superior. Católico Profissional da Saúde 1º Mandato	Universalista, Grupos Ligados a Saúde, Profissional	Movimento Estudantil (Na Juventude)	Individual- Informal	Sugestão de Ações (Requerimentos e Audiência Pública) Sugestão de Leis	Panfletagem Facebook TV Câmara.
4	JF	Homem, 45-65 anos, E.Superior. Político 3º Mandato	Pobres, Território Mulheres, Grupos ligados à cultura	Associação de Bairro Conselho	Coletivo – Informal/Form al	Sugestão de Ações (Requerimentos e Audiência Pública) Sugestão de Leis Construção de Pauta	Panfletagem Facebook
5	BH	Homem, 65-75anos, E.Superior. Espírita Aposentado 1º M	Universalista, Grupo Religioso, Temática (Saúde e Educação)	Religioso Associação de Bairro	Individual - Informal	Sugestão de Ações (Requerimentos)	Panfletagem Facebook Associação Religiosa
6	BH	Homem, 45-65 anos, E.Superior. Evangélico Profissional da Saúde 1º Mandato	Universalista	Nenhum	Individual Formal	Sugestão de Ações (Requerimentos e Audiências Públicas) Sugestão de Leis	Panfletagem Facebook
7	BH	Homem, 45-65 anos, E.Médio Incompleto Empresário Evangélico 1º Mandato	Virtual, Deficientes Físicos e Territorial	Associação de Bairro (Iniciada junto com a intenção de concorrer ao cargo)	Individual Formal	Sugestão de Ações (Requerimentos e Audiência Pública) Sugestão de Leis	Panfletagem Facebook Whatsapp Reuniões

Fonte: Formulação Própria.

Em relação ao eixo que chamamos de conexão, utilizamos as categorias formal/informal e coletivo/individual. Por formal consideramos as ações dos vereadores criadas no âmbito do próprio mandato que tivessem alguma formalização como forma de um projeto que faz parte do mandato. Um plano que tivesse relativa regularidade e regras de funcionamento. A dimensão individual/coletivo faz referência a ser um mecanismo que viabiliza a participação de múltiplos indivíduos simultaneamente, como uma reunião em um bairro ou a realização de reuniões para a construção de pautas no mandato. As categorias formal/informal são uma forma de observar a relevância e o esforço de tornar a participação algo visível e como um diferencial no mandato. A participação promovida no âmbito coletivo congrega um potencial deliberativo, de *accountability* e de responsividade empoderado, o que não significa desconsiderar a validade da participação individualizada. Os contatos individuais também podem resguardar dimensões coletivas, como aponta um dos vereadores, quando o vereador recebe um representante de uma associação que traz uma demanda que não é somente sua, mas de todo o grupo que representa.

#### **4.1 TRAJETÓRIA, ASSOCIATIVISMO E REPRESENTAÇÃO**

A primeira dimensão que buscamos observar nos casos analisados se refere à trajetória política e ao associativismo para posteriormente observarmos algumas dimensões próprias da representação política. Como já abordado, o associativismo é normalmente um dado importante quando debatemos a dimensão participativa na política, seja nas concepções da participação cívica ou na tradição de análise das instituições participativas. Recentemente os estudos sobre participação passaram também a pensar a inclusão de atores societários no Estado e outras formas de conexão entre as arenas participativas, a sociedade civil e o Estado (ALMEIDA, 2010; TATAGIBA, 2011; CAYRES, 2015; LAVALLE, 2016).

A primeira parte importante da nossa análise teve-se a tentar entender como os vereadores justificam sua entrada na vereança e se tinha relação com uma trajetória de participação política, bem como se poderíamos identificar uma trajetória associativa ou de participação em movimentos sociais diversos. Dos sete casos analisados, cinco não tiveram nenhuma trajetória contínua ou que tivesse conexão central com sua entrada na política. Em todos esses casos o envolvimento com a política vem a partir de um convite de algum partido. Desses cinco, um faz referência ao movimento estudantil na juventude, mas que é marcado por um espaço de 20 anos entre essa fase e o convite para participar da disputa para vereador.

Nesse intervalo não se envolveu com a política e com nenhuma outra forma de associativismo, ainda que tenha desenvolvido trabalhos sociais. Outro entrevistado cita um envolvimento informal com atividades da associação de bairro, incluindo participação em reuniões e atividades, mas nunca houve vínculo formal. Um dos vereadores criou uma associação de bairro junto com o pleito eleitoral e essa se torna uma dimensão importante de sua atuação política, mas é iniciada junto com o projeto de concorrer à vereança. Não se tratando, portanto, de uma experiência anterior, mas parte de um projeto eleitoral. Por fim, um dos vereadores fala de sua atuação em grupos religiosos ligado à igreja, mas que também não foram identificados como relevantes na sua entrada na política, apesar de reconhecer que houve apoio e uma aproximação com pautas morais ligadas à religiosidade.

Nos dois casos onde há uma trajetória associativa e de participação em movimentos sociais, eles têm natureza muito distinta: o primeiro caso é de um vereador ligado a uma associação religiosa e uma associação de moradores, ambas vinculadas ao universo do “bairro”. O seu foco é fundamentalmente assistencialista, tendo mais de 15 anos de existência e o vereador é presidente das duas. Uma das associações foi criada depois da entrada do vereador na disputa eleitoral, podendo ser parte de uma estratégia de fortalecimento das suas estratégias de campanha. No segundo caso, o vereador tem sua trajetória ligada às lutas por melhorias urbanas na associação de moradores, que se torna uma dimensão chave de sua atuação. Esse vereador apresenta ainda envolvimento com a criação do conselho local de saúde do seu bairro, como parte de lutas pela implantação da UBS local. Dos sete vereadores, somente um não faz qualquer referência a envolvimento com organizações da sociedade civil, nem mesmo informalmente, mas somente dois citam uma trajetória contínua e prévia a sua eleição.

Já nessa dimensão, poderíamos imaginar que haveria uma discrepância entre os que têm trajetória associativista e os que não a possuíam em relação aos temas abordados. O que chama a atenção, contudo, é que os casos extremos da nossa análise são os dois vereadores com trajetória associativista: de um lado, o de perfil menos participativo, está o ligado ao associativismo religioso e do lado participativo o vereador ligado ao movimento de bairro e que também teve participação no conselho local de saúde. O que problematiza mais a questão é que ambos tem inserção no associativismo de bairro. Apesar disso, identificamos questões que são comuns a todos e que ajudam a delinear dimensões que passam por incentivos institucionais e contextuais e que importam a todos e algumas dimensões que podemos imaginar que tenham relação com as diferenças de trajetória. Por outro lado, essas

discrepâncias, no caso dos vereadores, reforçam a importância do debate sobre ecologia das associações (WARREN, 2002; LÜCHMANN, 2016) e a atenção para as diferenças nos tipos de associativismo como uma possível explicação para as diferenças identificadas. O outro ponto e que parece ser chave é o alinhamento político: o vereador com perfil mais participativo pode ser alinhado na esquerda política, que também é aquele que parece dar mais valor a dimensão programática.

Apesar de não ser o foco do trabalho, percebemos que, com exceção do vereador alinhado à esquerda, não há conexão histórica com o partido ou mesmo programática entre os entrevistados. Em um caso, o vereador pede a um amigo que “arranje um partido para ele”, pois queria participar da política. Em dois casos há um convite explícito e em dois casos os vereadores deixam muito claro o uso instrumental da legenda:

A gente fez o estudo para ver qual partido a gente teria mais chance de ser candidato e ganhar, então nós fizemos um levantamento e, dentro do nosso levantamento, nós fizemos um levantamento de que ele daria mais chance de ser eleito (Vereador de BH -7).

Normalmente, político que tem intenção de se realizar algum dia, depois das eleições você pega o mapa no TSE e vai olhando partido por partido, eleito por eleito, suplente por suplente, e você faz uma análise geral e você vai ver aquele, ver aonde tem mais possibilidades (Vereador de BH - 5).

Qual a importância dessas dimensões sobre a atuação política? A reflexão passa pela compreensão de que a trajetória política de muitos vereadores não é antecedida por um envolvimento com a política através de associações, que poderiam servir como escolas cívicas ou modelos de participação para eles. O que observamos é que nem mesmo a possibilidade de um envolvimento amplo com o diretório partidário se concretiza, ainda que seja possível pensar que os diretórios não devem ser pensados no mesmo sentido de outras experiências associativas. Em muitos contextos cumprem mais uma exigência formal do que um enraizamento efetivo dos partidos nas realidades locais. Como vereadores que participaram unicamente da política no processo eleitoral podem pensar uma representação política para além do exercício do voto? Não exploramos essa questão ao longo das entrevistas, mas abre um questionamento sobre como os políticos aprendem o ofício e, em certo sentido, isso pode fazer parte da explicação das condições e limites na conexão entre sua representação e a participação política da sociedade. Contudo, como observado na seção anterior, a participação popular é tema consideravelmente bem aceito, mesmo entre vereadores que se autotransferiram à direita.

Os dois casos nos quais observamos o associativismo mais contínuo e sustentado demonstram que esse envolvimento tem impacto central na sua atuação na política formal. No caso do vereador ligado ao associativismo religioso é possível observar que o mandato é uma continuidade de suas atividades realizadas nas associações. O vereador deixa muito claro o perfil assistencialista:

Porque eu continuo fazendo o dobro e olha que muito antes de pensar em vereança eu vestia de Papai Noel, eu fazia visitas nas escolas e nas creches, eu levava pipoca para os meninos. Eu, todo Natal, dava 100, 200 cestas básicas para o pessoal da periferia e aí foi indo, foi indo, foi indo e hoje, graças a Deus, eu vou distribuir na terça-feira, no dia 25 de dezembro, 800 cestas básicas (Vereador BH - 5).

Essas ações são realizadas em seu próprio nome, mas têm continuidade com uma noção de solidariedade advinda da religião. Essa fala é ampliada em outro trecho quando o vereador afirma que sua função no cargo é intensificar as ações que já fazia. Não há uma negação das dimensões institucionais do mandato, ainda que ele não cite a tarefa legislativa nenhuma vez ao longo de suas ações como vereador, e reconhece também as dimensões de mediação através da formalização dos encaminhamentos de demandas à prefeitura.

No caso do vereador 4, de Juiz de Fora, há uma relação de proximidade com uma associação de bairro, muito marcante nos primeiros mandatos, mas que se altera com o passar do tempo. A importância da participação e das lutas por questões ligadas à governança por parte das associações é presente, mas, progressivamente, a partir do segundo mandato a representação toma dimensões mais amplas à medida que ele vai se profissionalizando na política. No primeiro processo eleitoral o seu trabalho na associação foi utilizado como marca de competência, enquanto ao longo dos mandatos conquistou recursos que permitiram a expansão da sede da associação.

É interessante ressaltar que a entrada na política formal teve um maior impacto na atuação do vereador 4, mas que também deve ser vista como parte de um processo de afastamento da associação em direção a outros temas e grupos. Nesse sentido o tempo pode ser um aspecto chave, já que o vereador 4 se encontra no terceiro mandato e o 5 está no primeiro. O tempo de atuação seria uma variável que por si só explica ou que é ativado em associação com outros elementos? O tempo pode levar a um desgaste do vereador com sua base, levando-o a procurar outros setores a serem representados? Ou a própria procura de outros segmentos em busca de representação produz um realinhamento do representante, reduzindo a centralidade de certas *claims* em virtude de novos?

Para os dois vereadores o associativismo é chave na compreensão de sua atuação, pois ela privilegia temas e ações que estão conectados aos temas que tocam o associativismo no qual estão inseridos. Em outros quatro vereadores, vemos indícios de uma importância central de aspecto descritivo. Três deles a partir do pertencimento profissional (2, 3, 7), sendo que um também incorpora uma questão identitária e territorial (7), e outro centrado na questão territorial (1), na definição da atuação e no direcionamento de algumas *claims*. Em um dos casos (6) não conseguimos observar um aspecto definidor, mas antes a lógica de uma atuação baseada na pessoalidade, no contato face-a-face e na ênfase contínua no aspecto universalista da atuação que se dá sempre em razão de toda a sociedade, ainda que essa noção tenha sido mobilizada por todos os vereadores em algum momento.

Quando abordamos a dimensão da representação diretamente, por meio da questão “quem você representa na câmara dos vereadores”, as respostas à questão podem ser agrupadas em quatro modalidades: universalista, temática, territorial e de renda, aparecendo algumas vezes simultaneamente. Por universalista, consideramos a representação generalizada do todo, do município e/ou do povo, em certo sentido incorporando algo semelhante ao interesse da nação, como aparece em Burke (1995). O território aparece em cinco dos sete casos, haja vista a importância do bairro e das regiões como uma espécie de distritos informais nos municípios. O tema da saúde aparece mais centralmente nos vereadores que são profissionais ligados à saúde:

Olha, embora eu seja médico, a gente carrega uma bandeira na área da saúde, representa sim os profissionais de saúde, não tem dúvida nenhuma, mesmo porque a gente tá ali na lida diária com os problemas pertinentes à saúde. Mas eu represento aqui, eu tentei me colocar numa posição, que eu represento a população Juiz de Fora. Eu acho que a gente tem que parar de segmentar a política. Hoje você vê que política está muito segmentada por grupos e isso é ruim, porque aí você defende interesses específicos de segmentos. Isso é para a população como um todo e isso não é bom, então eu procuro ser bem aberto. Nosso gabinete também está sempre de portas abertas, a gente sempre horizontaliza as conversas, é importante estar escutando as pessoas, mas atendendo os interesses de toda a população, independente da questão ideológica, partidária. O importante é você estar à disposição. Eu acho que essa é a função do político ele estar à disposição da comunidade, à disposição das pessoas, assim que eu me conduzo (Vereador JF – 3).

Eu busco representar, sobretudo, aqueles que precisam ter acesso à bens materiais e, falando assim de maneira um pouco mais teórica, as pessoas que precisam ter o Estado mais presente na vida delas em todos os aspectos, seja nas conquistas materiais e de bens, equipamentos público, do seu crescimento intelectual e também tem essa convicção de que as pessoas também precisam ter mais informações... (Vereador JF – 4).

Primeiro que eu venho de uma comunidade que sempre teve muita carência de representatividade política. Sou de uma região que ela representa 70 mil moradores aqui de Juiz de Fora, que é a zona norte, e aí essa falta de representatividade política me levou a ingressar como candidato a vereador aqui em Juiz de Fora (Vereador JF – 1).

Além das respostas imediatas, outras dimensões surgem. Como a pesquisa manteve um foco no tema da saúde, podemos observar que aparecem também pessoas com deficiência e com identidades ligadas às patologias ou questões de saúde, especialmente quando se trata de profissionais da saúde. Além desses, observamos a representação de segmentos identitários como idosos e mulheres (somente um caso), mas raramente referenciados a algum grupo em específico, identificado individualmente. Mas, na maioria dos casos, a resposta tende a generalização, buscando sempre identificar a representação de toda a cidade.

Eu ainda não tenho um público que eu represento não. Tem pessoas aqui dentro que representam uma classe de trabalhadores e tem outros que representam uma classe de empresários. Eu não, eu sou vereador no plural e eu trabalho com todas as classes, eu defendo aqui nessa casa tudo aquilo que é de interesse público, tudo aquilo que tem um contexto de verdade, de necessidade. Eu costumo falar que a única coisa que eu não sou realmente é político (Vereador JF – 2).

Eu represento o povo. Tudo que eu faço de trabalho aqui é para o povo, não tem benefício nenhum meu, nenhum, nada. Tudo aqui é para servir o povo (Vereador BH – 3).

Falas nesse sentido são repetidas por todos os vereadores, reproduzindo a noção de representação virtual e que é aquela mais aceita no imaginário político. Essa ideia encontraria ecos na atuação da maioria dos vereadores através de uma *claim* que pode ser classificada como “representação por demanda”. Todos que os procuram são atendidos e nesse sentido estariam abafando qualquer atuação tendenciosa. Voltaremos a esse ponto posteriormente.

De toda forma, para os vereadores sem uma relação prévia com a política e que possuem vínculos fracos com o partido, há um certo orgulho nessa postura. Não ter vínculos com partidos, associações e grupos é positivo, pois estes são restritivos. Reforça a percepção de que o bom vereador não representa “grupos”. O imaginário da política é o das relações escusas, sendo necessário uma “nova política”, que seja desconectada de interesses parciais. Essa é uma configuração difícil de ser sustentada no legislativo no nível federal, especialmente em termos das articulações mediadas por lideranças partidárias, relegando discursos como esses ao status de retórica vazia, mas parece menos problemática no nível local.

É possível estabelecer uma relação direta com o eleitorado e que não passa pela mediação dos partidos e que, em certo sentido, é estruturada em termos mais amplos pela

agenda do executivo. Notoriamente, essa relação pode estar vinculada a um tipo específico de demandas, aquelas que, na maioria das vezes, são pedidos pontuais e que podem ser mediados através de um requerimento. Isso pode ser significativamente distinto no caso de seus projetos de lei e de seus posicionamentos em relação ao que é colocado pelo executivo. Em certo sentido seria como dizer que o tipo de atuação envolve aberturas distintas à participação popular.<sup>71</sup>

Chamar a “representação por demanda” de uma *claim* baseada na legitimidade da política que não é feita em nome de grupos, indica também que essa pode não ser a realidade. De qualquer forma, mesmo que os vereadores atendessem a todos, existem elementos que impactam quem tem acesso à câmara, especialmente tomando contextos como os das cidades grandes, ao mesmo tempo em que é recortado por onde o vereador concentra sua atuação. Como elucidado pelo vereador 4, existe uma diferença de prioridade no trabalho para que uma requisição vá além de um simples encaminhamento em plenário que “cai no esquecimento” e aqueles que encontram maior empenho do vereador. De forma geral uma questão chave fica em aberto: quais são os filtros utilizados pelos representantes para estabelecer suas prioridades e estabelecer quais demandas eles receberão, darão continuidade e, por fim, se empenharão em sua resolução? Atender a todos que os procuram também não significa que o mandato seja abrangente, dado que o universo dos que procuram atendimento já pode estar delimitado por vínculos anteriores, interesses, origem, desigualdades no acesso a recursos, trajetória semelhante e pela atuação de *brokers* específicos.

Ainda em relação à representação por demanda, quando esta é combinada a lógica que nega a influência de grupos, o vereador transita de um corporativismo para o particularismo extremo de um atendimento focado em demandas individuais. Essa seria situação semelhante ao indicado por Mignozetti e Cepaluni (2017) ao demonstrar evidências de que o clientelismo produz uma atuação de vereadores que se converte em melhoria no atendimento de certas políticas públicas, mas não se transforma em ações de longo prazo. Esse representante não transcende as demandas individuais em direção à identificação de problemas públicos que demandam soluções públicas. Contudo, a “representação por demanda” não significa, necessariamente, o fechamento aos grupos políticos, mas a negação de uma representação direcionada a grupos específicos, ao mesmo tempo em que define uma forma de identificação dos problemas públicos: a demanda da população.

---

<sup>71</sup> Essa ideia é semelhante ao princípio que Lowi (1978) utiliza ao defender que o tipo de política define a arena.

Em relação à representação, as dimensões descritivas ligadas ao vereador parecem ser chave para entender o direcionamento da sua atuação. Características descritivas não se referem às características físicas somente, como no caso da representação ligada à temática racial ou de gênero, mas à profissão, ao pertencimento territorial (bairro) e à trajetória de atuação política. No trecho a seguir podemos observar a questão do pertencimento, que se combina a um aspecto de legitimidade da atuação:

Eu estou há 30 anos aqui, na região. Então o conhecimento que a gente tem aqui na região, o bairro não tinha essa evolução. Quase não tinha movimento direito de carros e eu desenvolvi junto com o bairro, sendo uma referência, sendo um dos primeiros comércios aqui no bairro e eu me tornei uma referência aqui na região (Verador BH – 2).

Ao dizer que são características descritivas, ressaltamos o fato de estar diretamente relacionadas à pessoa do vereador e não como um ato de *advocacy*, onde há uma identificação com a pauta. Não está relacionada à identidade do ator que representa, mas a um processo de identificação com alguma pauta ou grupo. Quanto à dimensão da *advocacy*, percebemos que ela é, no caso dos grupos ligados a patologias e questões específicas da saúde, mediada pelo pertencimento profissional, pois quando essa dimensão da representação surge ela está associada ao trabalho do vereador e sua conexão com a saúde.

Entre os dois casos em que surge a concepção de representação como *advocacy* e não mediado por características descritivas, um deles foi de um vereador que disse buscar ampliar a representação das mulheres e levar isso em conta na composição do seu gabinete.

É uma temática que eu venho me cobrando trabalhar mais, não por modismo e coisas assim, mas a gente percebe nitidamente que há um distanciamento das mulheres do Poder e que aqui é um tema atual, mas que na verdade é um tema antigo, e que cresceu em mim a obrigação de fazer mais. Primeiro de buscar um entendimento melhor, a melhor forma de buscar entendimento de algo que você não conhece é se relacionando e se abrindo para isso e tendo contato e permitindo que as pessoas também façam e ouvindo um pouco disso e buscando aprofundar a relação do mandato com esse universo feminino (Vereador – JF – 4).

A ideia de representar, no sentido de agir por uma parcela da população também surge como derivada da própria dinâmica da “representação por demanda”:

Quem me procura mais é o pobre, rico não precisa de mim não, rico já tem a rua dele toda iluminada, ele já tem o monitoramento de noite da casa dele e até a casa

dele é toda asfaltada. O rico me procura mais para saber algum detalhe, para conversar. Muito pouco. Quem me procura mais a classe média para pobre, favelado, o aglomerado, as vilas (Vereador BH - 3).

A questão acima coloca uma percepção interessante por parte do vereador que elucida o público que em geral demanda a ação mais recorrente dos vereadores, que é a intermediação cotidiana entre a população e o poder executivo. Esse trecho chama atenção pela dimensão da demanda pela intervenção política advinda em geral do pobre. Ainda que esse vereador em um primeiro momento tenha dito que representa a todos em Belo Horizonte, ele enfatiza ser procurado especialmente pelo pobre. Esse é um aspecto que chama atenção para aquele que demanda o trabalho cotidiano dos vereadores, que são os mais necessitados do serviço público e que não possuem alternativa. As demandas de bens públicos ligados à saúde e mesmo em termos urbanos podem ser solicitadas especialmente pelos mais pobres que historicamente estão em condições precárias, bem como a necessidade por aqueles bens mais individualizados, como remédio, atendimento e vaga em hospitais, mas que também expressam questões públicas. Essa dinâmica parece ser parte da explicação das razões pelas quais os vereadores entendem que sua atuação é “participativa”, pois possibilita a todos o acesso à esfera política através do encaminhamento de demandas. Para além desse aspecto mais explícito, essa é uma questão que nos parece particularmente importante, haja vista que a representação como um agir também implica em ações limitadas que podem surgir da demanda dos próprios grupos ao procurar o vereador. Casos onde não há a constituição de uma relação prolongada, mas ao mesmo tempo produz uma ação representativa, como, por exemplo, ao defender a busca de um grupo profissional pela aprovação de uma lei, mas que se limite a ela, não se desdobrando em ações continuadas, como seriam as relações clientelistas.

Como os vereadores mobilizam usualmente a noção de que representam toda a sociedade ou segmentos amplos, perguntamos sobre como eles identificam o que seja o melhor para a população, ainda que existam diferentes perspectivas na sociedade. Em todos os casos observamos uma combinação entre o atendimento do maior número de pessoas ou a maioria e a ideia de atuar produzindo aquilo que traga bem para um número maior de pessoas:

É o que chega na mão da gente, não precisa nem ler jornal. Todo dia, tem demanda, todo dia tem pedido, quase todo dia tem pedido aqui. Agora mesmo tem um... (Mostra um pedido na mesa do gabinete) “Ah tá não sei quem tá lá na UPA, não sei quantos dias de cama (Vereador JF – 2).

Isso a demanda vem da própria população. A gente não elabora nenhum projeto que de certa forma já não tenha sido criado algum tipo de expectativa por parte da população. A questão das placas de ônibus era uma demanda, uma reclamação

frequente, então assim, a questão da falta de medicamentos nos postos (...) (Vereador JF – 3).

Na minha forma de atuar, claro que a gente tem bandeiras que a gente trabalha, a gente trabalha dentro dessas bandeiras, que é a pessoa com deficiência, área da saúde, então essas a gente já tem foco de trabalho direcionado, mas no mais a gente trabalha assim, quando apresenta demanda a gente trabalha em cima daquilo e em um foco, tem o foco determinado e quando você representa o povo de acordo com a procura e com a demanda que vai chegando a gente vai trabalhando e orientando a, ou então trazendo uma solução para aquele problema apresentado (Vereador BH – 2).

A minha definição é aquilo que satisfaz a maioria. Eu citei para você no início o centro de saúde, e por que eu citei? Nosso bairro é periférico, a demanda é grande e esse posto de saúde, que atende hoje a mais de 20 mil pessoas, 20 mil pessoas são cadastradas e registradas lá, então esse é um grande feito. Você atendendo um posto saúde com 25 funcionários mais de 20 mil pessoas, então acho que é uma coisa muito satisfatória (Vereador BH – 1).

Essas passagens indicam um aspecto bastante difuso da relação entre o vereador e a sociedade em termos gerais. A construção do mandato a partir das demandas da população aponta para uma relação aparentemente responsiva, mas que depende em grande medida da “sensibilidade” do próprio vereador, como citado por um dos entrevistados. O papel de filtro é inclusive percebido e reproduzido por eles. Se mostra aquele aspecto da representação em que consideramos haver uma dimensão de desigualdade e hierarquia, ficando a cargo do vereador definir o limiar de quando uma questão merece algum outro tipo de intervenção que não somente indicações, requerimentos e encaminhamentos para a prefeitura e suas secretarias.

Esse aspecto é chave, pois o vereador que se limitar a reagir às demandas mais imediatas sempre se limitará a realizar ações pontuais, que não deixam de ser relevantes, mas que não possibilitam a dimensão construtiva da representação e do mandato no sentido de construir pautas públicas condensando múltiplas demandas individualizadas. Isso quando as solicitações não são realizadas diretamente em forma de uma atuação específica, quando alguém, ou algum grupo, demanda uma lei ou uma audiência pública, por exemplo. Um estudo aprofundado da atividade dos vereadores, em termos gerais, nos ajuda a entender esse aspecto da representação por demandas, mas não explica toda essa dimensão, levando em consideração que nem todas se convertem no uso de mecanismos formais. Na outra seção tentamos observar um pouco dessa dimensão na formulação de leis e audiências públicas. Perguntamos a um dos vereadores se há um trabalho específico de captação de demandas:

A gente não faz isso. Se você for hoje captar demanda você não dá conta. Tem que ser muito honesto com relação a isso. A gente já tem uma demanda espontânea muito grande, então a gente prefere atender essas demandas que chegam de forma espontânea, embora politicamente fosse interessante ir para os bairros, ver onde está

precisando de uma capina, onde está precisando tapar um buraco. Então não é assim que a gente trabalha, a gente recebe aqui espontaneamente as demandas e tenta resolver (Vereador JF – 3).

Os argumentos generalistas por vezes indicam a reprodução de contextos de desigualdade, como apontado na crítica à própria noção de deliberação habermasiana (YOUNG, 2000), porém a *claim* de uma representação genérica não implica que os vereadores não atuem efetivamente em favor de setores específicos. Por outro lado, se manter focado em *claims* generalistas e virtuais atrapalha a sociedade na identificação de quais são os grupos factualmente mais conectados ao representante e, nesse sentido, encontramos o mesmo dilema do *lobby* não-institucionalizado. Ele continua a ocorrer sem sabermos em virtude de quem.

Ao longo da entrevista vemos atuação em favor não só dos supracitados grupos em torno de patologias, deficientes, mas também em prol de idosos e segmentos de profissionais. É fato que não seremos capazes de observar todas as dimensões da representação, em especial de empresas e grupos economicamente poderosos. Estes, quando citados, aparecem sempre na conta de outro parlamentar.

A ideia de uma representação por demanda, focada em contatos individualizados, ainda que por intermédio de representantes de associações e grupos da sociedade, é importante quando pensamos as dimensões simbólicas da representação. Nos casos em que a representação se limita à atividade pontual de encaminhamento de demandas, é difícil pensarmos na representação em termos de construção simbólica no sentido focado pelos construtivistas, onde o representante está constituindo o representado em alguma dimensão. Mas o movimento contrário, do representado moldando o representante, fica evidente. Nesse sentido, os vereadores reagem em grande medida a demandas, que se converterão no futuro em parte do cálculo racional do eleitor. O vereador imagina sua base a partir das demandas recebidas, ainda que por vezes até argumentando que gostaria de agir de forma distinta, se focando em questões mais amplas (ALMEIDA e LOPEZ, 2014). Essa dinâmica dá a tônica da relação entre representação e participação em boa parte dos casos. Nesses termos o vereador constrói a imagem de seu representado como alguém imerso em seus dramas e necessidades particulares, quase sempre urgentes. Cria-se assim um obstáculo para articular questões em termos coletivos.

Quanto a capacidade do representante moldar o representado, o que parece ocorrer é uma construção individualizada do segundo na conversa que o político tem durante seus atendimentos, no esclarecimento de limites e possibilidades, bem como na adequação do

atendimento. Em sentido inverso, a construção do representante pelo representado se dá de forma cotidiana e fragmentada, onde o primeiro capta essas demandas que chegam e as converte em ações de diferentes escopos. Esse movimento não descarta a possibilidade de que o representante seja capaz de perceber as dimensões públicas dos problemas individualmente apresentados e convertê-los em uma pauta coletiva.

É fato importante que 6 dos 7 vereadores citaram representar todos em algum momento e, a partir disso, definiram que o bem da maioria era o critério para definir o que deveria ou não ser representado. Não há dúvidas quanto a essa ser uma das respostas socialmente desejáveis, contudo, ainda assim possibilitou explorar elementos da relação representante/representado. No processo de definição do que seria o “bem da maioria” não citam nem mecanismos formais de participação, nem práticas estabelecidas no âmbito do próprio mandato para auxiliar na percepção. Quando são enfatizadas as dimensões da relação face a face, tanto na campanha quanto na atuação cotidiana do mandato, é reforçada a prevalência da informalidade e da pessoalidade, o que a princípio não pode ser definido como “não-participação política”. Apesar disso faz sentido pensar que impacta a qualidade e a potencialidade do que chamamos de conexão entre representação e participação. De toda forma, uma vez que a relação se dá individualmente ou de forma muito pontual se torna necessário que a capacidade de prestação de contas e de comunicação do vereador sejam amplas. Essa seria uma condição para que a própria população possa ser capaz de perceber a dimensão compartilhada de um problema, passando a demandar ações mais substanciais. Outra possibilidade de afetar a percepção do problema poderia se dar através da existência de grupos da sociedade civil já engajados na questão.

Um dos casos se distingue em certa medida nessa construção devido à utilização de um mecanismo de participação criado pelo próprio mandato que foi chamado de “Plenária”. A Plenária não substitui a importância das demandas cotidianas e da percepção do próprio vereador, mas é considerado um mecanismo adicional que implica na construção de diretrizes gerais do mandato. O vereador convoca a população por intermédio de suas redes sociais e do gabinete para comparecem a um espaço que o vereador define como deliberativo e soberano. Em um dos casos de utilização do mecanismo, vemos a definição temática e de pautas em termos de direcionamento para políticas públicas. Em outro caso, ele cita o exemplo de uma plenária direcionada para definir quem o mandato apoiaria nas eleições estaduais e federais. Esse mecanismo é considerado uma das formas de o vereador se aproximar do que seja a

vontade da população, ainda que explicita que essa atividade não tem legitimidade numérica como expressão da sociedade como um todo.

Outro vereador cita que um conselho municipal de política pública é fundamental no entendimento das pautas de um dos setores que ele entende representar. Essa relação com os conselhos, no entanto, é um caso isolado que não se repete no restante das entrevistas. Os demais vereadores não participam ou tem participação muito limitada e não aprofundam a forma como os conselhos contribuem com sua atuação. Essa possibilidade de o vereador ver essa IP como um espaço de “perceber” demandas potencializa a capacidade de que o conselho implique em canal de comunicação entre sociedade civil organizada e o legislativo. Para tanto, seria necessário que os representantes da sociedade civil também estejam conectados com suas bases e a sociedade em termos mais amplos. Ocorreria o que chamamos de encadeamento representativo, podendo se configurar ou não com um sistema.

Um mecanismo que aparece minimamente nas entrevistas é a mídia. Com exceção do caso citado em que “não precisa nem ler jornal”, um único vereador cita a mídia como orientadora de pautas ao tratar da comissão de saúde e de como as ações dela são definidas. O vereador cita que a comissão de saúde, da qual faz parte, também atua a partir de demandas e de quando há a percepção de algum problema importante e geral e isso viria “da própria mídia”. Não nos parece que isso seja suficiente para descartar o papel central que a mídia tem na definição de pautas públicas, mas pode significar que haja uma importância reduzida em termos da definição de pautas políticas propriamente locais.

A mídia também é citada em outro momento, mas que nada tem a ver com a definição de pautas, mas sim com a importância dela para que uma bandeira levantada por um vereador possa ter relevância. Um dos vereadores cita o exemplo de uma questão referente ao corte de gastos por parte da câmara, que foi uma luta bem-sucedida, para a qual ele reconhece o apoio da mídia tradicional que “me deu palanque”. Esse limite de acesso à mídia também é um ponto a ser considerado quanto à capacidade dos vereadores de moldarem os representados e de criarem novos elementos e dimensões da representação. Nos termos de Saward (2010), essa dificuldade de acesso aos canais de comunicação poderia significar um problema central na legitimidade da representação, uma vez que as *claims* realizadas pelos vereadores podem não alcançar as audiências a que se referem. Essa também seria uma das condições para que a conexão seja capaz de romper com sistemas fechados (ALMEIDA, 2015), onde os representantes delimitam sua ação somente em suas bases, incapazes ou desinteressados em alcançar parcelas mais amplas da sociedade.

Outro aspecto relevante é a abertura dos vereadores para novas pautas e temas no mandato. Perguntados se alguma nova pauta ou tema se tornou importante ao longo do mandato vemos que a maioria considera que não. Ainda que possam ter feito encaminhamentos ou mesmo dado vazão aos projetos de lei sugeridos, que não foram de sua autoria, os vereadores não são impactados quanto às suas bandeiras e frentes principais. Isso implica em que aspectos anteriores ao mandato, que envolvem trajetória e características dos vereadores, ainda são mais relevantes na definição subjetiva do que é importante de ser perseguido do que a atuação da população. Porém, se demandados, eles abrem espaço a novas questões ou questões rotineiras.

Essa é uma questão complexa que faz necessário compreender mais sobre essa dimensão relacional e que não acreditamos que possamos oferecer uma resposta satisfatória, mas é importante chamar a atenção para a tensão entre o desejo e a percepção do vereador e o aspecto das demandas.<sup>72</sup> Esse tema também foi explorado quando perguntamos se as audiências públicas introduziram novas questões para os vereadores. São citados aprendizados, em menor escala mudanças de posição, mas não algum tema que tenha passado a se tornar central no mandato.

Há uma ambiguidade entre a ideia de “representação por demanda” e o fato dos vereadores não se abrirem para novas pautas. Em tese, se os vereadores realizam sua atuação a partir daquilo que as pessoas trazem, é contraditório que nenhuma nova pauta tenha se tornado importante. A única resposta plausível é a de que as solicitações que chegam aos vereadores não envolvem mudanças de posição, nem a demanda de uma construção de atuação política mais ampla, vista como problemas pontuais que demandam solução imediata.

Em relação à construção de pauta específica no tocante à saúde, as respostas são variadas. Os vereadores ligados às comissões de saúde citam as visitas técnicas como parte importante de sua atividade, possibilitando a construção de agenda a partir do que observam nessas visitas. De maneira geral, são provocados e com isso visitam unidades de saúde como uma forma de fiscalização, o que mais uma vez implica na população moldando a atuação do representante. Um dos vereadores cita a iniciativa do seu mandato de realizar uma pesquisa em todas as UBSs do município, mas que consistia em uma avaliação estrutural objetiva, dos profissionais presentes e da quantidade de atendimentos e disponibilidade de remédios. Não se trata de uma pesquisa direcionada ao público. Como argumentado anteriormente, o uso de

---

<sup>72</sup> A existência dessa tensão pode ser um indicador de que os vereadores são porosos às demandas da população, mas também pode significar o reconhecimento de limites nos usos de determinadas estratégias, seja pelo jogo político local, seja pelos custos institucionais de ações mais amplas.

diferentes estratégias na construção da agenda não envolve oposição a participação política especialmente quando isso se converte em informação a ser disseminada entre a população, possibilitando a reflexão sobre a temática em termos mais amplos.

Esse é um exemplo que rompe com a representação por demanda e demonstra a iniciativa do vereador de buscar informações pelo uso de outras técnicas e estratégias. Não há, nesses termos, uma dicotomia necessária entre o discurso técnico, o uso de técnicas científicas de análise e a participação popular, mas uma complementaridade possível. Em uma relação entre participação e representação, do ponto de vista construtivista, essas informações possibilitariam a qualificação das opiniões da população e do debate público. O vereador, ao mesmo tempo em que fiscaliza, fornece vias alternativas e uma informação abrangente da estrutura de execução da política pública de saúde.

Outra forma citada, no caso por todos os vereadores profissionais da saúde, foi a sua experiência e seu próprio trabalho. Eles possuem um conhecimento prévio, ao mesmo tempo consideram que o atendimento que realizam em seus locais de trabalho lhes permite identificar quais demandas são mais presentes. Essa percepção é fundamental na definição do que os vereadores identificaram como os principais problemas da saúde no município. As respostas sobre esse tema elencaram variados problemas de saúde, distribuição de remédios, atendimentos nos postos e o nível primário de atendimento<sup>73</sup>. A falta de unanimidade se mostrou um indicativo de como a cognição dos vereadores e as diferentes fontes de informação constituem diferentes posicionamentos. O tema da informação é central no processo eleitoral e seria central na explicação sobre as diferentes formas de atuação entre os indivíduos racionalmente motivados. Também parece ser uma questão aplicável na construção da representação no nível cotidiano, partindo do princípio de que a representação é um processo e não um dado institucional derivado das eleições.

Não vemos a preponderância ou o uso de qualquer mecanismo de participação, percebidos como central nesse processo de construção de pautas tanto no nível geral quanto na política específica. Aparentemente, os mecanismos formais de participação têm mais relevância na solução e na pressão do que na construção de uma agenda pública. Somente em três casos observamos mecanismos de natureza participativa criados pelo próprio vereador (JF-4, BH-6 e BH-7). As câmaras, como apresentado, possuem ainda outros mecanismos de

---

<sup>73</sup> Na estrutura de atendimento à saúde, preconizada pelo SUS, existem três níveis de atendimento: a primária, ou de baixa complexidade, que envolve o atendimento nos postos de saúde, a porta de entrada no sistema; a secundária, que envolve o atendimento no âmbito das especialidades; o nível terciário, que se dá no âmbito dos atendimentos de alta complexidade, como as cirurgias.

participação como as ouvidorias e alguns recursos nos portais, mas estes são citados por um único vereador. A ouvidoria só aparece em um caso, quando o vereador é perguntado sobre ela. O dado capta as percepções dos vereadores, o que faz com que essa análise aponte para a falta de centralidade desses mecanismos nesse processo, mas não que eles não possuam nenhuma importância.

Na primeira parte nos chama atenção o pouco engajamento com o associativismo, ao mesmo tempo em que o associativismo está associado a dois vereadores com perfis de atuação muito distintos (Vereador JF- 4 e BH – 5), mais uma vez jogando luz na variedade do fenômeno. Contudo, o associativismo demarca significativamente suas ações como vereadores, que ainda não podemos designar que signifiquem necessariamente uma conexão entre representação e participação mediada pela interação, dentro dos termos que propusemos. Apesar disso, indicam um mandato que já possui raízes coletivas. Em um dos casos, o associativismo se deu como parte complementar de sua entrada na política, sendo a associação uma espécie de suporte ao mandato.

As *claims* de representação surgem explicitamente de forma universalista, assumindo em quase todos os casos uma semelhança com a representação virtual focada no povo em termos abstratos. Essa *claim* é complementada pela ideia de representação por demanda, aparentemente a forma mais democrática de atuação no discurso de cinco dos sete entrevistados. Apontamos alguns dos dilemas associados a esse discurso e a forma como ele é perpassado por desigualdades que podem tender a se reproduzir através da prática e que apontam para um limite importante na relação construtivista entre representação e participação, onde o representante aparenta ter pouca capacidade de moldar o representado e isso somente no nível individual. Um dado importante é que mecanismos de participação institucionais não são citados espontaneamente e os mecanismos criados no âmbito do mandato são apontados somente em um dos casos como parte importante da construção da agenda e da própria legitimidade das demandas do mandato. Os mecanismos de percepção dos problemas e construção da agenda são pontos-chaves na identificação da relação entre participação e representação e na sua qualificação. É interessante que a partir dos discursos a atuação cotidiana dos vereadores combina participação e particularismo. Pensando a partir das contribuições da teoria deliberativa e participativa, a ausência dos espaços coletivos deve ser encarada como um importante limite.

É importante observar que falamos de duas câmaras municipais bem equipadas, dotadas de todos os mecanismos que elencamos como indicadores positivos de *accountability*

e responsividade, o que indica que a existência de mecanismos não garante seu uso. E que, sob outras condições, dos municípios pequenos e de câmaras municipais muito mais frágeis institucionalmente, o cenário seja ainda menos propício às conexões que estamos investigando.

É importante considerarmos a existência de um cenário que combina instituições, atores e cultura. Se de um lado os vereadores não têm mecanismos que o auxiliem na constituição de relações com a sociedade, por outro a ausência de uma cultura política participativa corrobora as relações constituídas por meio das demandas pontuais. Os vereadores não apostam na tentativa de romper o contexto das relações particularistas e a população não demanda a participação. É notório, como demonstrado nessa seção, que os vereadores encontram espaço para definir certo tom nas relações com seu público, como no caso de definição de quais pautas serão atendidas ou não, contudo a possibilidade de moldar o representado em sentido amplo nos parece não estar em primeiro plano. Em outro sentido, se os vereadores agem sempre sob a pressão das demandas e a população não reivindica mais participação essa não terá eco. Temos, então, responsividade não mediada pela participação coletiva.

#### **4.2 ATUAÇÃO, *ACCOUNTABILITY* E RESPONSABILIDADE**

Quando pensamos na atuação dos vereadores, as expectativas construídas são em torno de relações personalistas, individualizadas, marcadas pelas trocas clientelistas e ações de curto impacto e alcance. De forma geral, a relação face a face é marcante e pontuada por todos os vereadores, algo que impacta as possibilidades de atuação política, mas que não pode ser equalizada imediatamente com patrimonialismo. As entrevistas demonstram que mesmo ações legislativas por parte dos vereadores por vezes são mediadas por relações informais com pessoas e grupos. Todos os vereadores citaram a relação com grupos, com especial ênfase nas associações de moradores, corroborando o resultado identificado pelo *survey*.

Essa importância das associações de moradores fica evidente pela própria natureza do pleito de vereadores. Ainda que nem todos tenham uma votação concentrada em distritos informais, o bairro é uma categoria importante, que por vezes também congrega dimensões de classe, renda e problemas sociais diversos. No caso da saúde, por exemplo, o atendimento se desenha geograficamente através das Unidades de Saúde Básica e também das Unidades de Pronto Atendimento. As atribuições constitucionais e presentes nas leis orgânicas dos

municípios também incorporam a questão. Não há surpresas nessa relação, demonstrando a resiliência do contexto, que já era apontado nos estudos referentes à década de 1990 e 2000, como os de Kushnir (2000) e Jofre Neto (2003). O aspecto institucional e a própria importância do território, como um dos principais definidores da própria cidadania, são aspectos chave na sua definição da política local.

As associações de moradores e as lideranças de bairro constituem os atores cotidianos da política local, como aqueles que trazem as demandas do bairro e mobilizam o apoio dos parlamentares. Em outro sentido, as entrevistas demonstram que outros grupos também acessam os vereadores, usualmente solicitando formas mais substantivas e “custosas” de atuação, como a criação de leis e audiências públicas. Os parlamentares acabam por entender que são procurados tanto por grupos quanto por indivíduos, em algum caso considerando ser igualmente procurados por ambos. O fato de existir uma trajetória associativa não é determinante. Sobre quem procura mais o vereador:

Mais de associações. Porque mesmo quando as demandas vêm do bairro geralmente elas vêm por lideranças do bairro. A gente entende em um primeiro momento que quando uma liderança procura a gente ela não está procurando sozinha. Ela vem com uma demanda da associação, do grupo de moradores, né? Então a meu ver as demandas são mais assim, até coletivas (Vereador JF – 3).

Todos os dois. Tem muitos grupos que me procuram e também as pessoas vão sozinhas me procurar, se defender, olhar o lado de cada um, mas na forma de brincadeira eu vou te falar a gente tem principalmente em época de Natal, época de festa junina, carnaval as demandas aumentam assim sucessivamente, é muito difícil de atender (Vereador – BH – 1).

Eu diria que mais pelos grupos e é evidente que os grupos que demandam mais aquele trabalho próprio do parlamentar. As pessoas individualmente procuram também bastante, mas faz também alguns atendimentos individuais e as demandas são muitas vezes estritamente individuais mesmo. Um socorro, eu diria que vai envolver até a utilização de algum recurso financeiro. Por exemplo, lá a pessoa que está com alguma receita e não consegue um remédio do posto de saúde. Ela vem até você e aí a gente tenta, mesmo sem querer tornar uma prática, e não é, mas eu acabo sendo sensível na maioria das vezes, especialmente quando eu tenho capacidade de ajudar (Vereador – JF – 4).

A questão da participação e mediação de grupos é parte fundamental da compreensão renovada do conceito de representação e dos estudos recentes que buscam entender as conexões entre Estado e sociedade civil e, portanto, nos parece importante compreender essa relação. Uma das possíveis configurações poderia ser de complementariedade ou disputa, em que os grupos se caracterizassem como vias alternativas à representação formal, optando pela via contenciosa (MCADAM, TARROW e TILLY, 2001). Em outro sentido, o que tem sido observado recentemente são as relações de complementaridade, que estão presentes nas

instituições participativas em vários lugares do mundo, mas que também fazem parte da representação tradicional, por vezes observada a partir da noção de *lobby*.

A problemática no entorno dessa questão, como já abordado, passa pela concepção de não existir a possibilidade de complementaridade e conexão, mas antes cooptação. A ideia de que entidades e grupos têm conexão com representantes é algo que possibilita pensar a conexão entre indivíduos “desmobilizados” que por intermédio da relação com essas associações, ainda que informais, possam se conectar à esfera política. Como abordado na primeira seção, esse encadeamento de representação implica que a interferência do representado e da sociedade através da participação seja cada vez mais filtrada e, ao final das contas, não chegue de fato a influenciar a esfera decisória. Ao mesmo tempo, essa abordagem nos dá a possibilidade de enxergar a participação sob um prisma mais amplo e realista, incluindo os custos implicados na participação política e as soluções e atalhos para resolvê-los.

Em geral, outros tipos de grupos apareceram somente quando os vereadores foram questionados quanto às leis e às audiências públicas. Um dos vereadores de Juiz de Fora ligado à saúde cita uma associação de pessoas com autismo e diz que o grupo foi fundamental no desenvolvimento de uma lei e também de uma audiência pública. Um vereador ligado à temática da saúde e portador de deficiência cita a importância de uma associação e do conselho municipal da pessoa com deficiência como motivador tanto para a criação de leis, quanto para a realização de uma audiência pública. Nesses casos houve a citação explícita da influência:

Sempre tem um contato né. Por exemplo, na minha paróquia e lá tem uma pessoa que tem uma filha com autismo e conversando ali surgiu um movimento aqui na cidade que ela começou a participar e me chamou para conhecer uma pessoa. Sempre tem alguma coisa que vem na cabeça, mas boa parte vem mesmo da comunidade, vem das pessoas que te pedem alguma coisa (Vereador JF – 2).

Eles (um grupo de pessoas afetadas por um problema em comum) que vieram me procurar, vieram grupo de três pessoas aqui e colocou a situação e eu também desconhecia isso. **A gente não acompanha tudo, não tem como a gente acompanhar tudo.** Aí começando ‘o que que (sic)nós vamos fazer?’ Vamos fazer primeiro então uma Tribuna Livre, que a pessoa tem 20 minutos para falar, e depois vou fazer uma audiência pública e agora formar uma comissão que nós vamos direto no executivo também para tentar ajudar para ver o que que (sic) acontece (Vereador JF – 3.).

**Vereador:** Esse projeto chegou até a mim através de acadêmicos, um grupo de Advogados que são acompanhados por um professor de São Paulo e que apresentou esse projeto em várias cidades e em várias capitais. Colocaram esse projeto na minha mão para que eu possa defendê-lo aqui em Belo Horizonte e é um projeto que justamente traz um chamado para que a população participar mais da vida pública. É

um plebiscito e o referendo Popular que trata dessas possibilidades de pessoas participarem mais da vida pública.

**Entrevistador:** E porque procuraram você?

**Vereador:** Tem um deles que estudou com a minha esposa e por isso resolveu deixar o projeto comigo, por uma questão de afinidade (Vereador BH – 6).

Há outro caso em que um grupo de trabalhadores procura um vereador para solicitar uma audiência pública. É interessante notar que o vereador entende que um aspecto descritivo é o porquê ele ter sido procurado:

**Vereador:** Os próprios trabalhadores que estavam sendo prejudicados, sendo multados, tendo a mercadoria retida pelos fiscais e sentiram que não estava tendo como trabalhar, então eles procuraram a gente.

**Entrevistador:** Você tem ideia de como e por que eles te procuraram?

**Vereador:** Tem muito camelô que é deficiente (Vereador de BH – 6).

Ainda em relação a esse vereador, há um caso interessante em que foi procurado antes mesmo das eleições e se comprometeu em protocolar um projeto em favor de um grupo. Esse é um fenômeno que aparece uma única vez:

Não. Quando eu fui ser candidato já chegou para mim como proposta, o “movimento sem cobrador não dá”, e já quis que eu abraçasse esse grupo e defendesse o interesse deles dentro do Parlamento, tanto é que nós criamos um projeto que é pela volta do trabalho dos cobradores e, antes mesmo de ser eleito, já fiz uma proposta de voltar, eles voltarem. No primeiro dia de mandato protocolei ele (sic). É um grupo que vem dando apoio desde a constituição do nosso grupo político até a sua efetivação (Vereador BH – 6).

Entre as razões de legislar, outra comun é algo que surge da própria cabeça do vereador, mas normalmente mediado por alguma característica dele. Isso se repete nos relatos de cinco entrevistados e é o fenômeno esperado, especialmente se partirmos da ideia de uma atuação passiva dos cidadãos ou distanciada por parte dos políticos:

A minha vida inteira eu me desenvolvi com a minha ideia de empreendedorismo. Nós temos a nossa atividade fora da Câmara Municipal, então nós vivemos com essa experiência da iniciativa privada, de que tudo programado funciona melhor, você entendeu? Então a gente trouxe isso para dentro do nosso mandato, a gente trouxe essa experiência que a gente tem lá fora então quando você propõe um projeto de lei dessa magnitude você propõe que haja uma organização na cidade para que essas pessoas, no futuro, o município esteja se preparando para elas também (Vereador – JF – 1).

Um vereador cita, ainda, a comissão como espaço de proposições:

É porque na comissão houve uma pessoa que foi lá e manifestou. Tomou parte na Tribuna e manifestou à respeito e pediu se a gente poderia fazer uma discussão mais ampla, até chamando uma audiência pública. Então foi na realidade um encontro que nós fizemos na comissão, juntamente com um munícipe que chamou atenção para essa necessidade, para a gente ter uma discussão maior” (Vereador BH – 6).

Por fim, é abordado com frequência o caso em que o vereador identifica uma pessoa específica, que teria sugerido ou dado uma ideia que ele aponta ter sido o ponto de partida de uma ação política, indicando a dimensão informal da responsividade. Essa relação informal surge nas entrevistas motivada tanto por pessoas isoladas, quanto por pessoas mais próximas do vereador:

É por exemplo essa da cartilha, que a gente já conversou sobre isso, foi a ideia de uma pessoa de a gente fazer uma cartilha de atendimento. Dependendo da necessidade onde é que atende? Onde é que eu vou procurar o atendimento? Você tem um filho, por exemplo, que tá com uma necessidade ou um problema, um desvio ou até mesmo déficit de atenção ou está com autismo ou é autista, aonde é que ele vai procurar o recurso? Então a cartilha foi uma ideia de uma pessoa que trouxe até aqui para nós e a gente desenvolveu e estamos implementando na cidade (Vereador JF – 1).

Outro caso faz referência ao nascimento de um projeto de lei. Quando perguntado sobre o que motivou a realização do projeto, o vereador disse:

As pessoas ligaram, mas o ponto é que desde que eu entrei aqui as pessoas sempre questionavam isso, mas existiu um gatilho, a gota d'água na verdade. Foi o show de uma dupla sertaneja aqui em Juiz de Fora, que parece que estava programado para começar 10 horas da noite e eles chegaram quase 5 horas da manhã. Aí um amigo meu advogado, acho que nem dormiu, e logo no domingo de manhã cedo me ligou. Ele falou assim: ‘a gente tem que dar um jeito nisso cara, como é que a gente pode fazer?’ (Vereador JF – 3).

Aqui observamos a responsividade dos vereadores tanto aos indivíduos quanto aos grupos, nos indicando que a representação por demanda não se limita aos atendimentos individualizados, implicando em outros tipos de ação. Podemos observar a relevância da proximidade pessoal, dos grupos em busca de alguém que os represente e da adesão descritiva a certas questões. Nesse último caso, o vereador não inicia seu mandato com a bandeira dos deficientes físicos, mas aderiu a ela em consonância com algo que fazia parte de sua própria identidade combinado a sua participação no Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência. De forma geral é o único caso que surge a partir de uma conexão com uma instituição participativa. Em certa medida, os vereadores reconhecem também o caráter de representação

de certas lideranças, o que também lança uma questão interessante sobre o processo de reconhecimento de um representante por outro, especialmente quando se trata de um representante institucional em relação a um membro da sociedade civil.

Quando pensamos na atuação dos políticos, nos interessou investigar sobre como foi constituída sua equipe, justamente pensando, como citado anteriormente, se algum aspecto “participativo” surgiria. Entendemos que a equipe do vereador pode ser pensada para além de uma equipe puramente hierarquizada, mas que pode ter importância ativa no processo de construção de pautas e de influenciar propositivamente a direção do mandato. Quatro vereadores citaram critérios “participativos” na escolha da equipe. Essa noção de participação pode ser pensada em termos da ampliação do alcance da representação:

Quando eu tomei posse aqui, eu preocupei aqui, cada vereador tem direito a 18 funcionários, eu procurei por um funcionário de cada região de Belo Horizonte para que eles trouxessem as demandas dos bairros deles para minha pessoa, razão pela qual a gente tem atuado (Vereador BH – 1).

Normalmente, quando foi constituído esse grupo, eu trouxe para participar da minha assessoria pessoas das mais diversas representatividades, pessoas que possam agregar, que poderiam agregar ao nosso mandato. Claro que eu tenho uma votação, mas muitos do que estão no meu grupo agregam esses votos que eu preciso e o que eu olho também não só questão de poder agregar votos, mas também a questão técnica, porque nós precisamos ter um gabinete mais técnico possível, para que a gente possa conseguir dar resultado ao cidadão. [...] hoje eu tenho gente que se envolve muito com as pessoas idosas, com a necessidade de atendimento ao idoso, tem pessoas que se envolvem muito com as pessoas com deficiência, tem pessoas que se envolvem muito na área do transporte, diversos nichos que são acompanhados (Vereador BH – 3) .

Em outro sentido, vereadores indicam o elemento da continuidade entre o processo eleitoral e constituição da equipe. Outros dois vereadores seguem essa linha. Em um dos casos vemos uma combinação entre retribuição, representação comunitária e “cultural” com a dimensão das relações mais pessoais:

Eu sempre busquei refletir o apoio que obtinha e que obtive nos grupos que se organizavam para me apoiar de alguma forma. Sempre foi quase de maneira obsessiva que eu buscava e busco reproduzir na composição dessa minha assessoria, o que diminui um pouco a qualidade, porque você vai pegar, por exemplo, uma pessoa que atuava ou que atua em um trabalho comunitário aqui no bairro. Não é, do ponto de vista da formação, a pessoa que seria mais indicada para desempenhar o papel que ela exerce, mas ela é do ponto de vista político, pois ela acompanhou o trabalho desde o início e ela conhece boa parte das pessoas e ela me conhece bem. Sabe identificar os meus sentimentos, então isso vale para os demais [...] Sempre busquei dar ao meu mandato uma relação muito direta com expressões da cultura popular, então sempre teve alguém da capoeira e dos grupos que me apoiaram e me deram muita força para conquistar o primeiro mandato e depois passou a ser o pessoal do Samba. Eu tenho um sambista na minha equipe e que faz essa articulação

com os grupos tradicionais da cultura, então eu reproduzo um pouco a ideia da representação no meu próprio mandato. Eu senti a necessidade de ter uma assessoria, que diria, com um certo predomínio feminino, seja em termos de mérito seja em termos de influência mesmo sobre o meu trabalho [...] Como eu sou muito ligado aos segmentos populares a minha representação tem muito isso e privilegia até investindo para formar quadros, para ter esse trabalho pedagógico também dentro do próprio gabinete (Vereador JF – 4).

A ampliação da representação por meio da assessoria nos parece um elemento relevante que precisa ser mais bem investigado. É notório que independente da ênfase dada por cada vereador aos diferentes critérios, independente das especificidades, implica que a representação política empreendida pelo vereador precisa ser pensada também a partir de características de sua assessoria. A dimensão coletiva dos mandatos já foi observada no âmbito local (KUSCHNIR, 2000), contudo é importante um olhar voltado para os assessores como parte essencial do processo de construção da agenda e das estratégias de conexão com a participação.

Pessoas da equipe podem ser pensadas como conectores. Tornam-se elos entre os vereadores e grupos, movimentos, associações e outros representantes. Nesse sentido, é interessante pensar em como se dá a relação entre essas pessoas e o grupo no qual elas atuam. Considerar que esses atores são mediadores na medida em que podem não possuir poderes para firmar compromissos e realizar promessas, torna sua atuação distinta dos próprios vereadores. Poderíamos pensar a ideia do sistema de representações a partir de elos que se conectam e de representantes que cumprem funções distintas e com diferentes poderes ao longo da cadeia. Eles ainda podem cumprir papel essencial no imaginário que o político tem dos setores conectados, sem, contudo, serem mobilizadores e promovedores da participação. Por fim, dada a importância do elemento descritivo, essas pessoas podem suprir a ausência dessas características no vereador. Mesmo que estes tenham perfis mais próximos da população geral do que deputados e senadores, existem elementos como o pertencimento a um bairro específico, região da cidade ou a movimentos identitários que podem ser fundamentais.

Observamos em um caso a referência exclusiva à dimensão da fidelidade constituída a partir do pleito eleitoral, garantindo que aqueles que “subiram o morro com o vereador” iriam também desfrutar no momento da vitória. Apesar desse caso, isso normalmente aparece em uma combinação de critérios, que inclui a necessidade de certa expertise política e conhecimentos técnicos. Mas um caso que nos chama atenção é demonstrado no trecho do Vereador JF -4, em que aparece a referência a dimensão “educativa” em termos da formação de quadros políticos, dando a possibilidade de que pessoas ligadas a associações e grupos

apoiadores possam conhecer dimensões próprias da política institucional. Essa é a única vez que o tema da formação aparece como parte das razões da seleção da equipe.

Esse é um ponto interessante, haja vista que, mesmo não implicando uma abertura ampla em termos quantitativos, pode ser significativo para a qualificação de lideranças e representantes conectados a setores que não estão historicamente presentes nas instituições. Ainda que essa questão possa estar presente em outros mandatos, não parece se constituir como intencional. Esse é um dos momentos em que a dimensão ideológica da participação surge, justamente em um vereador alinhado à esquerda, o que demonstra que a participação política pode ser vista, como expusemos, a partir de variados alcances e critérios. A crítica dos teóricos da democracia participativa sugere elementos que não estão presentes na fala dos demais vereadores e que podem se converter em práticas de conexão mais substantivas.

Ao longo das entrevistas é perceptível a relevância da equipe sugerindo e estruturando a atuação. Foi possível observar dois casos de proposições de leis que surgem diretamente de líderes de gabinete, encabeçando pesquisa de temas e uma espécie de *benchmarking* de boas práticas legislativas em outros municípios. Os critérios de constituição dessas equipes podem, portanto, implicar em ampliação do escopo da representação do vereador, ainda que seja uma retribuição aos apoios recebidos em campanha. O fato de inserir uma pessoa ligada a um movimento de bairro não implica na simples cooptação dos votos daquela região, mas na constituição de uma relação que pode ter diferentes elementos e sentidos. O vereador 7 de Belo Horizonte cita também que tem pessoas “que se envolvem muito” com variados grupos, o que não deixou claro se falava de *advocacy* ou de pessoas com uma conexão descritiva com grupos.

Outro aspecto relevante da atuação dos vereadores são as comissões. Ainda que muitas vezes as questões de análise de legislação não impliquem em grandes debates como no congresso, as comissões estão vinculadas à representação e imprimem uma identidade ao mandato do vereador, como é o exemplo de um dos entrevistados ligado a temática dos idosos, de outro na comissão de pessoas com deficiência e dos profissionais da saúde nas comissões de saúde. Nos dois casos de vereadores ligados ao associativismo, um deles tem conexão com o tema da saúde mediado pela religião, enquanto o outro parece ter sido levado a comissão a partir das lutas que outrora travou através da associação pela implementação do posto de saúde no bairro. Apesar do papel das comissões, percebemos que os aspectos participativos incidem mais na dimensão das visitas técnicas e também na realização de audiências públicas, por vezes demandadas pelas comissões. De forma indireta, podemos

observar também um caso em que o vereador foi procurado para encaminhar a demanda de uma associação por uma audiência pública, em virtude de seu pertencimento a uma comissão ligada à problemática em questão, ainda que tenha sido um encaminhamento individual.

Em relação à atuação dos vereadores, buscamos compreender mais sobre os requerimentos e ficou claro que é a atividade mais frequente dos vereadores e que de maneira geral essas demandas tem um fluxo espontâneo contínuo. Não é preciso buscá-las, ainda que certas atividades realizadas pelos vereadores abram espaço para que surjam. Entre essas ações, dois vereadores, um de BH e um de JF, citaram o uso de ações sociais. No caso do vereador BH – 6, ele chama de gabinete itinerante. Diz que a ação visa captar demandas, mas também tem foco na prestação de serviços públicos, incluindo aferição de pressão, distribuição de brinquedos para crianças, corte de cabelo e assessoria jurídica. No caso do vereador de JF, a captação de demandas é meramente complementar e não tem um espaço específico para isso.

Perguntados sobre a forma como estruturam essas ações, ambos os vereadores indicaram que a ação é descentralizada no município, não tendo foco em bases eleitorais e os critérios variam. No caso de BH, o vereador informa que há uma predileção por lugares mais carentes e no caso do Vereador JF - 3 não houve uma elucidação do critério. Esse tipo de ação tem obviamente um sentido duplo e que não pode ser interpretado como uma ação “participativa”, ainda que seja uma forma de conexão com o público. Ela se estabelece ao fornecer um tipo de serviço útil a comunidade, mas que se mistura com dimensões assistencialistas, que possuem uma interface complexa dentro do debate sobre empoderamento da população. Essas ações, de forma geral, não possuem nenhum sentido de formação política, ainda que, na fala dos vereadores, eles afirmem realizar um papel de conscientização acerca das competências dos poderes, mas sem perder a chance de intermediá-la quando não tem conotações absurdas. Mais uma vez, a ideia de uma participação da população na construção da pauta pública aparece de forma individualizada, já que ainda que essas sejam ações de impacto público elas não promovem espaços coletivos de debate, conscientização e formação política.

Um vereador cita o exercício de ir para uma região da cidade e ficar lá recebendo demandas e conversando com a população, mas por vezes se expor em demasia é pior do que ficar à surdina. Uma vez que o vereador se torna um intermediador o insucesso na busca pela demanda soa negativamente ao representado:

Porque eu não consigo fazer tanto quanto queria em termos de presença com meu tempo de uma maneira mais produtiva com as pessoas, nas comunidades. Até porque a gente sabe que toda conquista é sempre muito difícil e até para tapar o buraco de uma rua você leva alguns dias, algumas semanas e então com isso se cria um constrangimento e percebo isso. Isso me fez diminuir um pouco meu contato direto com as pessoas, embora isso seja algo que eu procure, por contradição, um pouco contraditório, se explica pelo constrangimento que a gente tenta resolver as questões e isso nem sempre é possível (Vereador JF – 4).

Em relação ao atendimento de requerimentos, surge uma questão interessante que localiza a atividade como uma ação de fiscalização. Ao compreender essa atividade como uma forma de fiscalização das ações da prefeitura, os vereadores podem ser pensados como participantes de um processo administrativo da cidade, tendo as associações um importante papel de apontar os problemas. O fato de os vereadores serem continuamente provocados implica em um processo que pode se dar a partir de um critério desigual, quando comparado à criação de um mecanismo impessoal de solução dos problemas do município. Essa, contudo, é uma lógica que depende da participação da população como demandadores da ação. Em termos de um contexto agonista de disputa entre atores da sociedade pela alocação de recursos, há que se considerar também a incapacidade do governo de perceber todos os problemas do município. A participação por vezes é vista como geradora de desigualdades, dado que a cultura participativa é um recurso desigualmente distribuído e, com isso, os grupos com mais propensão à participação serão mais privilegiados. Por outro lado, a exclusão da participação nos processos de construção da agenda não resolve o fato de que as elites políticas já são selecionadas e atuam imersas nas mesmas desigualdades. A questão chave volta ao ponto de que a participação é pensada qualitativa e quantitativamente, em um processo de contínuo alargamento do acesso às esferas decisórias. Isso se dá seja através de mecanismos de participação plena ou de formas indiretas, envolvendo as categorias de *accountability* e responsividade.

Esse tipo de participação que incide em certo sentido administrativo é uma realidade no cotidiano dos grandes municípios mediante pressão e demandas, o que se distingue claramente de mecanismos de gestão urbana como orçamento participativo. Essa atividade em si, como citado anteriormente, não implica na participação política qualificadora e empoderada de instituições, todavia, demonstra a capacidade de responsabilizar e mobilizar parcelas da população. Resta entender em que medida essas demandas superam o “ranço” tradicional da dádiva estatal ou se sugem como o reconhecimento do papel do Estado e dos governos com os cuidados urbanos, ainda que impliquem em clientelismo. Haveria algo de toquevilliano no papel desempenhado pelas associações de bairro e das lideranças informais?

Parece-nos demasiadamente limitado acreditar que a mentalidade democrática não tenha avançado ao longo do período de redemocratização. Nesses termos, falamos de ações muito pontuais e de baixo custo, normalmente vinculadas à manutenção urbana e a estrutura básica da operação de políticas públicas. A responsividade se daria, portanto, somente nesse nível de atuação?

Essa, todavia, não se limita às demandas específicas, mas também à atuação mais direta e explícita de grupos sociais. A ideia de *lobby* é importante, pois qualifica a capacidade de pressão de grupos sociais e empresários, porém, também precisa ser entendido em que sentido essas organizações tem dimensões representativas e possibilitam que determinados temas ganhem reconhecimento público. Isso chama ainda mais a atenção para um retorno ao estudo do associativismo e das organizações como parte da dinâmica democrática. No caso do município há ainda um tipo de atuação não-sistemático que não deixa de implicar em um tipo de conexão entre representação e participação. No seguinte trecho o vereador exemplifica esse ponto:

Tem grupos que demandam iniciativas de lei que já trazem projetos prontos, agora recentemente um grupo que me propõe criar um selo, que tem até a ver com essa semana relacionada a recursos, mas eles querem que crie o selo das empresas destinadas, destinada às empresas, um selo social para empresas que apoiaram o trabalho de ONGs que hoje se dedicam atender portadores do HIV, soropositivo. Aqueles que trazem propostas urbanísticas, tenho assim relação muito profunda com o pessoal da arquitetura e do EAD e também de algumas ONGs que lidam nessa área (Vereador JF - 4).

Podemos perceber a conexão entre representação e participação quando observamos o engajamento real do vereador pelas ações políticas, na busca por apoio e mobilização em prol das demandas. Poderíamos, ainda, considerar a existência de uma conexão mesmo quando o vereador simplesmente atua como um canal de encaminhamento? Poderíamos pensar em uma responsividade formal e uma responsividade substantiva? Mais uma vez nos vemos diante da questão acerca dos filtros de prioridade:

Meu método é isso: eu trabalho. Muitas vezes o problema, a iniciativa é minha, mas na grande maioria a gente é provocado. Feita a provocação você reproduz a demanda, apresenta a demanda e procura seguir isso de alguma forma. É variado. Tem umas que você vai com mais insistência, porque via-de-regra te procuram mais. Outros quase cai no esquecimento. Algumas caem no esquecimento, vamos ser honestos. Outras são resolvidas e às vezes só o papel já basta, outro já estão sendo providenciadas e a pessoa fica ali angustiada e pede a um, pede a outro vereador. Liga para o órgão, mas às vezes ela está sendo resolvida e você ainda está demandando (Vereador JF - 4).

Os condicionantes dessa “prioridade” são usualmente referenciados a utilidade pública, como uma espécie de filtro principal, mas nesse caso o vereador deixa clara a importância da pressão e do acompanhamento por parte do demandante. Esse mesmo vereador cita ainda uma situação complicada, em que se encontrava envergonhado diante de um grupo que pleiteou o encaminhamento de um projeto lei em favor de uma categoria profissional, mas que o vereador não havia conseguido empreender grandes avanços.

A atividade do vereador aparenta estar mais conectada aos grupos e as pessoas cotidianamente do que se imagina, mas que não aparecem, em certa medida, pela própria natureza individualizada de muitas dessas relações. É claro que demandas individuais por vezes tem aspectos públicos importantes, como a poda de uma árvore, tapar um buraco, interceder por uma pessoa. Como cita o Vereador 4, mesmo as demandas individualizadas, inclusive as mais assistencialistas, são expressões de algum problema público, como citado no caso dos patrocínios solicitados por grupos. Nesse sentido, os vereadores julgam que suas atividades quase sempre têm alguma finalidade pública. Esse é um caso em que demonstra certo limite da dicotomia particular x universal nos pequenos municípios. É possível que os termos se encontrem na atuação do vereador quando ele transita entre atendimentos individualizados e proposições de impacto público, ao mesmo tempo em que as pequenas ações não poderiam ser lidas somente na chave do particularismo.

Ainda em relação à atuação dos vereadores, investigamos sobre a realização de demandas assistencialistas, muitas vezes as mais enfatizadas no imaginário público e nos estudos sobre política local. Notoriamente, não tínhamos expectativas que os vereadores revelassem grandes esquemas assistencialistas e isso demonstrou ser uma preocupação ao afirmarem o distanciamento destas práticas. Ressaltaram a impossibilidade de mantê-las tanto do ponto de vista prático/material, quanto da dimensão legal. Ainda assim, duas são citadas por todos os vereadores e vistas como forma legítima e necessária de atendimento: assistência à saúde e auxílio na procura de empregos.

Os auxílios com remédios e encaminhamentos médicos apareceram em todas as entrevistas, mas sempre com a ênfase na urgência e do uso de recursos pessoais para atender essas demandas. Um vereador profissional da saúde informa que esse tipo de demanda é comum, inclusive um pedido de exame chegou à mesa da assessoria enquanto a entrevista era aguardada. Além do trabalho social que já realizava anteriormente, o vereador cita que mobiliza uma rede de amigos médicos para fazer encaminhamentos de pedidos por atendimentos específicos. Como era de se esperar, surge a informação de que não existe a

prática de fazer “fura-fila” na rede pública. A questão da saúde aparece sempre associada à questão da “urgência” e em um dos casos é citada uma experiência que “sensibilizou” todos no gabinete. As questões de saúde demandam moralmente a ação dos vereadores.

As ações voltadas a procura de emprego também aparecem com frequência, sendo citado por quatro vereadores, inclusive o de perfil mais participativo. O tema é tão importante que os vereadores deslocam assessores específicos para essa atividade. Em um dos casos houve a reclamação por não se tratar de uma atividade própria do vereador e em outro o vereador indica ter prazer em realizar essa atividade, ainda que também reconheça não ser função do vereador. Em visita ao gabinete de um deles também pude observar uma pilha de currículos sobre a mesa de recepção. Como essas questões se coadunam ao nosso tema? Esses aspectos são importantes, pois implicam em uma noção de representação política que vai além da política formal e que usualmente é vista como desvio, mas que na prática se constitui como aspecto fundamental. As demandas estão presentes e os vereadores são cobrados dessa atuação:

Você viu um doente tem que dar uma passagem, se você ver (sic) um doente você tem que dar R\$10 para ele, você vai mandar ele ir para prefeitura? Então tem coisa que tem fazer mesmo, não tem outra saída, mas tem coisas que não tem jeito. O vereador é visto como uma pessoa que tem que defender o belorizontino, a comunidade. Então se a pessoa precisar de R\$ 20 e o vereador não puder ajudar, então esse Vereador não vale nada, né? Mas a função do vereador é fiscalizar o Executivo, mas tem muita coisa que você é obrigado a fazer. É para zelar o seu prestígio o seu nome e de amor ao próximo (Vereador BH – 1).

Olha, não acontece mais (Receber demandas assistencialistas). Eu posso ter tido uma meia dúzia de solicitação desse tipo quando eu entrei aqui no mandato, mas as pessoas já me reconhecem, já sabe como é que é o nosso trabalho e elas respeitam isso. Isso tem sido bacana porque ela sabe que aqui no gabinete não existe esse tipo de conduta, de assistencialismo, a gente vai estar sempre aberto e a gente sempre responde dessa forma. A gente está aqui para resolver e infelizmente esse tipo de problema a gente sabe que é comum e a gente não tem como resolver, mas ele tá aberto para resolver outras causas relacionadas às demandas lá da comunidade, problemas na área da saúde e etc. (Vereador JF – 3)

No primeiro caso, observamos a ideia de que o vereador cuida da comunidade e tem um compromisso em atender.<sup>74</sup> Não o fazer em uma pequena demanda, especialmente relacionadas a questões como a saúde, incide sobre uma questão simbólica do vereador. Na outra passagem vemos o esclarecimento da tentativa de afastamento desse tipo de questão,

---

<sup>74</sup> Em uma pesquisa realizada em municípios de pequeno porte, é possível recordar um prefeito que citou que ao rejeitar atender demandas assistencialistas ele era tomado como “carrancudo” e “difícil de tratar”. Em certo sentido a relação de um prefeito em municípios de menos de 15 mil pessoas não parece ser tão distinta de vereadores em municípios de grande porte, especialmente se considerarmos dimensões populacionais e mesmo número de votos.

que como dissemos anteriormente, não inclui questões de saúde e emprego. A câmara de Juiz de Fora, como já citado, tem o CAC como uma forma de reduzir os custos da ação do político, pois permite que ele faça um encaminhamento do problema para a estrutura da câmara, mas sem deixar de capitalizar ao seu mandato o atendimento. Mudanças institucionais podem representar avanços em relação à “despersonalização” da atividade política, mas os indivíduos se adaptam ao mesmo em tempo que adaptam as instituições.

Em relação à forma de encaminhamento das demandas todos os vereadores enfatizaram a utilização das vias institucionais, sendo complementado pelo contato direto com a prefeitura por meio de telefonemas ou de algum assessor que vai pessoalmente. A afirmação nas entrevistas, como exposto pelo Vereador JF – 3, é da redução das demandas assistencialistas e a ênfase nas de mediação, os vereadores identificam ser preciso respeitar os ritos. Um dos vereadores cita que tentar utilizar outros canais e mecanismos pode criar uma situação ruim com os demais parlamentares. Se considerarmos que a prefeitura é a via de resolução da esmagadora maioria das demandas encaminhadas aos vereadores, faz sentido imaginar que há problemas derivados de atropelar os outros, especialmente porque a prefeitura possui uma base sempre mais ampla, em alguns municípios sendo integralmente composta por governistas. Não é o caso de Juiz de Fora e de Belo Horizonte, ainda que a prefeitura possua a maioria nos dois casos. Como afirmamos anteriormente, a utilização de mecanismos de formalização dos encaminhamentos poderia ser uma das formas de garantir a prestação de contas para os munícipes de que a demanda foi encaminhada a prefeitura, transferindo o ônus de sua não efetivação. O vereador cumpre seu papel e pode justificar que o não atendimento é derivado de falhas ou limites da prefeitura.

Por fim, perguntamos como os vereadores divulgam e prestam contas de suas ações. Todos os vereadores citaram o uso de panfletos e jornais, mas variando bastante em relação a periodicidade. No caso de Belo Horizonte, foi citada a existência de uma verba exclusiva para isso. Havia também uma verba para a distribuição, porém ela foi cortada no final de 2018. De acordo com os vereadores, esse tipo de divulgação foi utilizado em uma frequência que varia de quatro por ano, até um vereador que não realizou nenhuma vez no período em questão. Seis dos sete vereadores citaram a utilização da rede social ou aplicativo de mensagens como um espaço de divulgação contínua, mas a ênfase foi bastante diferente. O *Facebook* aparece como a principal entre cinco dos seis, somado ao *Whatsapp*. Houve somente um vereador que deu ênfase específica no segundo:

Hoje nós usamos muito o *Instagram* e o *Facebook*. Nós usamos muito *Whatsapp*. Hoje eu acho que o *WhatsApp* reflete, dá um resultado até melhor do que essas outras, porque o *WhatsApp* você tem o contato com a pessoa, a pessoa te conhece. Agora *Facebook* você tem o benefício que alcança pessoas que nem te conhecem e que passam a entender que, na sua forma de representar, é aquilo que eles querem. Então todo contato, seja lá João ou Maria, me ligou eu salvo e eu não perco nenhum contato. Vou formando uma rede de contatos e no meu mandato para cá, só no meu mandato para cá, já tem quase 5 mil contatos porque eu já vou salvando todos. Eu não perco um. Eu já vou mantendo contato com essas pessoas. Se manda um bom dia você tem que interagir, então eu não posso simplesmente ler e deixar de responder (Vereador BH – 2).

Os dados apresentados no segundo capítulo demonstram que a maior parte dos vereadores dos municípios de grande porte utilizam as redes sociais como principal forma de interação com as bases. No caso dos entrevistados percebemos a centralidade no contato face a face, mas a presença também central das redes sociais. Como afirma um dos vereadores, a forma de entrar em contato com os eleitores é “indo até eles, rasgando o verbo direto, chegando na (sic) casinha deles lá, qualquer lugar onde for. Na rede social eles mandam muitas (demandas) eu vou lá ver de perto o que tá precisando” (Vereador BH – 3). Não se trata efetivamente de uma contradição.

O uso do *Facebook* nos parece especialmente interessante quando se trata de pensar a participação política, pois possibilita uma interação publicizada ao mesmo tempo em que a construção de um histórico de atividades dos vereadores. A mera potencialidade, no entanto, não significa a sua efetivação. Para que pudéssemos entender as redes sociais como um veículo de conexão entre representação e participação, precisaríamos considerar as dimensões de diálogo e de prestação de contas por parte dos vereadores. Há possibilidades de propagandear as ações e de não expor justificativas e fundamentação para elas. Essa potencialidade é muito variada. Por outro lado, ainda existe a questão da utilização por parte da população desse tipo de informação tanto na orientação de ações cotidianas quanto no período eleitoral. O *WhatsApp*, por sua vez, é uma reprodução do contato individualizado ou do contato com grupos fechados. A forma enfatizada pelo vereador deixa clara essa dimensão pessoalizada, que permite que o *WhatsApp* se configure como uma ferramenta mais utilizada, mas ao mesmo tempo uma “caixa preta”<sup>75</sup>. O vereador cita que de sua atuação cotidiana essa

<sup>75</sup> As eleições presidenciais de 2018 chamaram a atenção para o uso do *WhatsApp* como mecanismo de campanha eleitoral e de desinformação. O fluxo incessante e sem filtro das chamadas Fake News coloca o *WhatsApp* como uma poderosa ferramenta, barata, acessível, difundida que possibilita uma comunicação mais fluida e em duas vias, mas que dificulta rastrear posições e não apresenta um *feed* ao estilo de do Facebook facilitando a observação de posicionamentos mais coerentes e no tempo. A discussão focada no papel das redes sociais como mecanismo de campanha parece ter se tornado um tema muito importante no campo da comunicação política, incluindo o conceito de campanha contínua, mas para nós implica pensa-lo como um mecanismo importante na representação como um processo.

atividade de comunicação via aplicativo é a que ele mais investe tempo, gastando em média quatro a cinco horas por dia.

O Vereador 3 de Juiz de Fora também faz referência a rede social como uma das principais formas de entrar em contato com a população, dizendo também ser um importante canal de recebimento de demandas. A rede social possibilita que as atividades dos vereadores rompam com sua esfera imediata de representação. A quantidade de votos demandados para uma vitória no pleito gira em torno de 1500 a 3000 votos em Juiz de Fora e de 3500 a 4500 votos em Belo Horizonte. Levando em consideração o contexto de disputa que o formato proporcional de lista aberta implica e de evidências que surgem ao longo das entrevistas, o vereador pode focar em uma atuação bastante delimitada em suas bases. Um exemplo dos limites de outros meios são os panfletos que são publicados em números quase irrisórios diante do tamanho da população. Os vereadores nos informaram números que variam de 10.000 a 20.000 panfletos, o que significa que a prestação de contas tem um alcance bastante limitado. Somando-se ao fato de outros meios possuem uma periodicidade mais limitada. No caso do vereador que não possui redes sociais ativas ele tem uma atuação bastante restrita às associações com as quais tem conexão e ao recorte geográfico de seu bairro e região. Isso chama atenção para as dificuldades de manter um controle estrito das atividades dos vereadores individualmente, demandando quase necessariamente uma divisão do trabalho no acompanhamento dos representantes.

A incapacidade dos vereadores de publicizarem amplamente suas próprias ações aponta para os limites de pautarem grandes questões e inclui a necessidade em pensar que esses representantes sejam capazes de moldar o representado e a sociedade em termos mais amplos. Em um município de pequeno porte, essa pode ser uma questão de menor importância, afinal de contas o “boca a boca” pode ser o suficiente para informar toda a cidade. Esse imaginário também merece problematização, pois mesmo nos municípios de pequeno porte existem casos onde distritos e zonas rurais estão a muitos quilômetros da sede. A grande mídia, ainda que pouco citada, tem uma capacidade muito superior à dos vereadores para expor suas atividades e colocá-los sob o juízo de toda a cidade. A existência de uma TV Câmara é um passo aparentemente significativo, mas que também demanda ser investigado o impacto e a relevância como mecanismo de *accountability*. Em Belo Horizonte a TV Câmara não existe mais, porém ainda há transmissão on-line das reuniões.

A existência desses canais de comunicação e interação torna-se relevante se pensarmos que a representação tem uma dimensão pragmática que envolve sujeitos próximos,

grupos, atores, empresas para quem o vereador presta contas diretamente. Ainda que de forma assistemática como é a tendência geral entre os entrevistados, via boca a boca, mediante o convívio nos seus bairros, a representação no interior das instituições tem uma dimensão universalista que não pode ser negada é dada normativamente, sendo importante mecanismos que possibilitem evitar circuitos fechados (ALMEIDA, 2015). Ao mesmo tempo em que o sistema proporcional permite que minorias acessem o poder com menos barreiras, também pode ser pensado como um incentivo a focalização no que o vereador pensa representar e reproduzir os efeitos de sistemas majoritários. Isso é corroborado pela dimensão conflituosa no nível intrapartidário, questão que também fica evidenciada por alguns vereadores. Os vínculos constituídos por eles com a sociedade são muito mais produto de suas redes próprias do que estruturados em torno do partido.

### 4.3 DIMENSÕES E ESTRATÉGIAS PARTICIPATIVAS DO MANDATO

Quando pensamos na participação política em conexão com a representação várias dimensões podem ser imaginadas. Podemos observar essa conexão quando a população através de pressão e diálogo é capaz de afetar o posicionamento de seus representantes. Esse fenômeno, no entanto, pode se dar através de movimentos sociais organizados, associações, sindicatos, mas também informalmente ou de forma desorganizada. Essa participação pode se dar em diferentes momentos do processo político, indo desde a identificação de pautas, passando pela pressão para que elas entrem na agenda, indo até o processo de formulação, implementação e mesmo de avaliação. Cabe retomar que a responsividade aqui é distinta da congruência, pois assumimos a existência de um processo de interação. Contudo, a qualidade dessa conexão precisa ser observada também a luz da *accountability*. Esse conceito de participação, contudo, é galgado nos debates teóricos sobre a democracia e assume uma dimensão normativa.

Nos pareceu importante entender e aprofundar nosso conhecimento sobre o que os vereadores concebem como participação, bem como mobilizam os mecanismos institucionais de participação, qual sentido atribuem a eles e se, de forma criativa, utilizam mecanismos participativos em seus mandatos. Como ponto de partida, percebemos que vários mandatos carregam a alcunha de “Mandato Participativo”, corroborando a evidência do *survey* de que a participação é tema absorvido pelas elites locais e utilizado como um argumento de qualidade do mandato. Todavia, poderíamos conceber que o entendimento dos vereadores sobre ser

favorável a participação se limitaria a dimensão do voto, demonstrando a permanência de um argumento elitista?

Os dados da primeira seção nos levam a crer que não, restando-nos ao menos duas possibilidades: 1) poderíamos assumir uma concepção demagógica, em que os políticos entendem que o argumento em prol da participação é necessário, ainda que a prática seja evitar sua efetivação mesmo incorporando a gramática nos discursos; 2) A participação como conceito assume sentidos diversos e os próprios vereadores naturalizam pequenos atos como uma espécie de conexão suficiente com seu eleitorado, limitando a participação a esse escopo. Acreditamos que não haja uma única resposta, que variará de acordo com outras posições, porém, aparentemente, a ideia de mandato participativo coaduna o que é demonstrado ao longo das entrevistas: os vereadores são acessíveis e trabalham por demandas da população a maior parte do tempo, logo, em seu entendimento, seus mandatos são participativos. Nesse sentido, a ideia de participação para a maioria dos vereadores é bem menos exigente e impactante do que a defendida na teoria participativa.

Esse é um elemento comum, haja vista que todos os vereadores afirmam ter um mandato nesses termos, alguns ostentando o título em seus gabinetes e outros utilizando em seus materiais de divulgação. Isso demonstra uma concepção comum, porém um dos vereadores identifica que a alcunha “mandato participativo”, em seu caso, tem mais a ver com a prática de plenárias que o vereador estabeleceu, o que lhe distingue de seus companheiros de mandato:

Em *Lato Sensu*, todos os mandatos são participativos, pois é lógico, as pessoas procuram e acabam influenciando a ação de todos os vereadores, isso eu não tenho dúvida, e eu não acho que somente o meu seja. Eu vejo que todos os outros tem essa marca de fazer seguindo demandas, mas no meu caso a gente organiza, desde quando eu me elegi. E antes mesmo de eu assumir eu já fiz a minha primeira plenária do mandato, aí a gente faz uma convocação geral dos meus apoiadores e que gostaria de debater, o público de modo geral, a gente não põe catraca no auditório, e ouvi as pessoas, naturalmente elencando aqueles temas que são mais importantes (Vereador JF – 4).

Essas plenárias tem um alcance específico percebido pelo próprio vereador:

São pessoas que estão vivendo o cotidiano do mandato desde o início ou que fazem uma aproximação com mandato em um determinado período. São três grupos: um que está desde o início, uns que acompanham o mandato por um período e outros que se aproximam em um período específico. Não pode dizer que são reflexo da vontade da coletividade, falando assim como se fosse um cientista social, não é. Eu não posso tomar isso como uma pesquisa, como uma amostra do universo. Lógico que não. Mas é impossível você fazer isso o tempo todo, então eu valorizo esse encontro. Ele tem essa marca e ele pode ser no encontro das pessoas que estão afim

naquele momento de debater aquele tema e me guio por isso, correndo riscos inclusive até de ir na (sic) contramão (Vereador JF – 4).

Podemos observar que é um elemento chave na distinção da atitude desse parlamentar em relação aos demais. É uma atitude ativa na produção de um espaço de participação. Esse é um dos elementos chave para que possamos indicar mandatos mais capazes de conectar representação e participação, ao mesmo tempo em que viabilizam a construção do representado. Outro compreende a noção de participação a partir de seu envolvimento com a população e de sua própria mobilização para conhecer a cidade:

Eu acabei de te falar agora, sou o único vereador da região Leste de Belo Horizonte, mas eu não sou Vereador só da região, eu sou um vereador de Belo Horizonte. Então eu vou no (sic) parque municipal, aonde vão 50 a 100 mil pessoas por fim de semana e feriado e eu vejo como os banheiros são péssimos, eu vou no Jardim Zoológico lá na Pampulha e vejo aqueles bancos no zoológico, a criança vai sentar no banco daquele, super velho, e espeta a coxinha na farpa de madeira. Então são coisas que você tem que estar atento a tudo e não deve ficar bitolado em uma determinada coisa e esquecer do resto (Vereador BH – 1).

Nesse mesmo sentido, outro vereador entende o “mandato participativo” a partir da concepção de o mandato ser o próprio ator participativo:

Olha, participativo é aquele que você participa com as pessoas que você discute em grupo, que você vai até as reuniões, por exemplo, as reuniões da Saúde no conselho de saúde a gente participa de reuniões, de pro melhoramento dos bairros a gente participa. Eu acho que o vereador, acho que todos tem esse cunho participativo. A gente coloca esse slogan mandato participativo porque a gente participa mesmo. É participativo mesmo tem que participar senão você não faz um bom mandato (Vereador JF – 01).

Na prática vemos três concepções: a concepção da “representação por demanda” como forma de um mandato participativo, a ideia de um mandato que dialoga através de canais de comunicação com seus representados e a ideia de um vereador participativo, que se move, se desloca e participa de outros espaços. As três formas nos parecem relevantes e correspondem a diferentes dimensões dentro de nosso debate teórico. No primeiro caso, vemos claramente a dimensão da responsividade, construída cotidianamente nas respostas sobre aqueles aspectos administrativos, mas que, por vezes, também alcançam ações mais complexas. No segundo caso, vemos a participação do vereador em espaços de diálogo, que a princípio não possuem nenhum poder vinculatório, mas que o coloca como um possível conector em um sistema deliberativo. Os vereadores exploram e dão sentido às instituições e espaços da sociedade

civil já existentes, podendo entrar em contato com outros atores representativos e com a sociedade. No terceiro caso, vemos a atitude ativa do vereador em busca de problemas, se expondo a população. A fala do Vereador BH – 1, no entanto, demonstra um interesse em observar e ir até espaços públicos e subsidiar sua atividade, implicando na concepção mais tradicional de uma representação exercida a partir dos olhos do representante e de seu juízo, sem elencar a dimensão dialógica, coletiva e/ou formal. Esse tipo de ação possibilita que a população possa entrar em contato com ele e levar demandas que podem subsidiar sua ação.

Prosseguindo nas indagações sobre a dimensão da participação no mandato, perguntamos aos vereadores sobre as audiências públicas e também a participação em conselhos, considerando essas IPs de forma geral e o conselho de saúde especificamente. As audiências públicas são vistas como válidas por todos os vereadores, mas de maneira geral há um descontentamento quanto aos seus resultados. Algo que fica nítido nas referências às audiências é a centralidade do aspecto pragmático e resolutivo como critério de qualidade. Chama a atenção para a possibilidade de que as audiências não tenham um papel **prioritariamente** de construção de pautas, formulação, aperfeiçoamento ds políticas, prestação de contas e aprendizado, mas sim de resolução de problemas específicos:

Elas não influenciam minha atuação como vereador. Eu tenho uma visão crítica com relação às audiências públicas, assim no sentido de que eu acho que são extremamente importantes e são fundamentais, mas é necessário que essas audiências sejam mais resolutivas. Muitas vezes você vê audiência pública aqui para inglês ver, para poder mostrar para a sociedade que o assunto foi trazido aqui, mas a gente precisa ser mais pragmático, ser mais resolutivo nas audiências, sair da audiência pública com uma posição (Vereador JF – 03).

Outro vereador indica que as audiências em geral são para tratar temas que estão na alçada do executivo. Coloca assim o dilema da centralização de poderes no executivo, apontando mais uma vez para a mediação como via de ação. Outro ponto que nos chama atenção é em relação ao ônus de a audiência não surtir efeito, reforçando a questão que colocamos anteriormente sobre o custo da exposição do vereador. A audiência pública é em si uma atividade mais complexa, tanto por representar pressão sobre o executivo, quanto pela possibilidade de não produzir resultados:

A gente espera de uma audiência pública resolver aquele problema, aquela dificuldade, aquele impasse, que muitas vezes não resolve. Uma vez ou outra resolve. Porque a gente realmente fica preocupado que depois a pessoa fica se queixando “já é a terceira, quarta, quinta reunião” e as pessoas falam isso. “A já é a quinta vez que eu estou participando disso e não teve solução”, então é nesse sentido. Na verdade, nós vamos fazer uma audiência pública aqui e tudo é problema relacionado ao executivo, não é nada relacionado a câmara, algum problema interno, alguma questão assim (Vereador JF – 3).

Essa percepção focada na resolução de problemas é interessante na medida em que se torna atrativa ao público, porém passa a ser uma forma limitada de perceber distintos potenciais para audiências pelos representantes. As audiências, por seu formato flexível, poderiam ser mobilizadas para diversos fins. Para investigar melhor esse aspecto perguntamos aos vereadores se as audiências afetam o exercício de seus mandatos. O caso acima demonstra um ceticismo em relação às audiências. No segundo trecho, do Vereador de JF – 3, podemos observar mais uma vez a questão pragmática e como elas acabam se direcionando sempre ao papel de intermediação com o executivo. Em outro caso é possível observar que o vereador entende que as pessoas, mais precisamente aquelas que votaram nele, já sabem o que ele pensa e por isso as audiências não implicam em mudanças no seu posicionamento:

Muito pouco. Porque eu sou aquele vereador que todos que votaram em mim me conhecem, sabe o que eu faço, sabem tudo da minha vida, então não sou aquele cara que sai fazendo propaganda. Todos os que votaram em mim eu já fiz alguma coisa por eles. Então por isso eu acho que a audiência, pessoalmente, ela vale é muito pouquinho (Vereador BH – 1).

A avaliação do vereador está em consonância com a sua expectativa, do que deveria ser o objetivo da audiência. Nesse sentido as concepções sobre participação política nos parecem chave para a ampliação do escopo dessas ações. Estamos, dessa forma, considerando que as crenças das elites políticas são fundamentais e que as percepções sobre o que é a participação, os seus limites e as estratégias estão no âmbito da cultura política desses atores. Em outros casos observamos a consideração de que a audiência produz aprendizado e vai além de um papel estritamente pragmática em relação à resolução de demandas:

Dá visibilidade e porque quando você faz uma audiência pública você está defendendo os direitos de uma comunidade isso acaba expandido seus horizontes e te aproxima da comunidade. Audiências públicas são muito boas, dá resultado positivo (Vereador JF – 1).

Audiência pública é necessária sempre dentro do mandato, porque é a forma de você aproximar a população da casa, seja na casa ou dentro da comunidade, porque as audiências públicas podem acontecer fora da casa também. Pode acontecer dentro das comunidades e a forma de você interagir o Executivo, o munícipe e o legislativo, o que eu te falei durante a entrevista [...] (Vereador BH – 2).

A busca pela ideia de aprendizado por parte do representante pode ser pensada como uma das dimensões da responsividade constituída a partir do diálogo com a população ou ao menos com aqueles que considera serem seus representados. É difícil realizar essa aferição, mas acreditamos ser importante no debate e que toca também a deliberação.

Perguntamos ainda se os vereadores se lembravam de audiências de outros vereadores que tinham trazido novas informações ou afetado sua atividade de alguma forma. Três entrevistados citaram exemplos. Um dos vereadores, o mesmo que enfatiza o aspecto pragmático das audiências, cita uma na qual ele teve uma importante participação na proposição de uma solução para o problema em questão, mas não enfatiza nenhuma dimensão de aprendizado, uma nova pauta e/ou um novo grupo que tenha se tornado importante para o seu mandato. Os outros dois vereadores citam a mudança de posição e aprendizado e um deles cita um exemplo concreto:

Esses tempos teve até uma que mudou a minha opinião, teve o caso lá do Linhares relacionado à APAC (Associação de Assistência aos Condenados) do Bairro, que já tem duas unidades prisionais, vai ganhar uma agora que é modelo, mas durante o debate eu me convenci que eles estavam certos. Eles foram tão felizes na argumentação, não tinha preconceito na argumentação deles, até porque o bairro é popular. Mas eles foram tão felizes que eu me convenci e acabei defendendo a tese deles e o estado não construiu. Estão caçando uma outra área para implantar uma APAC (Vereador JF- 4).

A posição do outro vereador (BH – 7), que diz ter aprendido com todas as audiências que participou. Essa posição se contrapõe a de seu chefe de gabinete, que percebe que a audiências pública “na maioria das vezes ela é mais um teatro do que qualquer coisa.” Essa percepção é importante, pois aponta que uma das principais ferramentas institucionais de conexão com a população não produz impacto, e não só isso, seriam formas de ludibriar a população. O assessor acredita que elas não produzem muito resultado e são mais uma forma do vereador mostrar que está fazendo algo.

Em relação aos conselhos municipais, observamos que todos os parlamentares entrevistados já foram participantes, mas a participação varia consideravelmente. Um dos entrevistados cita uma relação próxima com o conselho da pessoa com deficiência, elencando uma situação em que o conselho foi importante em um processo de tomada de decisão:

Eu votei no primeiro a favor, porque eu fui discutir com o setor que a gente representa, que é Conselho Municipal das pessoas com deficiência e a secretaria de políticas urbanas, e há determinadas pautas que estão lá que são boas para o plano diretor e que atende melhor pra gente e seria viável. Acabei votando em função disso, mas a minha convicção é que o plano diretor não atende tão bem todos os setores da sociedade (Vereador BH - 2).

Esse mesmo vereador reconhece o conselho como um setor que ele representa. Nos outros casos é possível perceber que os vereadores, de maneira geral, têm uma relação secundária com os conselhos. Isso se dá inclusive com o Conselho Municipal de Saúde, a despeito da relevância do tema para os vereadores. Um dos entrevistados cita que desistiu de

participar por acreditar que as decisões já chegavam prontas. Outros dois afirmaram que não participam do conselho por questão de horário e optam por dar preferência a Câmara. Um vereador faz uma colocação interessante sobre o tema, chamando a atenção para o não reconhecimento da câmara por parte do CMS como um interlocutor importante:

**Entrevistador:** E você acha que ter participado (dos conselhos) contribuiu para você como Vereador?

**Vereador:** Pouco. Acabei de confessar que eu estive meio ausente e para ser honesto: pouco. Pouco! Agora é mais quando conselho vêm a nós e leva alguma demanda.

**Entrevistador:** Isso acontece com alguma frequência?

**Vereador:** Pouco. Os conselhos buscam estabelecer, e eu acho que eles estão certos, eles se julgam pequenas câmaras, então em geral eles estabelecem uma relação direta com executivo. O Conselho de Saúde que é o mais forte, o mais antigo, raramente vai a câmara. Às vezes a câmara que chama para participar de uma audiência que tem a ver com a saúde. Isso é muito frequente. Agora eles quase nunca utilizam a câmara (Vereador JF – 4).

Somado a isso, perguntamos se os vereadores já tiveram algum conflito com a atuação dos conselhos e todos disseram que não. Essa resposta é corroborada por essa relação aparentemente superficial na maior parte dos casos, aparecendo nas falas de seis dos sete entrevistados. A participação ocorre nos mais diversos conselhos, como da pessoa com deficiência, emprego e renda, segurança alimentar, transporte, saúde, política urbana, demonstrando que a Câmara tem acesso a essas esferas de participação popular, o que corrobora os dados encontrados no *survey*, especialmente nas grandes cidades. Todavia a questão da qualidade dessas interações exige maior aprofundamento, também levando em conta as particularidades dos variados conselhos, que possuem graus de institucionalização, de participação da sociedade e regras que podem variar consideravelmente. Esse é um ponto importante pois representaria a possibilidade do encontro entre representantes formais estabelecidos por diferentes critérios e operando em distintos espaços institucionais. Essa relação superficial poderia ser uma expressão de um conflito de legitimidade, onde os vereadores não dão tanta atenção aos conselhos em virtude de os verem como espaços de reduzida importância? Ou seria, em parte, fruto do desenho institucional que vinculou os conselhos ao executivo? De forma geral, as respostas levam ao entendimento de que na maioria dos casos os vereadores veem ganhos na participação da população, mas essa participação aparece como um elemento mais central na atividade do vereador somente em um caso.

Prosseguindo na investigação da relação dos vereadores com os conselhos, dois vereadores fazem referência aos conselhos locais de saúde. Em um dos casos, o vereador (JF-1) diz participar das reuniões com alguma frequência e, em outro caso, o vereador (JF – 4) cita ter participado da fundação de um conselho local de saúde em seu bairro, mas que não participa mais. Se pensarmos a câmara e os conselhos como pontos de um sistema de deliberação e representação o contato parece ser muito pontual, poucas vezes se configurando em ações conjuntas ou integradas. No caso do Conselho Municipal de Saúde vemos que a participação junto às câmaras se dá nos poucos casos em que existe alguma legislação pertinente ao conselho e no caso das audiências públicas, onde normalmente participam como convidados e não como solicitantes.

Outro ponto é pertinente às formas de contato elaboradas pelos próprios vereadores que possibilitam a participação popular. De certa forma, as questões ao longo da entrevista tinham sempre como objetivo tentar perceber dimensões que pudéssemos considerar como favoráveis a participação e em que sentido. Entre os sete entrevistados, encontramos três estratégias claramente destinadas à conexão com a participação: a “plenária”, o “gabinete do povo” e “o gabinete itinerante”. Essas três práticas foram citadas por diferentes vereadores e têm desenhos muito distintos.

O primeiro caso, já citado, é de fato uma plenária para a qual as pessoas são convidadas a participar e contribuir com a construção de pauta do mandato. Nesse espaço o vereador coloca em discussão algumas questões que são debatidas e colocadas em votação, a palavra é aberta aos participantes. Ela assume uma dimensão formal, coletiva e deliberativa. Formal pela sua replicação ao longo dos mandatos e por seguir uma mesma lógica, entretanto não há um estatuto, ou regras formalizadas de participação da população. Deliberativa não só por proporcionar uma participação discursiva, mas por envolver tomada de decisão que em tese é vinculante.

O gabinete do povo é uma prática que envolve dar a possibilidade à população de propor e participar da formulação de leis. A pessoa não precisa de conhecimento, basta ter uma ideia e o vereador junto com o gabinete se incumbem dos aspectos técnicos. Uma vez pronto, chamam novamente quem trouxe a sugestão para debater e ver se está de acordo com suas ideias originais. Essa estratégia tem o aspecto formal de um projeto do gabinete, todavia se dá de forma individual e sem promover um debate amplo e plural, representando um desenho distinto da plenária. A proposta é interessante na medida em que as pessoas podem ter um contato mais formalizado com o vereador, possam entender um pouco sobre as

dificuldades e limites quanto às competências do legislativo local e cria uma certa responsabilidade do vereador para com o indivíduo que utilizou do mecanismo. Por outro lado, pode ter custos baixos para o vereador a não realização ou o não engajamento na aprovação dos projetos que nascem ali.

O gabinete itinerante é uma ação, como o próprio nome já identifica, em que o vereador vai a um determinado bairro e conjuga a atividade parlamentar a realização de uma ação social. A ação é feita em parceria entre o gabinete e a associação de bairro criada pelo próprio vereador. Esse terceiro caso também tem uma dimensão formal, mas é focada em captar demandas e prestar assistência à população:

A gente tem uma barraca e a gente leva para captar as demandas. Planeja essa agenda e já deixo organizado toda agenda do ano, então a gente vai uma semana antes no local com carro de som e no outro vai para a comunidade recebendo as demandas e nesse dia a gente leva também brinquedos para criançada, no caso pular, essas coisas. Quando a gente faz esses gabinetes e ações sociais a gente faz medição de glicose, aferição de pressão, costumamos levar também orientação jurídica e não só o trabalho do vereador, mas também o fornecimento de alguns serviços que temos através da associação (Vereador BH – 6).

Percebemos que parte dos vereadores que tem uma base geográfica mais demarcada e que evocam esse tipo de representação, também mobiliza a utilização de gabinetes externos, justificados como uma forma de dar acesso mais fácil à população. Dos quatro vereadores em que essa questão surgiu, três citaram os gabinetes externos e as vantagens, dizendo ter ampliado consideravelmente os atendimentos realizados. Na seção anterior observamos que a existência de gabinetes externos é uma prática dos grandes municípios, sendo que nos pequenos, na maioria dos casos, não existem nem mesmo gabinetes individuais na câmara.

Por fim, perguntamos aos vereadores se eles concordavam que deveriam seguir sempre a vontade da população em suas decisões. Essa pergunta teve dois padrões de resposta: três vereadores afirmaram categoricamente que sim. Outros quatro disseram que nem sempre, acentuando a capacidade de filtro do vereador. Essa é uma questão chave na tensão constitutiva entre representação e participação. Os representantes políticos são também filtros, dando vazão ou não às demandas e nesse sentido, especialmente na dinâmica de relações individuais, ele é o único dotado da capacidade de uma observação mais ampla das demandas e seus aspectos públicos.

A afirmação, no entanto, pouco tem a ver com o elitismo já presente no pensamento federalista, mas baseia-se na diferença de acesso à informação, possibilitando que tomem decisões mais acertadas. O fato de um representante assumir o papel como filtro não deve ser

entendido diretamente em oposição a participação, mas justamente como um aspecto fundamental da representação política. O que podemos ver como um problema é quando essa atividade de “filtrar” não é acompanhada da *accountability*. Entre os vereadores que disseram que não se deve seguir sempre a vontade da população, perguntamos também em qual situação isso não deve acontecer. Um dos entrevistados enfatizou as questões de orçamento em torno das decisões e que deve levar em consideração tanto os desejos da população quanto as possibilidades da prefeitura. No caso do vereador JF – 4, quando perguntado se existia questões em que ele iria contra mesmo se houvesse clamor popular, foram citadas situações que envolvam direitos civis. Em relação ao assunto ele diz:

Isso que a gente falou também, exemplo clássico da pena de morte, a maioria do povo provavelmente, nem sei se foram feitas pesquisas, mas em qualquer momento se fizeram pesquisa o povo vai dizer que a favor. Quem tem informações maiores percebe nitidamente que não é uma solução. Quem faz uma análise comparativa, por exemplo, vai ver onde tem ou não a diminuição da violência (Vereador JF – 4).

Outro vereador, que citou a importância da religiosidade em sua trajetória, defendeu que certas convicções religiosas lhe fariam ir contra a população. Observamos que, no caso do vereador JF 4, existem certas questões políticas presentes no programa do partido e isso lhe permite discordar da população, ainda que a maioria ficasse contra. O outro vereador tem em seus fundamentos morais um limite de interferência da sociedade. Aponta para as dimensões que os representantes carregam consigo, uma série de questões que não estão abertas ao debate ou a transformação, limitando as dimensões deliberativas e potencializando o caráter agonístico da democracia:

Essa questão até não entro muito, existe uma questão de ideologia de gênero, eu tenho uma certa (sic)dificuldade para entrar nessa, porque a gente tem públicos diversos e eu vejo que se eu for muito incisivo com uma, contra essa pauta, eu vou desagradar pessoas que são representantes de determinados grupos e que estão com a gente também, então vou desagradar. Eu mesmo vendo que eu sou contra, mas eu tenho dificuldade de falar que eu sou contra para não desagradar determinado setor, então eu procuro não ser muito incisivo nisso e eu nem procuro divulgar que eu sou contra isso daí. (Vereador BH - 6).

Uma das importâncias da questão programática na relação entre representação e participação é ressaltar aqueles aspectos centrais e de certa forma inegociáveis na atuação do parlamentar. Essas dimensões onde o vereador se fecha ao processo participativo também estão atreladas a outras dimensões da vida. Em pleitos onde o representante está mais distante do representado, a identificação desses campos “fechados” à participação pode ser mais difícil

de perceber. Já na disputa eleitoral para vereador, que envolve um número muito inferior de votos e uma proximidade (física) maior do eleitor, é possível que os votantes consigam identificar certas dimensões importantes à vida do parlamentar e que servirão como baliza de suas ações. Na ausência das linhas partidárias como norteadoras, o acesso a vida e a trajetória do parlamentar pode ser a única forma de identificar esses aspectos. Nesse ponto é preciso considerar a escassez de informação e a racionalidade limitada dos atores.

Ainda que consideremos que existem dimensões que estão fechadas, nas quais os representantes reservam-se o direito à independência, isso não limita a possibilidade de integrar os representados na tomada de decisão, haja vista que as questões cotidianamente debatidas englobam pautas diversas. Mesmo que as grandes diretrizes estejam definidas por programas partidários, ainda assim muitas questões surgem ao longo de um mandato e que não estão claramente definidas. O vereador pode se privar de ser responsivo, contudo, isso não impede a justificação de suas posições diante da sociedade. Vemos, portanto, o jogo entre responsividade - que por vezes aparenta remontar ao princípio do mandato imperativo no contexto local - e a independência do representante, perpassado por múltiplas experiências, crenças e valores que não estão abertos à deliberação.

O caso do vereador de BH – 6 demonstra a sensibilidade a certas pautas que são importantes a parte dos grupos que ele tem contato, optando por evitar o tema como forma de reduzir os custos do posicionamento ou o conflito com valores pessoais, que também podem estar ligados a outra base.

Ainda em relação a esse tema, enfatizando a dimensão da independência do mandato, um Vereador de Juiz de Fora afirma:

[...]no caso da pena de morte é atípico, porque você tem ali uma formação de uma opinião que é conduzida ou então movida por sentimentos muito primários, eu diria, aí eu acho que o político nesse caso é como um condutor de ônibus e ele via de regra tem uma visão, e seria bom que seja assim, que é melhor que o passageiro que está lá atrás e eu acho que ele tem que ter também uma coragem de dar uma freada, de reduzir e dar uma acelerada. Eu acho que o papel que encarna essa vocação pública ele sobressai nesse momento, não pode se afastar de determinados princípios e ele está dirigindo conforme o código de trânsito determina e a peça do Código de Trânsito é a peça mais acabada sobre o entendimento, sobre as regras que cada um deve seguir. Então a política exige isso, um aprofundamento (Vereador JF – 4).

O papel de educador do político também é ressaltado por outro entrevistado em sentido semelhante ao anterior. O Vereador JF – 3, coloca:

**Entrevistador:** Você acha que tem algum limite à participação popular?

**Vereador:** Não, eu acho que a participação popular é sempre bem-vinda, ela só vai ter que ser lapidada. Porque nem sempre quer dizer que a participação popular vai reverter aquilo no que ela está almejando. Então muitas vezes a gente precisa lapidar aqui do ponto de vista técnico, jurídico, mas ela é sempre importante. Mesmo que ela não seja atendida amplamente, em 100% dos seus anseios, ela de alguma forma tem que ser atendida. Aí para isso que serve os políticos: para escutar, lapidar e tentar transformar aquilo ali que efetivamente vai resolver o problema deles (Vereador JF – 3).

Nesse trecho o vereador reproduz um aspecto caro às teorias participativa e deliberativa. As preferências não são dados fixos e imutáveis, imunes à própria influência política. A comunicação e a interação surgiriam como um processo de formação da vontade que está diretamente implicado na construção da representação. Contudo, esse sentido dado pelo vereador, onde o representante atua como lapidador, como um sujeito ativo na relação com o representado é que nos parece ser prejudicada pela carência de mecanismos coletivos.

O terceiro dos vereadores que coloca ressalvas a seguir a “vontade da população” tem uma percepção crítica da participação popular:

Lamentavelmente sempre a Participação Popular ela vem gerida por alguém, vou te dar um exemplo: professores. Professores, sempre que tem algum problema aqui na câmara que envolve professores o sindicato está por trás. Então aquele Sindicalista, o objetivo daquele Sindicalista, é ganhar eleições na próxima eleições, interesse dele não é por ninguém para ganhar as eleições simplesmente aparecer (Vereador BH – 5).

Aqui o representante vincula a participação de setores à ideia de manipulação. A participação parece ser filtrada pela ideia da “participação de quem?”, haja vista que o político pode atribuir que determinada ação é fruto dos interesses de opositores mal-intencionados. A ideia da participação “gerida”, no entanto, parte do pressuposto de que existem iniciativas espontâneas que não tenham vinculação ideológica ou política, a exemplo do discurso que legitimou as manifestações “verde e amarelas” do impeachment de 2015. Ainda que a internet esteja possibilitando iniciativas descentralizadas de mobilização, teríamos dificuldade em identificar se a participação não foi gerida por algum grande interesse ou grupo organizado. Objetivamente, o vereador coloca a questão do interesse eleitoral, mas não seriam todas as ações, em certa medida, interessadas? Parece-nos que a distinção entre participação gerida e participação espontânea é mais complexa na realidade, ao custo de retirar do universo partidário a capacidade de articulação dos que se sentem representados, bem como da própria sociedade civil organizada, se esta tiver qualquer conexão com a política formal. Se a

participação realizada através da coletividade é vista com desconfiança, temos mais um elemento que favoreceria as relações individuais. Apesar de analisarmos o reflexo da fala considerando a possibilidade de que ela seja a opinião do vereador, é preciso considerá-la a partir da existência desse discurso referente a uma “nova política” ou a uma política focada somente no universal, que, como supracitado, esconde a realidade de quais grupos são considerados legítimos por representantes.

Todos os vereadores são favoráveis à participação popular, ainda que existam ressalvas como as colocadas anteriormente. Apesar disso, todos consideram que a participação é insuficiente e pouco frequente. Essa baixa participação é justificada em virtude da descrença das pessoas na política ou do desconhecimento. A despeito da referência à descrença, produzida pelas próprias ações dos políticos, os vereadores sempre afirmam que a população precisava participar mais, aparentando que existem canais e condições suficientes. A barreira estaria mais nas pessoas e na descrença geral do que em limites postos pelos próprios políticos e instituições:

A política está muito desacreditada, embora eu esteja só no segundo ano de mandato, muita gente não liga para votar, vota em qualquer um e depois, é o que não pode acontecer, vota em qualquer um. Se você não souber o que o candidato fez e o que ele faz você está jogando voto fora (Vereador BH – 5).

Eu vejo aqui na câmara que a participação é bastante moderada e poderia ser maior, mas a política está meio desacreditada e isso afasta um pouco as pessoas (Vereador JF – 1).

“Muito importante, eu acho que a política a gente não vive sem ela e a partir do momento que a população passar a se importar mais, estar participando, eu acredito que teremos grandes avanços nas questões políticas e nas políticas públicas e até mesmo por essa interação maior da sociedade (Vereador BH – 6).

Isso, o problema é que a população participa muito pouco. Ela participar sim durante o processo eleitoral, mas a população não participa na construção do processo político depois, entendeu? Por isso que a gente tá vivendo um momento de eleição aí você vê a participação popular, todo mundo aí “eu sou isso, sou aquilo”, beleza! Mas e depois? Onde que você me aponta que a população de fato está cobrando, está acompanhando, que está participando? Não a gente não percebe muito isso, ela se distancia (Vereador JF – 3).

Somente um vereador chama atenção para a existência de limites institucionais e reações contra a participação no interior do Estado. A referência à ideia de uma participação no processo político e não só nas eleições não se limita a ele, como vimos nas passagens anteriores, todavia surge uma dimensão institucional e a presença do “técnico”:

Hoje tem grupos que participam da política, mas que querem regredir as liberdades. É sempre uma participação lutando pela afirmação da democracia e pelo interesse coletivo que sobrepõe ao individual, sem naturalmente massacrar as minorias. É a minha razão de ser, da maneira como eu me comporto na vida pública e deve ser objetivo a ser perseguido pelo próprio estado. O estado deve-se abrir cada vez mais a participação, que também não é uma coisa muito fácil. Às vezes a burocracia se volta contra participação, às vezes eu diria muitas vezes, quase sempre em alguns casos e em alguns lugares. Burocratas não querem muito a participação, eles acham que sabem mais e que passam a dominar os códigos de determinada área e de determinado segmento, das leis (Vereador JF – 4).

Dada a percepção de baixa participação entre seis dos sete entrevistados, perguntamos se eles viam alguma forma de contribuir com a participação por meio do mandato ou da própria câmara. Entre as respostas vemos que os vereadores não pensam em estratégias próprias, mas apelam para a necessidade de haver iniciativas institucionais. Um dos vereadores cita o uso das audiências públicas, outro cita o retorno da câmara itinerante em Juiz de Fora. Outro vereador diz que no início do mandato ele quis fazer um projeto semelhante aos que levam estudantes para conhecer a câmara, mas direcionados à população em geral. Ele propôs de usar um carro da casa pra buscar grupos de pessoas nos bairros e comunidades e trazê-las para a casa. Enfatizou o fato de as pessoas desconhecerem a casa. Essa iniciativa, no entanto, foi proibida devido ao caráter de cooptação e aliciamento. De forma geral, os vereadores não imaginaram formas que pudessem ser realizadas no âmbito do próprio mandato. O vereador de JF – 4 aposta na real ativação da comissão de legislação participativa, todavia, coloca uma questão importante relativa à resistência do executivo e o esvaziamento de iniciativas participativas, a exemplo do plano diretor de Juiz de Fora:

“Os maiores anseios populares, uma inversão de prioridades como foi proposto, e retirado à obrigação para construtoras preservarem e destinarem uma parte de recursos para construção de moradias populares, isso se perdeu, isso foi retirado. Não adianta também fazer abertura e praticamente fechar a porta. O cidadão não quer mais saber disso e isso tem distanciado perigosamente as pessoas do processo participativo”.

De forma geral os vereadores entendem a participação para além do momento pontual do voto, com exceção de somente um dos vereadores, que se focou unicamente nessa dimensão:

**Entrevistador:** “O senhor acha que a população deveria ter mais mecanismo de afetar diretamente as decisões políticas?”

**Vereador:** “Olha, eu acredito que não, por quê? A população, o mecanismo que a população tem é de acompanhar o que o político faz, principalmente aquele que você votou. Você saber se ele está legal, se ele está realmente cumprindo aquilo que ele prometeu, se ele está realmente trabalhando pelo povo. Aí que funciona”.

Ao longo de nossa análise optamos por trabalhar as opiniões de forma coletiva tendo em vista a comparação da variedade de opiniões dos entrevistados. Como citamos inicialmente, foi possível perceber um perfil mais participativo no vereador de JF- 4, que utilizou tanto mecanismos institucionais como práticas dentro do próprio mandato, quanto como forma de ampliar a participação dos representados no mandato. As próprias falas do vereador demonstram que as ações tem um alcance pequeno, normalmente com a participação de pessoas que já acompanham o mandato. Nestes termos, as ações acabam tendo o mesmo limite de outras estratégias institucionais, que acabam não conseguindo alcançar e mobilizar cidadãos desmobilizados ou não participativos. O vereador cita ainda o uso de audiências públicas em grande quantidade, o que demonstrou queda nos últimos mandatos, até pela percepção das limitações do mecanismo e dos custos.

Ele observa, ainda, que a trajetória associativa e partidária foram centrais em relação ao foco que dá ao tema da participação popular, incluindo ações que conjugam participação e vida associativa. A referência ao uso da comissão de legislação participativa como alternativa de melhoria da participação, implica no reconhecimento de um mecanismo substantivo de atuação política e que chama a sociedade a um tipo de participação menos comum: o de legislador. Essa postura, no entanto, não implica que o vereador não tenha reservas e que entenda ter um poder e responsabilidade de filtrar as demandas, afirmando a assimetria intrínseca entre representação e participação no âmbito da política institucional.

Do lado oposto, vemos o vereador que não utiliza mecanismos institucionais, não se reconhece como aberto a ser afetado pelas instituições e que entende que a participação deve se limitar ao voto e a fiscalização. Apesar da trajetória associativa do vereador (mais de quinze anos), o associativismo representa uma prática ligada ao assistencialismo e à solidariedade religiosa, não implicando em uma preocupação com a utilização de mecanismos de fortalecimento da participação. O próprio vereador é presidente da associação desde sua criação, o que parece ser um indicativo da postura centralizadora, normalmente contrária às proposições de ampliação da participação política.

É evidente que o associativismo não é por si só uma força democratizadora, dependendo de valores e crenças que percebam a participação como algo importante a ser fomentado. O único elemento “participativo” a surgir nas ações do vereador é o uso do gabinete externo e a ideia de selecionar pessoas das variadas regiões do município, para

servirem como canais de demandas. Contudo, no mesmo sentido que os demais, o vereador atende às demandas que são encaminhadas cotidianamente ao gabinete.

Os demais casos demonstram o uso de mecanismos institucionais de participação combinados a “representação por demanda”, sempre se mostram favoráveis à participação, mas sem iniciativas robustas para sua ampliação, se limitando as duas experiências citadas. (gabinete do povo e gabinete itinerante, ambos em Belo Horizonte) A ênfase no relacionamento face a face e via rede social demonstra que as relações são majoritariamente individualizadas, reforçando o papel dos representantes da sociedade civil como ponto necessário para entender essa possível conexão.

De forma geral, a *accountability* é muito frágil. Ainda que existam canais institucionais de prestação de contas, ela se limita, na maior parte do tempo, à divulgação de panfletos e à exibição das reuniões pela TV e internet. Os vereadores são responsáveis pela sua própria comunicação e nesse sentido as redes sociais representam vantagens tanto em relação aos custos, como a frequência e a possibilidade de ampliar a qualidade da *accountability*. É necessário aprofundar o uso desse mecanismo em termos das possibilidades de afetar o processo de construção da representação, mas as formas *online* de contato têm significado uma melhoria na prestação de contas do que os vereadores têm realizado? E/ou elas tem servido para que os vereadores realizem *claims* mais abrangentes? Essa é uma questão importante de ser explorada no entendimento das relações estabelecidas entre representantes e representados com o objetivo de verificar se, de alguma forma, tem impacto positivo no fomento e a qualificação da participação política da sociedade.

Investigar as posições dos vereadores reforça a perspectiva de que as experiências anteriores ao mandato – como a associativa, profissional e religiosa - são fundamentais na orientação de sua atuação, sendo, em geral, pouco abertos à adesão às novas pautas, temas e identidades ao longo do mandato. Por pautas consideramos aquelas que vão além das soluções imediatas e bastante pragmáticas, como a manutenção de uma rua, mas aquelas que demandam maior engajamento. Tanto as questões profissionais como a trajetória associativa apareceram como elementos importantes nas práticas representativas, que aparentemente são mais relevantes do que vínculos partidários, inclusive para o entendimento das *claims* que os vereadores demonstraram ao longo das entrevistas. As questões identitárias ligadas aos novos movimentos sociais não estiveram significativamente presentes, reforçando a importância da defesa do acesso de representantes que sejam descritivamente ligados à certas pautas para que elas possam ganhar espaço.

A noção de participação é relevante, normalmente defendida, mas, em seis dos sete casos, não pode ser tomada como consonante com os argumentos dos defensores da participação e da necessária normatividade do conceito, no sentido da constituição de uma participação em andares mais altos (ARNSTEIN, 1969), plena (PATEMAN, 2002) ou forte (BARBER, 2003). Ainda assim, alguns elementos são reconhecidos e a participação aparece como legítima, sendo considerada como importante no processo cotidiano dos vereadores e de fato fazendo parte do processo de identificação de problemas no município, ainda que principalmente a partir de relações individualizadas.

De forma geral, o avanço da gramática da participação está presente, mas ela ainda é bastante polissêmica e continua dependente tanto da trajetória associativa quanto do alinhamento ideológico para que possamos pensar a qualidade da conexão entre representação e participação entre os diversos vereadores. Esta demanda tanto o reforço de práticas de *accountability* quanto de mecanismos de responsividade que tenham dimensões coletivas e que possam transcender os limites do encadeamento de múltiplas representações, capazes de mobilizar desmobilizados. Práticas que coloquem representantes e sociedade em mais situações que permitam a construção da representação a partir da interação e da proximidade, especialmente no contexto local, onde a distância física é menor.

Nossa pesquisa, até o presente momento, se deteve aos dados relativos às câmaras e de opinião dos vereadores, que nos ajudam a compreender o contexto e os atores representativos, mas que não nos possibilitam observar a dinâmica da relação entre representação e participação. De forma geral, os mecanismos institucionais não foram citados espontaneamente, porém as audiências públicas são vistas tanto como espaço de aprendizagem, quanto de resolução de problemas. Surgem como esforço dos vereadores de reforçarem pautas, contribuindo na constituição do representado, quanto demandadas pela sociedade, sendo uma expressão da responsividade. Apesar disso, também são vistas com desconfiança quanto aos resultados que produz e as motivações reais para a sua realização. Essas são razões, para além do sentido institucional de uma audiência pública, para que lancemos um olhar detido sobre elas. Na próxima seção realizaremos uma análise de audiências públicas realizadas tanto em Juiz de Fora quanto em Belo Horizonte, que nos possibilitarão observar uma dimensão prática dessa conexão no âmbito institucional.

## 5 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO ARENAS DE CONEXÃO?

A multiplicação de mecanismos de participação nas últimas décadas no Brasil ensejou a perspectiva de avanços em direção a um modelo de democracia participativa. A concepção de participação política avançou tanto em direção à criação de novos espaços quanto em relação à democratização dos existentes. A partir de agora, abordaremos um mecanismo de democratização no âmbito do legislativo, mas que em termos formais seria capaz de ter efeitos democratizantes em relação aos poderes políticos locais, estaduais e até federais, bem como sobre a sociedade civil e as instituições participativas. Isso poderia se dar uma vez que o modelo guarda a possibilidade de mobilizar atores diversos com grande liberdade de pauta. Por outro lado, a audiência pública como instrumento de participação possui duas limitações chave: seu caráter consultivo e sua aplicação pontual.

Os estudos sobre participação e sobre o sistema político brasileiro demonstraram a existência de um déficit de representação na sociedade, o que apontaria para um baixo grau de responsividade dos representantes e de desconhecimento da população em relação aos temas decididos. O primeiro problema tem relação com a falta de responsividade, enquanto o segundo ressalta as deficiências nas relações de *accountability*. Isso fortalece a sensação de que sempre é preciso a força da lei para dar amparo aos mecanismos de participação, e ainda assim se encontram variados desafios que esvaziam seu potencial. De qualquer forma, a realidade é que o instrumento das audiências públicas se proliferou no nível federal no âmbito dos três poderes, despertando o interesse dos pesquisadores a partir da abordagem proposta pela democracia deliberativa e participativa, incluindo a análise de audiências públicas digitais.

No âmbito do poder público municipal, ainda são poucos os estudos no campo da ciência e da sociologia política que deram atenção ao potencial democratizador desse instrumento. Nesse sentido buscamos investigar se ele cumpre a função de conectar representação e participação e como. Os dados coletados através do *survey* e os dados institucionais sobre as câmaras mostram que as audiências públicas são mais difundidas que as comissões de legislação participativa, que praticamente não encontram campo no âmbito municipal. Os dados do *survey* com os vereadores mostraram que 69,5% dos entrevistados havia participado de audiências públicas no período muitas vezes ou algumas vezes, contra 30,5% que não tinham participado ou participado raramente. Também foi possível observar que a participação em audiências públicas foi muito mais frequente entre os vereadores dos municípios grandes em comparação com os médios e pequenos. O mesmo pode ser dito em

relação à frequência de solicitação de audiências públicas. Quarenta e um por cento (41,1%) afirmaram terem solicitado algumas ou muitas vezes, contra 58,9% que raramente ou nunca solicitaram, sendo a frequência de solicitação das audiências nos municípios grandes é maior que o dobro da observada em municípios pequenos e médios.

Os vereadores que se autoclassificam de esquerda solicitaram com mais frequência audiências públicas do que os de centro e de direita. Também foi possível observar que os vereadores que solicitaram algumas ou muitas vezes uma audiência pública tenderam a participar muito mais do que os que raramente ou nunca solicitaram. Cerca de quarenta e quatro por cento (43,9%) afirmaram que nunca/raramente solicitaram e nunca/raramente participaram. Por último, foi possível observar que a frequência de solicitação e de participação em audiências públicas foi ligeiramente maior entre os vereadores com pontuação mais alta no índice de experiência associativa e no índice de apoio à participação popular. Em suma: as audiências públicas são uma realidade nos municípios, em especial nos grandes, e um dado frequente para boa parte dos vereadores.

Nesta seção, nosso objetivo é avançar na compreensão do funcionamento do mecanismo, o que nos leva ao questionamento sobre as regras que as regem, mas torna necessário ir muito além. Pensar a conexão entre participação e representação dentro da concepção que abordamos ao longo deste trabalho requer observar aspectos da participação, no sentido dos atores presentes, da deliberação, como os aspectos da interação e do debate, e da própria representação. No quadro da representação procuramos ações que evocam a representatividade, que mobilizam a *accountability* enquanto prestação de contas e a responsividade, como ações que vão ao encontro das demandas apresentadas. No Quadro 5, que apresenta os elementos da análise de conteúdo das audiências públicas, estão dispostas algumas categorias que orientam a primeira parte da análise e também serão importantes na segunda parte:

**Quadro 5 - Elementos da análise de conteúdo das audiências públicas.**

<b>Dimensões</b>	<b>Questões</b>	<b>Categorias</b>	<b>Objetivos e Hipóteses</b>
Contexto	Quem demanda a audiência?	Vereador Executivo Comissão Sociedade Civil	Essas categorias são destinadas a identificar quem demanda a audiência pública, nos ajudando a entender o ponto de partida.
	Recorte representativo	Territorial Profissional Geral Grupo Específico Prefeitura Outros	O recorte é um aspecto que acreditamos ser estruturante e define quais expectativas podemos ter em relação a participação (quem está presente e atua) e mesmo a deliberação (O que diz)
	Qual o Escopo?	Municipal Estadual Federal	O escopo nos ajuda a entender os limites e possibilidades das audiências públicas, bem como também é um elemento estruturante, a partir do qual podemos refletir acerca dos participantes minimamente necessários.
Participação	Quem está presente?  Quem vocaliza?	Vereadores Convidados Participantes	Quem participa é aspecto central. As audiências são compostas tanto pelos vereadores, quanto por atores convidados e participantes interessados. Entre convidados e participantes estabelecemos categorias que abrangem diferentes atores do Estado, da Sociedade Civil e do Mercado.

Fonte: Elaboração Própria

## 5.1 DADOS GERAIS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE JUIZ DE FORA

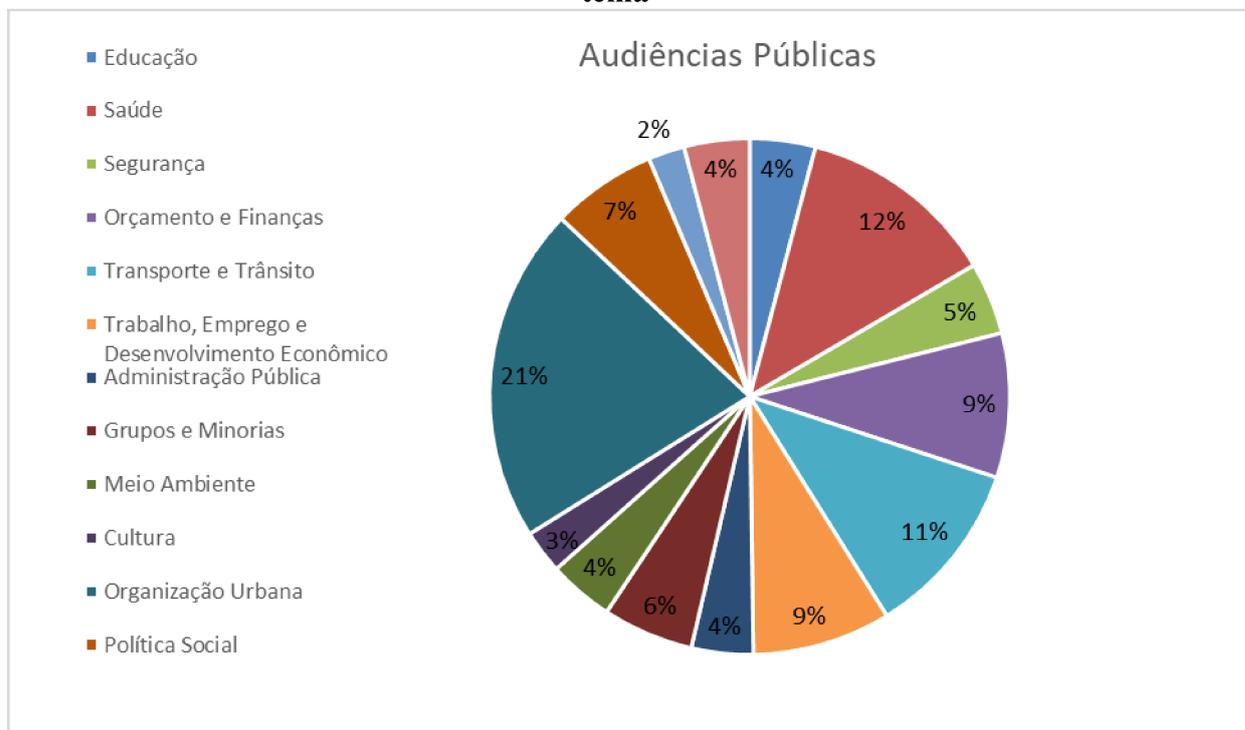
De forma geral, é importante recuperarmos os aspectos institucionais das audiências públicas. O regimento da Câmara Municipal de Juiz de Fora estabelece no art. 153 que elas são requeridas para um fim determinado e aberto à participação popular, entidades representativas e equivalentes. As audiências públicas da câmara têm sua origem a partir de um requerimento encaminhado por um ou mais vereadores, podendo ser solicitada também pelo poder executivo. Ocorrem no ambiente do plenário, onde acontecem as reuniões ordinárias e extraordinárias da câmara dos vereadores. As audiências são atualmente televisionadas a partir da TV câmara, transmitidas em rádio e podem ser vistas pela internet no portal da câmara municipal. A obrigatoriedade da transmissão está disposta no art.158, parágrafo único, do regimento interno da casa (JUIZ DE FORA, 2012).

As reuniões ocorreram normalmente entre o período de 15h e 17h30min, tendo sido algumas realizadas na parte da noite, como nos relata um dos vereadores, como tentativas de torná-las mais acessíveis ao público, dado que o horário normal é horário de serviço. Os participantes da audiência pública podem ser divididos entre a Mesa, os vereadores e o público. A mesa é composta para cada audiência pública de acordo com a seleção do vereador, que encaminha no requerimento aqueles que devem ser convidados ou convocados. Nesse sentido, o vereador seleciona os atores que terão protagonismo, convidando setores específicos da prefeitura, de outros poderes, associações, entidades relevantes para o debate, técnicos e até mesmo políticos de outros municípios. O regimento interno da câmara dos vereadores de Juiz de Fora estabelece que em caso de tema polêmico “proceder-se-á ao convite de segmentos diversos a fim de possibilitar a captação de uma gama de opiniões o mais heterogênea possível” (JUIZ DE FORA, 2012).

Para fazer uso da fala nas audiências públicas os “interessados, inscritos ou convidados” deverão fazer inscrição nos primeiros 30 minutos da audiência e poderão fazer uso da palavra por 5 minutos, em caso de até 12 inscritos, ou de 3 minutos, em caso de mais de doze inscritos. Aos vereadores, após a fala de cada um dos inscritos, é permitido o uso da palavra por até 5 minutos. Eles também podem realizar inscrições para fazer uso da palavra. As regras privilegiam a participação dos vereadores como mediadores do debate, haja vista essa liberdade de intervir após cada inscrito usar a palavra. No regimento interno não há distinção explícita do tempo disponível para os oradores do público presente, contudo, na dinâmica das audiências públicas é possível observar que os oradores da Mesa, composta para a audiência pública, têm a possibilidade de fazer uso da palavra em mais de um momento, normalmente marcado por uma primeira fala e por uma fala final. O público, de maneira geral, se manifesta em um momento específico da audiência que pode ser antes da fala inicial dos membros da mesa ou depois.

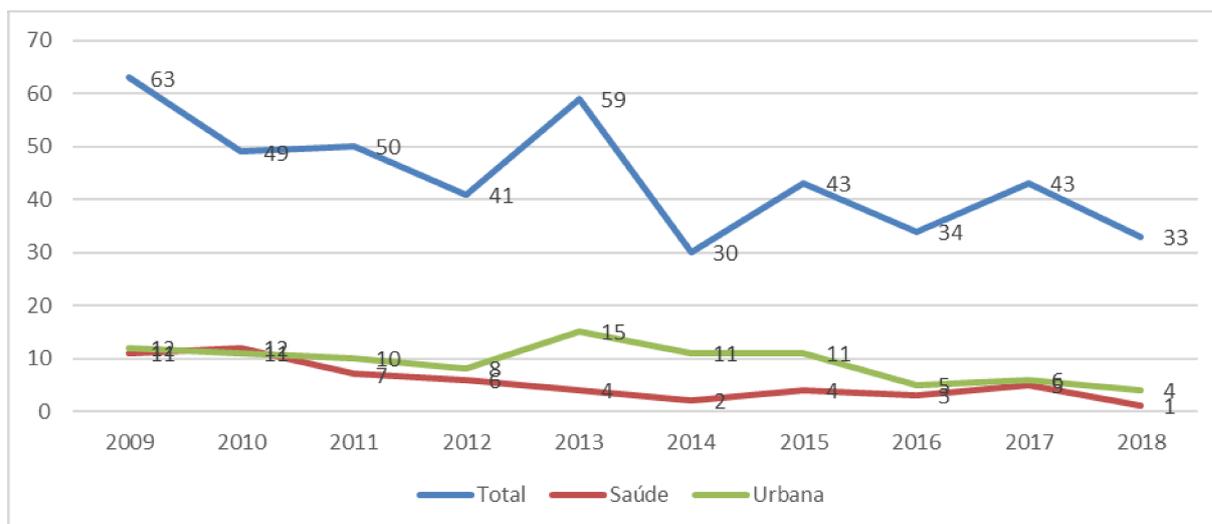
Ao analisar as audiências públicas no âmbito local, optamos por manter a nossa orientação temática e, por isso, selecionamos audiências ligadas ao campo da saúde. Um primeiro panorama geral sobre as audiências realizadas, por tema, nos ajuda a ter uma visão ampla sobre o uso do instrumento. No período de 2009-2018 foram realizadas 445 audiências públicas na câmara Municipal de Juiz de Fora.

**Gráfico 32 - Audiências Públicas na Câmara Municipal de Juiz de Fora (2009-2018), por tema**



Fonte: Elaboração própria. Portal da Câmara dos Vereadores de Juiz de Fora - MG, 2018.

No portal da Câmara dos vereadores de Juiz de Fora é possível observar que a partir de 2002, ao menos, as audiências públicas são utilizadas. Os nossos dados abarcam o período de dez anos (2009-2018) e demonstram que as audiências são usadas com frequência e regularidade, abrangendo uma grande diversidade de temas, sendo a saúde o segundo mais mobilizado, atrás somente da temática urbana. É possível notar como o desenho institucional do poder municipal e de suas competências estão em sintonia com as temáticas das audiências. Há poucas audiências concernentes a grupos identitários e de direitos, indicando os limites da temática mesmo em municípios grandes como Juiz de Fora. A saúde é um dos principais temas mobilizados, em consonância com a importância do município na área a partir da Constituição de 1988, e com a centralidade da temática entre os atores políticos locais, sejam eles vereadores, cidadãos, grupos da sociedade civil, empresários ou o próprio poder Executivo. O Gráfico 33 apresenta a evolução por ano, comparando o tema da saúde com a da política urbana, que é a que possui o maior número de casos.

**Gráfico 33 - Audiências públicas na Câmara Municipal de Juiz de Fora (2009-2018)**

Fonte: Elaboração própria. Portal da Câmara dos Vereadores de Juiz de Fora - MG, 2018.

No gráfico a seguir observamos que as audiências possuem uma variação considerável em relação à quantidade realizada por ano do mandato, mas sempre acima de 30 audiências públicas por ano. No período de 2009 até 2012, o menor quantitativo foram 41 audiências no quarto ano de mandato e o maior, 63 audiências no primeiro. No período de 2013 até 2016 percebemos novamente que o primeiro ano teve mais audiências (59), com quedas no segundo (30) e no quarto ano da legislatura (34). No período 2017 e 2018 houve um aumento no primeiro ano (43) seguido de queda no segundo (33). É interessante que o dado corrobora a percepção de que a atividade legislativa tem picos nos primeiros anos sendo marcados por períodos de menor atividade no segundo e no quarto ano. As audiências não são, aparentemente, um recurso do mandato diretamente vinculado às eleições, dado que não há aumento nos anos eleitorais.

Em relação às audiências da saúde é possível observar que foi um tema mais presente na legislatura 2009-2012 do que nas legislaturas posteriores. Notamos, ainda, que esse tenha sido um período marcado por várias demandas de classe, que envolvem os médicos e agentes comunitários, também corroborado pela troca sucessiva de secretários de saúde, como nos informam as próprias atas. Em consonância e além dos elementos que já identificamos – porte do município, ideologia e experiência associativa de vereadores –, podemos elencar algumas hipóteses que podem explicar a variação da quantidade de audiências públicas: 1) outros aspectos do perfil dos vereadores; 2) a relação entre legislativo e executivo; 3) a densidade associativa local.

Quanto ao peso das temáticas acreditamos que estão relacionadas ao desenho institucional, mas também é afetado tanto pelo perfil da câmara, que pode incluir mais pessoas associadas à determinada temática como pela força da *policy community* em cada campo. No primeiro mandato vemos um peso significativo nas demandas por audiências públicas de vereadores médicos, contudo, esse perfil de vereador não esteve presente somente nesse mandato, o que nos sugere que também é preciso pensar elementos contextuais. Dizer que não há audiências públicas de determinado tema, não nos parece ser indicativo de que o tema não tenha importância, dado que as audiências são somente um dos mecanismos parlamentares.

Em certo sentido, a frequência de realizações de audiências públicas sobre o tema da saúde também poderia estar conectada com a proliferação de conselhos de saúde, em termos de formar e desenvolver a *policy community* no âmbito local. Saber se as audiências têm sido um instrumento mobilizado ou privilegiado por um tipo de ator é algo que poderemos observar posteriormente. Se os conselhos são mobilizadores de audiências seria outro indicador de uma articulação entre duas instituições representativas. Nesse sentido, há um ganho tanto em termos de um sistema deliberativo, quanto de um sistema de representação.

Quanto ao funcionamento dessas arenas, estudando as audiências públicas na Câmara Municipal de São Paulo, Breláz e Alves (2013) argumentam que elas podem ser observadas a partir da relação entre quatro subsistemas políticos: Executivo, Legislativo, Sociedade Civil e Burocracia. A despeito de não operarmos a partir do conceito de sistemas nos termos de Luhmann como os autores, pensamos que esses quatro subsistemas correspondem aos segmentos diversos sem os quais as audiências públicas se esvaziam. Mas é preciso que todos esses atores estejam presentes em todas as audiências? Em sentido normativo, acreditamos que a presença mínima desse quadro de atores é um dos elementos que define e distingue a audiência pública dos outros mecanismos e arenas, como as reuniões ordinárias, extraordinárias, comissões, reuniões para a outorga de títulos e entre outras possíveis. A presença do Executivo talvez fosse dispensável em audiências que tratassem de questões voltadas a questões pertinentes somente ao legislativo ou ao menos prioritariamente ao legislativo, porém esses casos não ocorrem.

Acreditamos que o tema, a função e o escopo da audiência nos dão as pistas iniciais para refletirmos sobre as ausências que provocam esvaziamento do potencial “participativo” do evento. Por exemplo, uma audiência pública que tenha como objetivo a resolução de um problema ligado à administração de uma Unidade Básica de Saúde (UBS), requer a presença

dos vereadores como mediadores do debate, do Executivo como principal responsável pela execução do serviço, do Conselho Municipal de Saúde ou do conselho local e da sociedade civil como legitimadora e qualificadora do debate, podendo contar ainda com profissionais da UBS e atores dotados de conhecimento técnico que possam ajudar na solução. A priori, há uma pluralidade mínima de atores que possibilita o debate, visando incorporar não só o máximo de pontos de vista (DRYZEK e NIEMEYER, 2008) e amplificar a dimensão informacional das audiências, mas garantir elementos fundamentais para que ela possa ser efetiva em algum grau.

Em relação aos dados das audiências, a primeira questão que nos interessou foi observar qual o escopo das audiências públicas, o que significa dizer se elas são usadas para tratar temas referentes ao próprio município ou a temas direcionados aos atores no nível estadual ou federal. Para tanto, observamos a quem se direcionava a audiência e observamos que o escopo das audiências públicas na área da saúde se dá em 92,5% (48) dos casos em relação às questões do próprio município, ainda que a política de saúde tenha considerável participação do estado e da União. Esse dado é corroborado pela baixa participação de atores ligados ao governo estadual (7,7%) e de atores ligados ao governo federal (9,6%), incluindo representantes da administração indireta, em todas as audiências. Isso faz com que a audiência pública, no caso da Câmara Municipal de Juiz de Fora, tenha um potencial de conexão entre representação e participação bastante restrita ao âmbito local, não se constituindo como uma arena de considerável conexão entre representantes em vários níveis de governo e atores políticos e sociais para além da esfera do município. O fato de as audiências públicas focalizarem em temas ligados à esfera local já ajusta nossas expectativas em relação a quais atores sociais estarão mais presentes.

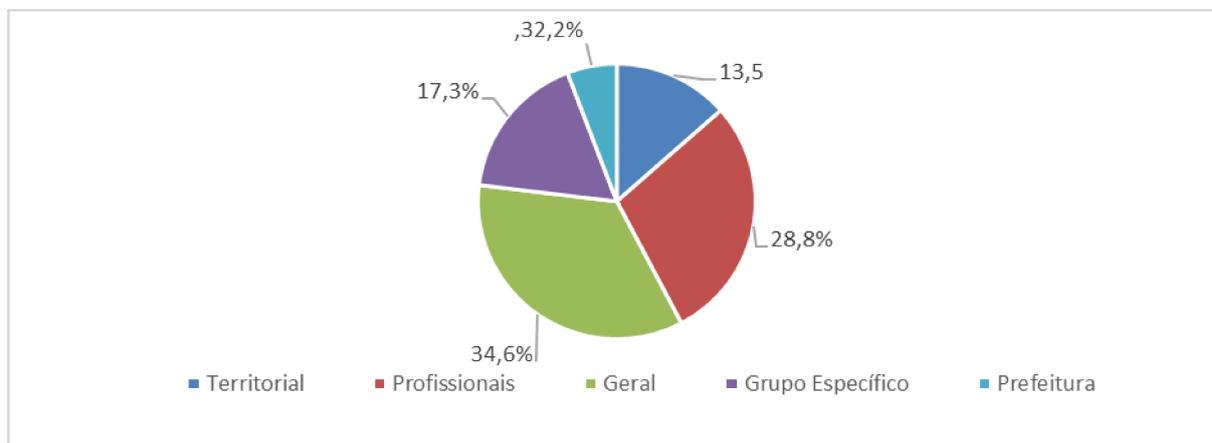
Optamos por realizar uma categorização das audiências a partir de um recorte representativo de alguns segmentos e organizamos em torno de cinco categorias: 1) territorial, 2) profissionais, 3) geral, 4) grupo específico, 5) prefeitura. Essas categorias estão em consonância com certos grupos da sociedade civil e, como já citamos, também é um ponto que nos ajuda a perceber presenças e ausências que sejam significativas, bem como nos antecipam a relevância de certos grupos e de certo tipo de representação no âmbito local. Por exemplo, audiências públicas que foram classificadas como territorial tem em seu fundamento uma demanda desenhada territorialmente, identificadas pela referência a uma região ou bairro específico. No segundo caso são todas as audiências referentes à profissionais. As audiências gerais são aquelas destinadas a toda a cidade ou a algum equipamento público de saúde de

impacto municipal, como hospitais. No quarto caso são audiências relacionadas a grupos específicos, como mulheres, autistas e defensores de animais. A quinta categoria foi definida a partir de audiências públicas direcionadas especificamente para a prefeitura, seja para a prestação de contas, seja para possibilitar a participação da população na construção da agenda política, como no caso exposto no quadro 6. De que forma a temática nos ajuda a entender a conexão entre a representação e a participação? Em certo sentido somos capazes de compreender quais tipos de pauta encontram eco nesse tipo de arena, bem como nos possibilita compreender seus limites e possibilidades e quais atores específicos da sociedade civil podem ser mobilizados.

**Quadro 6 - Exemplo de temas enquadrados nas respectivas categorias**

<b>Categorias Temáticas</b>	<b>Exemplos</b>
Territorial	23/11/2009 – “para tratar de assuntos referentes ao funcionamento da UBS de Nova Era, do equipamento de saúde do Santa Luzia, do equipamento de saúde do São Pedro (...)”.
Profissionais	19/08/2009 – “para discutir a situação dos médicos e dentistas da PJJ, no tocante ao salário da classe”.
Geral	15/02/2017 - “para apresentação à população juiz-forana das ações de prevenção realizadas pela Prefeitura de Juiz de Fora, para o combate ao <i>Aedes aegypti</i> , mosquito transmissor da dengue, febre Chikungunya, do Zika Vírus, e as que se farão no exercício de 2017, através do seu Comitê de Enfrentamento, criado pelo Decreto Municipal nº 12.537, de 23/12/15”.
Grupo Específico	17/08/2017 – “discussão acerca da falta de insulina e fitas glicêmicas no Sistema Único de Saúde – SUS”.
Prefeitura	25/02/14 - Audiência Pública com a finalidade de que o gestor do Sistema Único de Saúde - SUS - apresente relatório detalhado referente ao 3o quadrimestre de 2013 montante e fonte dos recursos aplicados no período; auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações; oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

Fonte: Elaboração própria. Portal da Câmara dos Vereadores de Juiz de Fora e Portal da Câmara Municipal de Belo Horizonte - MG, 2018.

**Gráfico 34 - Audiências Públicas sobre o tema da saúde por categoria (2009-2018)**

Fonte: Elaboração própria. Portal da Câmara dos Vereadores de Juiz de Fora - MG, 2018.

Seguindo adiante na identificação de alguns elementos básicos do uso do mecanismo no âmbito local, nos pareceu pertinente observar de onde partiu a autoria das audiências públicas. Em 76,9% (40) dos casos o demandante foi um único vereador, em 15,4% (8) foi mais de um vereador e em 7,7% (4) a autoria foi de uma comissão. Esses dados nos permitem observar que o instrumento nasce mais como iniciativa individual, o que pode levar a duas possibilidades antagônicas: 1) as comissões são resolutivas nas demandas que chegam até elas, seja para sugerir encaminhamentos ou contorná-las, evitando que se desdobrem em audiências; 2) as comissões cumprem um papel secundário em termos de intermediação com a população e demais atores da sociedade civil, levando os vereadores individualmente a mobilizarem as audiências como forma de estabelecer um diálogo mais amplo. Desses quatro casos de audiências solicitadas por comissões, três foram requeridas pela Comissão de Saúde e uma pela Comissão do Idoso.

Ainda em relação aos solicitantes, observamos que ao longo dos dez anos analisados vinte e sete vereadores demandaram audiências públicas, variando de uma audiência pública até cinco por vereador. Entre os que mais demandaram está um vereador que se identifica como doutor, justificando a importância do pertencimento profissional como aspecto chave na compreensão do foco dado à política e à prática da representação estabelecida. De forma geral, é possível observar que a audiência pública é um canal que transcende um grupo ideológico específico e que passou a fazer parte da rotina de atuação dos vereadores de forma geral. Isso não significa que não haja diferenças entre os que mais mobilizam e os que menos utilizam. Os dados do *survey* nos levaram a identificar que vereadores autotclassificados como de esquerda dizem demandar e participar com mais frequência delas. Todavia, esse é um dado

significativo e que corrobora os dados sobre demanda e participação em audiências públicas nos municípios de grande porte. Ele representa a adesão a certa rotina institucional que aparentemente preza pela participação popular, contudo, a participação pode assumir muitos papéis.

Quanto à participação dos atores, a prefeitura esteve presente em 96,2% (50) das audiências e em 67,3% um dos representantes era o secretário de Saúde ou de alguma outra pasta. Acreditamos que a presença do secretário é um indicador da relevância que a prefeitura atribui às audiências. A presença de um secretário municipal da política pública em questão nos parece implicar em um debate em que a prefeitura pode assumir compromissos, o que é distinto quando o enviado representa um secretário. Nesse sentido, o convidado representa a secretaria municipal, que representa o prefeito. Em nenhum caso o prefeito esteve presente. Foram enviados, em média, 3,74 representantes pela prefeitura e, dentre as que tiveram participação do executivo, o mínimo foi de um e o máximo onze. Partindo do princípio de que a prefeitura é um ator chave na política local, esse dado revela uma participação expressiva, favorecendo a perspectiva de que as audiências públicas não são um instrumento esvaziado pelo poder executivo, como ocorre com outras instituições participativas.

Quanto à participação dos vereadores, registramos uma média de participação de 14,51 vereadores por audiência, sendo o mínimo 8 e o máximo 19. Esse dado pode ser problematizado a partir do horário em que as audiências ocorrem na Câmara Municipal de Juiz de Fora, antes das reuniões ordinárias e acabam em horário próximo a elas (em alguns casos ultrapassa o horário). Isso pode favorecer esses altos números, alcançados somente no fim das audiências. As audiências públicas tem uma participação ampla dos vereadores em todas as legislaturas <sup>76</sup>. Para além do executivo e do legislativo, atores políticos centrais nas audiências, observamos também a presença do judiciário, presente somente em 9,6% (9) dos eventos. Observada a participação dos representantes dos poderes executivo e legislativo, percebemos a existência de um dos polos da relação Estado e Sociedade, ainda que restrita em grande medida ao âmbito municipal.

---

<sup>76</sup> No caso de Juiz de Fora as audiências públicas ocorrem no salão principal da câmara e somente uma de cada vez, possibilitando, assim, a participação de todos os vereadores. É diferente, por exemplo, das audiências realizadas na Câmara Municipal de Belo Horizonte, onde as audiências ocorrem em salas separadas, no âmbito das comissões com as quais a temática está vinculada. Neste caso, raramente participam vereadores que não fazem parte da comissão ou estão ligadas a convocação. O formato de Belo Horizonte parece estar mais voltado para incentivar a especialização e menos a inclusão, o que pode estar relacionado ao número de vereadores, mais do dobro de Juiz de Fora.

### 5.1.1 Os convidados da sociedade civil para as audiências

Em relação à sociedade civil, observamos a presença dos convidados para fazer parte da mesa e dos participantes por conta própria que fizeram uso da fala. Consideramos que o convite para participar da mesa se constitui como um lugar privilegiado ao interlocutor, o que possibilita que se posicione duas vezes. Também é um reconhecimento formal do ator como um interlocutor legítimo, nos ajudando a identificar quais atores políticos são mais capazes de estabelecer diálogo com os representantes formais e mobilizar esse espaço institucionalizado.

Em relação aos dados sobre os convidados para integrar a mesa, as associações de moradores ou bairro estiveram presentes em somente 11,5% das audiências, enquanto os sindicatos estiveram em 47,9% dos casos, corroborando a relevâncias das questões ligadas aos profissionais exposta na análise temática. Entre sindicatos e organizações de classe, identificamos a presença de representantes de 17 diferentes entidades, o que indica que a arena não é dominada por uma representação classista específica, no sentido corporativista. De forma geral, em relação à saúde, os sindicatos e as entidades de categoria representam um interlocutor muito mais relevante que as associações de bairro e de base territorial, contudo, com uma presença inferior à do Conselho Municipal de Saúde, que esteve em 82,7% (43). A ouvidoria, que tem em sua chefia um representante da sociedade civil no CMS, esteve presente em 32,7% (17) das audiências públicas.

Não há dúvida de que o Conselho Municipal de Saúde e sua estrutura (Conselhos Locais e Conselhos Regionais) fazem parte das audiências públicas como participantes cativos, ainda que na maioria esmagadora dos casos o representante do CMS seja o seu secretário executivo.<sup>77</sup> Além do conselho de saúde em seus diferentes níveis no município, observamos também a participação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e do Conselho Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em uma das reuniões e de conselhos locais de segurança pública em três delas. De forma geral, isso aponta para uma concepção restrita do universo da saúde, congregando minimamente representações da sociedade civil ligadas às outras temáticas, ainda que o argumento da intersetorialidade seja bastante presente nos debates sobre política pública.

Em relação à nossa questão central, as audiências poderiam ser um espaço de contato entre representações variadas da sociedade civil, inclusive as institucionalizadas, produzindo

---

<sup>77</sup> A ênfase no secretário executivo é devido à centralidade que ele possui como ator nas definições dos rumos, das pautas e da atuação do CMS, sendo mais uma evidência da concentração de poderes e das assimetrias que marcam as relações estado-sociedade nos conselhos.

uma circulação mais ampla dos debates e atores e possibilitando que a representação de um grupo, ideia, interesses ou perspectivas tivesse um alcance mais amplo, qualificando, inclusive, a legitimidade dos debates. De forma geral, a atuação dos conselhos municipais, e mesmo sua existência, parece ser de pouco alcance para além dos indivíduos já mobilizados.

As demais entidades e organizações da sociedade civil estiveram presentes em 47,2% dos casos analisados, com a majoritária presença da União Juiz Forana de Bairros (UNIJUF) (13,5%), ampliando um pouco a representação de bairro, haja vista a baixa participação das SPMs nas mesas das audiências públicas ligadas à saúde. A associação reúne várias associações e lideranças de bairro e participa da organização das disputas eleitorais de suas filiadas.

Em termos da participação da sociedade civil como convidados da mesa observamos uma relativa pluralidade de atores, com expressiva participação dos Conselhos Municipais, indicando a existência do ponto de contato entre dois espaços distintos de representação. Com base nos dados expressos nas entrevistas, pode-se considerar que esse é um dos poucos momentos e espaços de contato entre a Câmara e os Conselhos.

A participação do Conselho Municipal indica uma possível conexão entre representação e participação a depender de dois critérios: 1) o Conselho Municipal possui autonomia no município? e 2) Os conselheiros municipais conseguem estabelecer conexões com seus representados? Se o primeiro critério não for satisfeito, a presença do Conselho Municipal terá pouca efetividade; se o segundo requisito não se sustenta isso pode inviabilizar que o contato entre representantes seja tomado como uma extensão do alcance da participação. No segundo caso, os conselheiros podem expressar pautas presentes em suas bases, ainda que não estabeleçam uma conexão melhor com ela do que os vereadores com as suas. Pode ser considerado um elemento positivo no contato entre conselheiros e vereadores, entretanto, não significaria grandes avanços em termos do que chamamos de conexão entre representação e participação.

Não foi observada nenhuma participação do Conselho Estadual de Saúde e uma participação mínima de grupos da sociedade civil identificados como ONGs, o que está em consonância com a pouquíssima referência às ONGs como parte da trajetória associativa de vereadores e que parece indicar que elas desempenham um papel ainda muito restrito fora das capitais. A maioria das entidades se identifica como associações, ligadas aos variados temas.

Por fim, em relação à sociedade civil, observamos ainda a presença de representantes de grupos religiosos<sup>78</sup>, que foi bastante reduzida, apenas em 5,8% (3) das audiências. Dentre as entidades, associações e ONGs, excluindo as associações de bairro, podemos identificar a participação de interlocutores ou representantes de vinte e sete grupos ao longo das 52 audiências públicas analisadas. De forma geral, é possível observar a presença reduzida do que os estudiosos dos movimentos sociais chamaram de “novos movimentos sociais”, que se conformam no entorno de questões identitárias, em especial ligadas às mulheres, questões raciais e ao meio ambiente, se limitando a presença de grupos com identidades ligadas às patologias ou condições de saúde, como a Associação de Familiares de Doentes Mentais. Pode-se dizer que há um predomínio nas audiências públicas de grupos que fazem parte de um tipo de associativismo tradicional, composto justamente pelos grupos de bairro, associações com recorte territorial e pelas organizações ligadas ao mundo do trabalho.

Se no âmbito dos movimentos sociais fora das relações institucionalizadas vemos a emergência de novos atores sociais, no âmbito da institucionalização, ao menos no campo da saúde, se mantém a resiliência do protagonismo de velhos atores. Dado o recorte temático, é importante observar campos específicos como meio-ambiente e audiências no campo da assistência social para ter dimensão se esta ausência é particularidade do campo da saúde ou se é reproduzida em outras áreas de políticas. Se essas ausências se reproduzirem, elas podem indicar tanto a dificuldade de acesso desses grupos à representação formal, como também a esse mecanismo de participação. Essa hipótese tem relação com o debate específico da representação política, haja vista que a dificuldade de acesso pode se dar justamente pela ausência de atores políticos institucionais que convertam pressões referentes a esses temas em um debate mais amplo.

Além destes, observamos ainda a presença de pessoas com perfil mais técnico, fora da representação enviada pela prefeitura, de dentro e fora do mundo acadêmico, como funcionários, gestores, professores e pesquisadores. Universidades e professores universitários estiveram presentes em 13,5% (7) das audiências, enquanto técnicos estiveram presentes em 29,6% (14) dos casos, o que denota uma participação pequena de técnicos de fora da prefeitura. Essa é uma questão chave e que é em si um problema importante, visto que a dimensão técnica está presente em qualquer âmbito das ações na moderna administração

---

<sup>78</sup> Houve três audiências relativas às Comunidades Terapêuticas de Juiz de Fora, que são em sua maioria de orientação religiosa, mas optamos por colocar esses grupos na categoria entidades em ONGs, haja vista que se dedicam ao tratamento de dependentes químicos e não há uma função especificamente religiosa, como seria um grupo de jovens de alguma denominação ou uma associação de pastores.

pública, lembrando a impossibilidade de eliminar essas questões de um debate racional e informado. Uma vez que a prefeitura detenha o discurso técnico, torna-se difícil contrapor-la. O dado em si não nos permite uma avaliação precisa da relevância e do peso da ausência de técnicos em outras audiências, o que é uma questão que merece ser investigada.

Até aqui pudemos observar que as audiências públicas de fato representam um encontro entre Sociedade Civil, Legislativo e Executivo. Em relação à sociedade civil, não observamos a presença de empresas e nem de representantes de serviços privados no âmbito do SUS em nenhuma das audiências. Em um caso, uma empresa foi questionada quanto à realização de reciclagem de material médico na região, contudo, a empresa não enviou representantes. A ausência das empresas nesses eventos nos leva a mais algumas hipóteses: 1) as audiências não tinham como objeto questões sensíveis para o setor privado; 2) o setor privado não se dispõe a participar das audiências, mesmo sendo convidado. A ausência das empresas não pode ser interpretada como inexistência de problemas e questões relacionadas a este ator. Pode significar, apenas, que essas questões não foram convertidas em ponto de pauta de um debate público mais amplo. No caso de Juiz de Fora, observamos a realização de audiências públicas referentes à terceirização de serviços, contudo, não observamos a presença de empresas e prestadores de serviço, que inclusive possuem representação no Conselho Municipal de Saúde.

A análise de composição da mesa indica a possibilidade de que as audiências públicas sejam um espaço de articulação entre representação e participação de variados atores. O próximo passo é analisar a participação autônoma e em que medida as audiências possibilitam a presença dos cidadãos, desde os que fazem parte de algum grupo até os isolados e desmobilizados em termos organizacionais (que não fazem parte de nenhuma organização). Podemos considerar que um dos principais desafios para as instituições participativas é ir além dos cidadãos já organizados e impedir que a participação ocorra dentro de um circuito fechado (ALMEIDA, 2015b) incluindo apenas aqueles que já possuem uma trajetória de envolvimento e associativismo e que, em certo sentido, poderiam ser considerados parte de uma “elite”.

### 5.1.2 Os oradores do público

Nas audiências públicas realizadas pela CMJF entre 2009 e 2018 na área da saúde, em média, 5,88 pessoas, perfazendo um total de 306, fizeram uso da voz. É importante ressaltar que o número corresponde somente aos que participaram por meio da fala, sem considerar os participantes da mesa. Levando em conta que dentro do arcabouço analítico que utilizamos, é essencial que os participantes sejam capazes de transmitir suas posições para que, de alguma forma, possam afetar o comportamento dos representantes formais e informais. Isso não significa dizer que os participantes que não usaram da voz não tenham impacto ou que sua presença não seja participativa, como faz parecer a interpretação de Urbinatti (2002) acerca da ágora grega. Indivíduos que não atuam ali como interlocutores podem ser agentes de divulgação do debate – alcançando pessoas que não estão presentes - como importantes incentivadores para os que falam, levando em consideração as interações que ocorrem durante a audiência entre os ouvintes. Soma-se a esses o fato de que a presença massiva de pessoas pode sinalizar a importância da pauta e, por si só, atuar como forma de pressão.

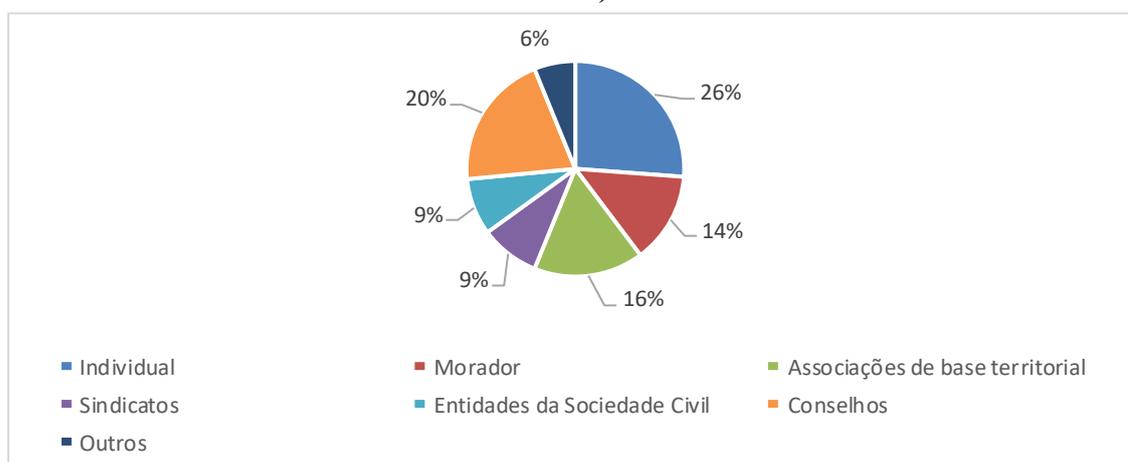
Das 52 audiências, apenas em seis (11,5%) não houve nenhum participante do público fazendo uso da fala. A presença de participantes oradores variou entre 1 e 33, sendo que 42,3% das audiências tiveram de 1 a 5 oradores, 28,9% tiveram 6 a 10 e 17,2% mais de 10. Os dados revelam a existência de uma participação ativa por meio da fala, sendo a menor parte das audiências sem participação da população. Na maior parte dos eventos, contudo, viu-se um número pequeno de participantes oradores.

Além de sabermos a quantidade de participantes em termos brutos, é fundamental investigar sobre quem eram esses participantes. Importa-nos quem tem acessado e considerado válida a participação nessas arenas, se envolvendo com o debate direto junto aos representantes das instituições tradicionais, das instituições participativas e da própria sociedade civil.

Como forma de identificar a origem dos participantes do público, classificamos em categorias que abrangessem a variedade de associativismo e nos ajudasse a perceber um pouco mais a atualidade da participação institucional no contexto local. Foram oito as categorias criadas a partir das informações fornecidas em atas referenciando o pertencimento do orador: 1) Individual, quando a pessoa não fez referência e não é apresentada como parte de nenhum grupo ou região; 2) Morador, que dá ênfase ao aspecto territorial da identidade dos

sujeitos; 3) Membro de SPM e associações de base territorial incluindo todos que foram identificados como membros de associações quando o principal critério de pertencimento é geográfico; 4) Sindicato e representação de categorias; 5) ONG e entidades, membros de grupos que não se identificam com nenhuma das categorias de associação anteriores, incluindo grupos identitários e temáticos; 6) Conselheiros, pessoas que se apresentaram como membros de quaisquer conselhos; 7) Empresários; 8) Outros. Em relação à categoria número cinco poderíamos optar por mais divisões, todavia a participação de pessoas relacionadas a esses grupos foi inferior a 10% e por isso agrupamos sob a mesma categoria.

**Gráfico 35: Participantes-oradores das audiências públicas na temática da saúde na Câmara Municipal de Juiz de Fora (2009 - 2018).**



Fonte: Elaboração própria. Portal da Câmara dos Vereadores de Juiz de Fora - MG, 2018.

Os dados presentes no Gráfico 35 demonstram que do total de participantes (306) que vocalizaram, a maioria não estava vinculada a nenhuma forma de associação ou, pelo menos, não se apresentou como tal durante a audiência. Dentre esses, 26% (77) eram cidadãos sem vínculo com nenhuma associação e que se ligavam à temática da audiência por diversas razões, seja como alguém diretamente afetado pela decisão, um interessado pelo tema ou como um profissional ligado ao debate. Ainda nos cabe perguntar quem são esses participantes individuais, contudo, os estudos sobre participação demonstram que usualmente os diretamente afetados são aqueles que se mobilizam para participar. Ainda como parte dos indivíduos sem vinculação associativa, observamos e contabilizamos a participação daqueles que se identificaram como moradores de algum bairro ou região do município – que representavam 14% (40) dos participantes oradores – demonstrando a relevância da dimensão territorial nas audiências públicas. Esse dado é interessante, pois demonstra a capacidade das

audiências públicas em mobilizar pessoas que não estão diretamente conectadas às associações formais, ainda que isso não signifique que não sejam indivíduos que atuem na mobilização comunitária.

Já entre os indivíduos associados e com uma atuação na sociedade civil, se destacam os conselheiros municipais, regionais e locais de saúde, que representam 20% (60) dos que usaram da voz. Esse dado é interessante, pois demonstra a presença significativa desses indivíduos em outra arena de debate, o que constitui uma circulação dentro de um sistema deliberativo local. Contudo, a presença não indica a qualidade e a efetividade da participação, como já demonstrado pelos estudos sobre as instituições participativas.

Após os conselhos estão os participantes ligados às associações de base territorial, reforçando a relevância desses grupos no cenário local, que representa 16% (48) dos interlocutores. O território é particularmente importante no desenho da participação política no campo de saúde, haja vista a regionalização da política pública, que é executada em unidades básicas de saúde de bairros e regiões. Os conselhos locais e regionais na cidade de Juiz de Fora também respeitam o elemento territorial e, nesse sentido, o próprio desenho da política de participação corrobora a presença desses atores. Com isso, não é possível negar a interlocução entre os representantes formais, os representantes de instituições participativas e representantes das associações de base territorial por intermédio das audiências públicas e mesmo fora delas.

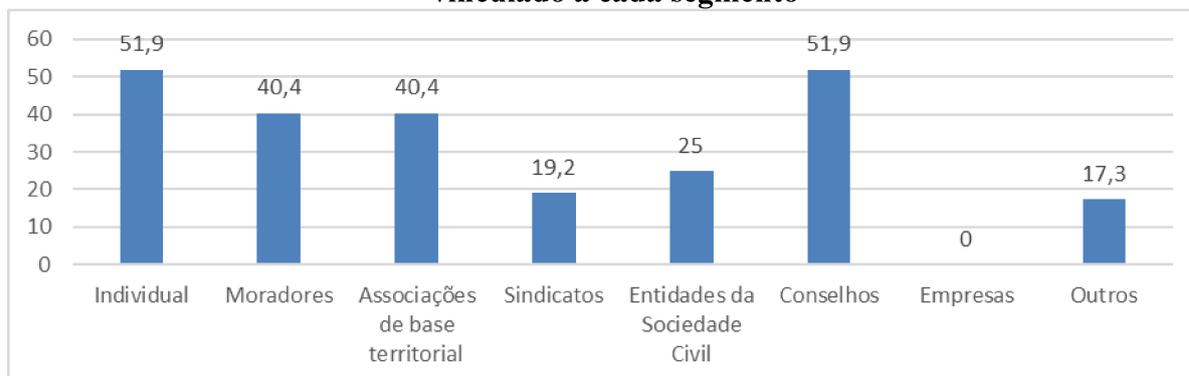
Membros de sindicatos representaram um total de 9% (26) de participantes que fizeram uso da voz, ao lado das demais entidades da sociedade civil (ONGs, OSCIPs e associações diversas) que também correspondem a 9% (25) do total. A presença dos membros de sindicatos parece ainda estar vinculada à grande relevância dos debates acerca de categorias profissionais no campo da saúde, sem ser um ator muito presente nos demais debates. Quanto às entidades e organizações da sociedade civil que não se encaixam nas demais formas de associativismo, vemos uma participação maior de pessoas ligadas às associações dos grupos ligados às condições de saúde e patologias.

Se agregarmos os participantes mobilizados por associações e grupos de todos os tipos, é possível perceber que eles representam 54% do total de participantes, o que demonstra que as audiências conseguem ser um espaço poroso. São capazes de alcançar pessoas que não estão associadas, o que produz um contato entre participação e representação para além do encadeamento de múltiplos representantes, reduzindo a necessidade de intermediações.

Os dados sobre os participantes sugerem que não só os representantes tradicionais ouvem os participantes, como os representantes da sociedade civil também o fazem. Esse dado nos revela uma dinâmica aparentemente plural das audiências públicas e que poderia ser significativa para a reflexão acerca da representação enquanto relação que se desdobra no tempo e no espaço, conectando Estado e sociedade por intermédio de dimensões deliberativas, contudo, é preciso cautela. É difícil julgar a efetividade das audiências públicas na produção de *accountability* e de responsividade considerando, inclusive, os diversos tipos de responsividade apontados por Eulau e Karps (1977). Estes não podem ser tomados em termos generalizantes, sendo eficientes apenas quando produzem o movimento da instituição e dos atores políticos como um todo. O estudo da representação, para nós, não se limita à compreensão dos *outputs* finais do processo. Tem o olhar voltado à relação construída e mantida entre os variados atores. Isso inclui a representação dos que são minorias e dos que não são contemplados nas políticas públicas, mas que podem possuir representantes tradicionais e representantes da sociedade civil como porta vozes de seus discursos e identidades.

Em relação aos participantes do público que fizeram uso da voz, como forma de não considerar apenas os dados agregados, nos parece relevante observar a distribuição dessa participação. Pode haver reuniões onde estiveram presentes 20 conselheiros e reuniões em que nenhum participou. Isso significaria a concentração dos atores da sociedade civil em temas e problemas de seu interesse e a sua ausência em debates vistos como desconectados com eles. O gráfico 36 demonstra que participantes individuais e participantes ligados a conselhos estiveram presentes em 51,9% das audiências públicas, seguidos por moradores e associações de base territorial que estiveram presentes em 40,4% das audiências, estando em terceiro lugar indivíduos ligados a entidades da sociedade civil, presentes em 25% das audiências e sindicatos e associações de classe presentes em 19,2% dos eventos.

**Gráfico 36 - Percentual de audiências com a presença de, ao menos, um participante vinculado a cada segmento**

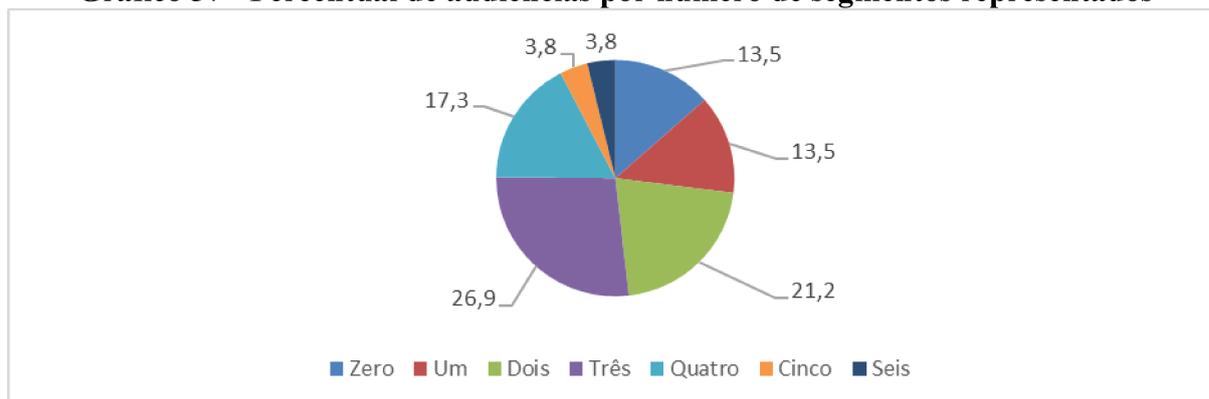


Fonte: Elaboração própria. Portal da Câmara dos Vereadores de Juiz de Fora - MG, 2018.

O dado dos conselhos demonstra não só a presença geral alta, mas também uma participação abrangente, confirmando os conselheiros como principais interlocutores organizados e os ligados aos sindicatos como os menos presentes, sugerindo uma associação mais restrita dos últimos nos debates relativos a questões específicas ligadas à classe.

Como um indicador da pluralidade, observamos a quantidade de segmentos que estiveram presentes em uma mesma audiência. Esse é um aspecto que nos parece pertinente para os debates da teoria deliberativa e é importante no nosso entendimento sobre a conexão entre representação e participação. A variedade de atores representa a possibilidade de uma maior pluralidade de discursos, experiências e perspectivas que possam implicar na construção da responsividade em um ambiente democrático.

O gráfico 37 demonstra que em 13,5% dos casos houve somente um dos segmentos com participantes atuando discursivamente, enquanto em 21,2% dos eventos havia representantes de pelo menos dois segmentos. Em 26,9% dos casos estiveram presentes participantes oradores de pelo menos três categorias; e em 17,3% das audiências, ao menos quatro. Os dados mostram que em 75,1% dos casos há de 0 a 3 categorias com ao menos um participante, o que demonstra uma baixa pluralidade em termos das categorias que elencamos.

**Gráfico 37 - Percentual de audiências por número de segmentos representados**

Fonte: Elaboração própria. Portal da Câmara dos Vereadores de Juiz de Fora - MG, 2018.

Os dados quantitativos nos possibilitaram observar uma série de elementos que demonstram a possibilidade de pensar que as audiências desempenham um significativo papel de arena de articulação entre representação e participação, haja vista que aparentemente não há esvaziamento da arena por nenhum dos atores fundamentais do ponto de vista da proposta da audiência pública como instrumento e arena. Acreditamos que a análise qualitativa dos debates levados a cabo nas audiências contribuirá na compreensão qualitativa e dos processos que envolvem a relação entre representação e participação nessas arenas.

## 5.2 REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NAS CÂMARAS DE JUIZ DE FORA E BELO HORIZONTE

Optamos por analisar audiências ligadas às diferentes categorias da classificação que elencamos, tendo em vista a possibilidade de diversificar os casos e nos apresentar possibilidades de observar uma maior variedade de dinâmicas. Partimos da hipótese que diferentes recortes atrairiam diferentes atores e setores, bem como estão relacionadas aos campos que acreditamos apresentar diferentes tensionamentos entre as partes. Partimos, portanto, das cinco categorias elencadas anteriormente: territorial, profissionais, geral, grupo específico e prefeitura. Além disso, nos interessou que as audiências selecionadas tivessem inscritos do público ou convidados da mesa que fizessem parte da sociedade civil ou de instituições participativas. Somado a esse critério, identificamos ainda alguns temas recorrentes nas audiências em algumas categorias, dando prioridade a eles. Entre as audiências que se enquadrassem nesses critérios realizamos uma seleção aleatória.

A análise aprofundada de alguns casos nos ajuda a observar aspectos da dimensão deliberativa, dos argumentos e como a noção de representação surge discursivamente, quando surge. Por outro lado, buscamos elementos que pudessem demonstrar a motivação da realização das audiências e se, em algum nível, seria possível observar a existência de casos que são derivados de demandas diretas de grupos e setores da sociedade.

Em certo sentido, ainda que as audiências permaneçam em um degrau consultivo da participação, acreditamos que há relevância também em observar instâncias que não se convertam diretamente em poder decisório. Essas experiências formalmente consultivas representam a maioria dos casos onde há participação, ocorrendo mesmo onde existem prerrogativas deliberativas. Somado a essa seleção, também observamos os casos de maior e menor participação de oradores, para entender possíveis razões do sucesso e do insucesso da conexão, mantendo em vista a nossa possibilidade de realizar a análise somente a partir de elementos endógenos à audiência pública.

Continuando com a estratégia da análise de conteúdo, mas agora com intenções de uma análise mais qualitativa, elencamos algumas categorias adicionais. A estratégia da análise de conteúdo nos auxilia não só na produção de algum grau objetividade, mas também na comparabilidade entre os casos. No quadro 7 elencamos as dimensões da análise, questões orientadoras, algumas categorias de conteúdos e objetivos e hipóteses:

**Quadro 7: Elementos da análise de conteúdo das audiências públicas 2**

Dimensões	Questões	Categorias	Objetivos e Hipóteses
Representação	Os falantes reivindicam e afirmam representação?	Território – Região ou Bairro Profissionais; Grupos Identitário Tema; Geral (Brasil, povo, município)	Nessa dimensão buscamos entender no processo das audiências como os representantes tem mobilizado a representação em seus discursos.
Deliberação	Existe interação? (relacionado a outro ator)	Crítica; Contestação; Corroboração Elogio; Resposta; Ameaças e Insultos	As audiências públicas são um instrumento que tem a deliberação como mecanismo formal de participação e só pode se efetivar mediante interação. O sentido da deliberação que assumimos é o da troca de razões e não de produzir consensos e decisões vinculantes.
	O que vocalizam? (Conteúdo)	Legitimação; Crítica à Proposta; Crítica a Ator Político; Proposição; Informação; Questionamento Comentário.	A forma dos argumentos nos ajuda a entender limites e possibilidades, bem como a função real que as audiências têm cumprido. Nesse sentido entendemos também o conteúdo da participação.
	Como justificam suas posições?	Técnico Experiência Pessoal Apelo às leis e normas Apelo a valores Sem Argumentação	O tipo de justificação é uma dimensão comumente mensurada e nos parece ser importante para compreender o teor dos debates. A falta completa de justificação pode ser o indicativo de que as audiências públicas podem ser um instrumento meramente simbólico e indicam uma conexão entre representação e participação superficial ou pouco democrática.
Conexão	Há referência a outros espaços de debate?	Conselhos; Fórum; Conferência Comissão; Outros níveis; Informais Outros	Referência a debates em outras esferas e a presença de atores que participam de outras instituições. Essa dimensão nos possibilita observar se vereadores e conselheiros têm participado de outros espaços que possibilitam uma aproximação com a sociedade e com seus representados.
	Os representantes são responsáveis?	Projeto de Lei; Uso de Mecanismo Parlamentar; Continuidade do Debate; Mobilização de Outro Poder ou Instituição; Mobilização da Sociedade	Essa é uma das formas de perceber se as audiências produzem algum efeito para além do debate imediato, correspondendo a um primeiro passo em direção a responsividade. Nesse sentido nos interessa entender quais os encaminhamentos propostos.
	Os representantes realizam <i>accountability</i> ?	Prestação de Contas – Financeira Prestação de Contas – Ações; Justificação	Dentro da nossa proposta, a <i>accountability</i> é parte essencial de uma conexão entre representação e participação. É importante observar se os representantes utilizam esse espaço para isso.

Em relação às audiências públicas de Juiz de Fora observaremos as seguintes audiências públicas:

**Quadro 8: Autoria, data e temas das audiências públicas de Juiz de Fora analisadas.**

Categoria	Data	Requerente	Tema/Objeto
Territorial	23/05/2017	Pardal (PTC)	Discutir acerca da previsão da construção da UAPS do bairro Manoel Honório
Profissional	28/04/2011	Dr. José Laerte (PSDB), Dr. Fiorillo (PDT) e Dr. José Tarcísio (PTC)	Situação dos médicos, os quais são servidores públicos, que atendem nas Unidades próprias do Município.
Geral	28/04/2015	Jucélio Maria, do (PSB)	Situação da Saúde Pública no Município de Juiz de Fora.
Grupo Específico	26/05/2009	José Laerte (PSDB)	Descredenciamento dos Hospitais São Marcos e Pinho Masini pelo Ministério da Saúde. (Saúde Mental)
Prefeitura	18/02/2013	Rodrigo Mattos (PSDB)	Exposições das propostas da Secretária de Saúde, conforme determina a Lei 10.000/2001.

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Juiz de Fora, 2019.

Ao observar as audiências públicas de Juiz de Fora percebemos que o procedimento padrão no desenvolvimento do debate pode ser dividido em alguns momentos: 1) indicação da presidência da audiência, identificação da autoria e do requerimento e do seu tema; 2) indicação da composição da mesa; 3) fala de abertura do vereador requerente; 3) fala dos inscritos do público; 4) fala dos inscritos da Mesa; 5) fala dos vereadores; 6) fala final dos inscritos da mesa; 7) fala de fechamento do vereador. De forma geral todas as audiências seguem essa sequência, tendo somente uma alteração que nos parece relevante: em alguns casos o público se posiciona após a primeira fala dos inscritos da mesa. Não é nosso objetivo observar o impacto dessas alterações, contudo nos parece pertinente o fato de que o público possui um único momento de participação nas audiências. Se ele se posiciona antes dos convidados e convocados para compor a mesa isso não dá condições de que possam vocalizar discordâncias e contestação das falas, além de poderem realizar perguntas que já seriam esclarecidas nas falas iniciais da mesa. Cabe, por fim, lembrar que os vereadores podem intervir a qualquer momento, seja em reação à fala dos convidados e convocados, seja em reação à fala do público presente.

Seguindo a nossa proposta de analisar audiências com diferentes temáticas, observamos a audiência pública realizada no dia 23/05/2017, requerida pelo vereador Pardal, teve como objetivo discutir sobre a previsão de construção de unidades básicas de saúde (chamadas de UAPS na época da audiência) do bairro Manoel Honório. Como já citamos esse é um tipo comum de audiência quando o tema é a saúde pública. Aqui trazemos, portanto, uma audiência que tem um recorte em termos territoriais, possibilitando uma representação muito comum no âmbito municipal.

A segunda audiência é a do dia 28/04 de 2011, de autoria dos vereadores Dr. José Laerte (PSDB), Dr. Fiorilo (PDT) e Dr. José Tarcísio (PTC), teve como objetivo “discutir a situação dos médicos os quais são servidores públicos, que atendem nas Unidades próprias do Município”. É interessante notar que essa audiência ocorre após a realização de um indicativo de greve da categoria, que à época reclamava melhores salários, considerados defasados em relação ao resto do país e dentro do próprio funcionalismo público de Juiz de Fora.<sup>79</sup> Ela é particularmente interessante pois é precedida pelo indicativo e sucedida pela realização da greve.<sup>80</sup> Nesse sentido observamos a conjunção de ações que combinam ações no nível institucional, através da tentativa de busca por diálogo, combinada às ações contenciosas. Seria, nesse sentido, o caso indicado por Urbinati (2002) em que há uma quebra de conexão entre representação e participação que se converte em ações contenciosas por parte da sociedade civil?

O terceiro caso analisado foi uma audiência realizada no dia 28/04/2015, já em outra legislatura, demandada pelo vereador Jucélio Maria, do PSB, para discutir *a situação da Saúde Pública no Município de Juiz de Fora*. Essa audiência pública nos chama atenção pela abrangência da temática, que poderia significar uma audiência pública bastante porosa e aberta a participação, que pudesse em algum sentido ser mais aberta que as demais audiências, que são muito mais delimitadas. Ao mesmo tempo, a ausência de um recorte representativo mais direto e específico poderia incidir em uma audiência esvaziada e consequentemente menos participativa?

A audiência pública do dia 26/05/2009, que tratava sobre o *Descredenciamento dos Hospitais São Marcos e Pinho Masini pelo Ministério da Saúde*, foi requerida pelo vereador José Laerte, do PSDB. O debate sobre o descredenciamento e possível fechamento

---

<sup>79</sup> O primeiro dia da greve foi dia 2 de maio. O indicativo de greve já tinha sido aprovado em 17 de março. Disponível em: <https://www.acessa.com/saude/arquivo/noticias/2011/05/02-medicos/>. Acessado em: 28 de janeiro de 2020.

<sup>80</sup> Nota do sindicato dos médicos sobre o assunto. Disponível em: <https://simepar.org.br/blog/medicos-de-juiz-de-fora-aprova/>. Acessado em: 28 de janeiro de 2020.

dos hospitais já estava em pauta desde 2004 e se tornou uma questão de urgência mediante a possibilidade de que os hospitais fechassem leitos de internação para doentes mentais. Havia indicação do Ministério da Saúde pelo fechamento dos leitos, em virtude de o órgão ter assumido um compromisso com a desospitalização. O município, por sua vez, é gestor pleno, podendo decidir realizar ou não o processo. Além disso, no dia 18 de fevereiro do referido ano, a Secretária de Saúde do Estado de Minas Gerais havia determinado a desospitalização através de uma resolução.<sup>81</sup> Observamos, como ponto de partida, o impacto de debates e decisões provocadas em outros âmbitos incidirem no contexto local e desencadearem um problema prático conectado com um debate mais geral sobre a política de saúde mental. Essa é uma audiência focada em um grupo bastante específico, mas também ligada a um problema prático e urgente, que poderia ter uma faceta conectiva no que chamamos de sistema de representações, já que é perpassada por decisões além do município.

A quinta audiência pública analisada foi demandada pelo presidente da casa em 18/02/2013, com o objetivo de que o secretário de saúde expusesse as propostas e objetivos de gestão à frente da secretaria. Observamos essa audiência com a expectativa de que pudesse apresentar uma dinâmica distinta, dado seu foco aparentemente direto na *accountability* e como se tratava de uma audiência sobre “propostas” em que medida a participação popular está presente e sugere ações. Com essa seleção de casos, como argumentamos, teríamos uma variedade de focos e temáticas, direcionadas a diferentes atores políticos e sociais, incorporando diferentes aspectos da representação política.

Após essa análise inicial, já podemos ajustar algumas expectativas quanto aos atores que deveriam estar presentes dada a temática em questão, com isso passamos a observar de fato a presença na Mesa Diretora da Audiência. Para a composição da mesa na audiência da categoria territorial foram convidados representantes da prefeitura, do Conselho Local de Saúde (CLS) do bairro, do conselho de segurança pública da polícia militar (CONSEP) e do CMS. Da prefeitura estiveram presentes quatro representantes: o subsecretário de atenção básica, o secretário de governo, o secretário da fazenda e um representante da secretaria de educação. A composição da mesa demonstra uma pluralidade que inclui a representação da sociedade civil através das IPs em dois níveis, local e municipal, não tendo a presença da associação de moradores. Nesse sentido, há uma coerência na escolha do conselho local como interlocutor em detrimento da associação, dado que a política de construção de unidades básicas de saúde é definida através do CMS no município. Todos fizeram uso da palavra,

---

<sup>81</sup> As informações aparecem tanto na fala de um dos conselheiros, como também encontramos informações disponíveis no endereço <https://www.acessa.com/saude/arquivo/noticias/2009/05/26-hospitais/>.

tendo o representante do CONSEP falado uma vez, do Conselho Regional uma vez, do CMS duas vezes e dois representantes da prefeitura falaram uma vez cada.

### Quadro 9 - Formação da Mesa nas audiências públicas de Juiz de Fora

Audiência	Formação da Mesa
Territorial	1) o representante da Secretária de Saúde e Subsecretário de Atenção Primária à Saúde, 2) o Presidente do Conselho Local Manoel Honório/Bairru, 3) o Secretário de Governo; 4) a Presidente do Conselho de Segurança Pública da Polícia Militar/Consep Leste; 5) O Conselheiro Executivo do Conselho Municipal de Saúde; 6) o Secretário da Fazenda; 7) o representante da Secretária de Educação.
Profissional	1) o Secretário Executivo do Conselho Municipal de Saúde, 2) a Ouvidora Municipal de Saúde, 3) o Presidente do Sinserp, 4) o Presidente da Sociedade de Medicina e também Representante do Conselho Regional de Medicina, 5) o Advogado da Ameta, 6) Representando a Gerência Regional de Saúde de Juiz de Fora, 7) o Assessor Jurídico da Secretaria da Administração e Recursos Humanos, 8) a Secretaria de Administração e Recursos Humanos, 9) a Secretaria de Saúde, 10) o Presidente da Associação dos Servidores Públicos e 11) o Presidente do Sindicato dos Médicos,
Geral	1) Secretário de Governo ; 2) Secretário Municipal de Saúde; 3) Secretária de Planejamento e Gestão 4) Presidente do SINSERPU; 5) Presidente do Conselho Municipal de Saúde; 6) Subsecretário de Regulação; Superintendente de Saúde , 7) Subsecretário de Governo 8) Diretor do HPS; 9) Subsecretária de Redes Assistenciais 10) Subsecretária de Urgência e Emergência ; 11) Subsecretário de Gestão da Execução Instrumental ; 12) Secretário Adjunto de Saúde ; 13) Subsecretário de Atenção Primária; 14) Subsecretário Administrativo; 15) o Conselho Municipal de Políticas Integradas sobre Drogas; 16) Assessora da Secretaria de Governo, 17) Representante do Deputado Estadual Isauro Calais; 18) Representante da Deputada Margarida Salomão, 19) Representante do Deputado Missionário Márcio Santiago, 20) Representante do Deputado Júlio Delgado, Representante do Deputado Antônio Jorge.
Grupo	1) a Secretária de Saúde; 2) o Gestor Municipal de Saúde Mental, 3) o Presidente da Associação Psiquiátrica de Juiz de Fora, 4) o Presidente do Conselho Municipal de Saúde, 5) o Secretário Executivo do Conselho Municipal de Saúde; 6) a Ouvidora Municipal de Saúde, 7) e a Presidente da Associação dos Familiares de Doentes Mentais
Prefeitura	1) Secretário de Governo; 2) a Secretária Adjunta de Saúde, 3) a Subsecretária de Atenção Primária à Saúde; 4) a Subsecretária de Redes Assistenciais, Sra; 5) o Subsecretário de Administração e 6)Finanças da Secretaria de Saúde; 7) a Subsecretária de Vigilância de Saúde; 7) a Assessora de Gabinete da Secretaria de Saúde; 8) o Chefe de Departamento de Atenção Primária de Saúde; 9) a Presidente do Conselho de Segurança Pública; 10) a Subsecretária de Regulação, 11) o Secretário de Saúde, 12) o Secretário Executivo do Conselho Municipal de Saúde.

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Juiz de Fora, 2019.

Contudo, não seria pertinente trazer a associação de moradores para o debate? É comum que haja uma sobreposição dentro do associativismo, com uma mesma pessoa fazendo parte de vários espaços. No entanto, a associação é, formalmente, distinta do conselho e em tese possui conotações e um escopo de atividades também distinto, o que pode implicar no alcance da deliberação da audiência.

A audiência 2, sobre a situação dos médicos, já demonstra uma expressão da representação de base profissional. Foram convidados para a mesa representantes do Conselho Municipal de Saúde (CMS), da Ouvidoria de Saúde (escolhida dentre os representantes da sociedade civil no CMS), do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais (SINSERPU), da Sociedade de Medicina, da Associação dos Servidores Públicos Municipais (AMETA) e do Sindicato dos Médicos. Dos executivos estiveram presentes dois representantes da prefeitura e um do governo estadual. Em relação ao primeiro caso podemos observar uma diversidade menor de segmentos, denotando um debate centrado na representação de classe.

Na terceira audiência pública, a mesa foi composta por representantes da prefeitura, do CMS e do Sindicato dos Servidores Públicos de Juiz de Fora. A prefeitura esteve presente com 11 representantes, incluindo o secretário de saúde e a secretária de planejamento e gestão. Era uma audiência aparentemente focada no município, mas foi além, tanto pela inserção de atores da esfera estadual e, sobretudo, quanto ao fato da prefeitura endereçar responsabilidades por problemas ao governo estadual. Nesse caso, chama a atenção o convite enviado aos deputados estaduais, demonstrando a possibilidade de a audiência pública se tornar um espaço de conexão com outros níveis de governo, possibilitando aproximar o nível estadual do legislativo municipal. Contudo, os deputados enviaram representantes, o que foi motivo de crítica ao longo da audiência. Foi possível notar que a presença de representantes de atores convidados implica em uma redução da autonomia do debate, limita o potencial de produção de resultados mais práticos, já que esses “representantes dos representantes” são limitados em termos de comprometimento com soluções e questões. Por outro lado, não podemos descartar o seu valor como conectores. Do ponto de vista da conexão entre representação e participação, esse é um caso em que um representante local motiva um debate que inclui a representação estadual, possibilitando que a dimensão participativa, por intermédio dele, tenha um alcance além do município.

Para a composição da mesa a audiência pública sobre o descredenciamento dos hospitais contou com a presença do gestor da saúde mental (Prefeitura), do presidente da

Associação Psiquiátrica de Juiz de Fora (sindicato e associação de classe), de representantes do CMS presidente e Secretário Executivo, bem como da ouvidora municipal de saúde que também fazia parte do conselho municipal de saúde como representante da sociedade civil, e da presidente da Associação dos Familiares de Doentes Mentais (entidade da sociedade civil) com vistas a debater uma questão focada em dois equipamentos de saúde no município, mas que tocava o desenho da política de saúde mental. A temática envolvia uma questão referente ao Ministério da Saúde, que não enviou nenhum representante. Isso poderia significar um esvaziamento importante das possibilidades da audiência pública como canal de informação e esclarecimento. Tanto nessa audiência quanto na audiência profissional, vemos o reconhecimento desses atores da sociedade civil como interlocutores, o que denota a importância do debate sobre legitimidade e representação nesses espaços, dado que não somente participam do debate público, mas ocupam espaços institucionais.

Para participar da quinta audiência pública analisada, destinada a exposição das propostas da Secretaria de Saúde, foram convidados para compor a Mesa 10 representantes do executivo, entre eles o secretário de saúde e o secretário de governo, bem como subsecretários de importantes setores da atenção primária, da vigilância de saúde e da subsecretaria de regulação. Dentre os convidados da sociedade civil podemos observar a presença do secretário executivo do CMS e a presidente do Conselho Municipal de Segurança Pública. Essa formação trás poucos atores da sociedade civil para a Mesa, contudo indica o CMS como interlocutor nessa questão.

**Quadro 10: Conteúdos nas falas dos representantes da prefeitura nas audiências públicas de Juiz de Fora**

<b>Audiência</b>	<b>Presença</b>	<b>Falas dos representantes da prefeitura</b>
Territorial	4	1) Prestação de contas, 2) responsabilização, 3) proposição
Profissional	3	Não houve
Geral	11	1) Informação, 2) prestação de contas, 3) responsabilização, 4) justificção, 5) <i>claim</i>
Grupo	2	1) <i>Claim</i> , 2) prestação de contas, 3) informação sobre as ações que serão tomadas, 4) defesa dos outros atores envolvidos na questão
Prefeitura	9	1) Prestação de Contas, 2) possíveis ações, 3) informação

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Juiz de Fora, 2019.

Quanto à fala dos representantes da prefeitura, na primeira audiência analisada é possível observar que um deles apresenta o futuro projeto da UBS, o corpo profissional que comporá a unidade básica, bem como o aspecto interfederativo na construção do equipamento público. Nesse último ponto, apresenta a justificativa da razão da não construção, que passa por endereçar a responsabilidade ao governo do estado pela falta de repasses financeiros. A fala do secretário de governo, ao fim da audiência, é pontuada pela defesa da busca por alternativas que se dão: 1) no apoio à sugestão de uma vereadora e 2) encaminhamento de uma “representação assinada por todos os vereadores ao governo do Estado e que fosse marcada outra audiência” (JUIZ DE FORA, 2017, p.3). É interessante que nesse debate a responsabilidade é deslocada da prefeitura para o governo do estado e para os vereadores, dada à sugestão da vereadora e ação final do proponente. Ao colocar a responsabilidade sobre o governo estadual, nos parece que a falta de um representante desse nível é uma ausência importante.

Na audiência sobre a situação dos médicos, ainda que a prefeitura tenha enviado representantes, eles não utilizaram da voz, demonstrando um esvaziamento significativo e apontado tanto pelos participantes da mesa, quanto por oradores do público. Sem a prefeitura, mais uma vez protagonista da celeuma, não se tem prestação de contas relativas aos propalados problemas salariais. Se torna difícil obter um compromisso público do Executivo com ações para a superação do problema. Partindo do princípio de que a representação não se limita à responsabilidade, mas também encarna a relativa independência dos atores representativos, isso não os exime da necessária justificativa de seus atos, inclusive como forma de “constituir” o representado. Contudo, isso torna a audiência inútil? Do ponto de vista da possível articulação dos representantes da sociedade civil, da publicização e da cobrança da prefeitura quanto à ausência nos parece que não, além da possibilidade de os vereadores cumprirem o papel da prefeitura em termos de esclarecimento, levando em consideração a existência de um líder do governo e da base governista.

Na terceira audiência pública analisada, o primeiro a falar foi um representante da prefeitura, que trouxe uma série de informações apresentadas sob a forma de slides, onde expôs o que a prefeitura tem realizado em números. Além disso, tentou responder algumas das questões colocadas pelo vereador proponente da audiência. O representante da prefeitura também informa sobre a divisão de recursos na política de compra de remédios, enfatizando o peso sobre os cofres do município e sobre o subinvestimento por parte do estado. Mais uma vez a audiência serviu para que os atores endereçassem responsabilidades. Em um primeiro

momento, o secretário de saúde não assume nenhum compromisso e se limita à exposição do que a prefeitura tem feito - o que reforça o aspecto da prestação de contas na audiência -, justificando as ações do executivo. Isso é corroborado e reafirmado também pelas falas do secretário de governo e da secretária de planejamento e gestão. Aqui é necessário que retomemos a importância da prestação de contas enquanto informação, por um lado, e enquanto justificção por outro. Em termos deliberativos e na constituição de uma relação entre representante e representado que possamos considerar democrática, não basta saber o que os governos fazem, é preciso que saibamos como e porque fazem.

Quando observamos a quarta audiência pública analisada, na fala do representante da prefeitura há uma importante prestação de contas pública e um esclarecimento quanto ao passo-a-passo das ações relativas aos pacientes dos hospitais. O centro do debate sobre o descredenciamento desses equipamentos se deu principalmente em torno das consequências dessa ação para os pacientes mentais. Esses são os aspectos que representam tanto um ganho para a prefeitura quanto para a sociedade, que fica sabendo das ações do agente público. Essa postura é comum, mas parece ocorrer normalmente a posteriori, focado na execução de políticas. Esse aspecto informacional também pode reduzir custos posteriores para o agente público, com uma melhor execução da solução a partir do conhecimento dos afetados. E, ainda, uma dimensão importante de forçar a prefeitura a assumir compromissos publicamente. Não temos como saber em que medida isso aumenta as chances de que a prefeitura seja responsiva, mas é um elemento que não pode ser negligenciado. A prefeitura transita entre a transferência de responsabilidade e o delineamento das ações passadas e futuras. Do ponto de vista mais imediato, a prefeitura satisfaz os participantes ao firmar o compromisso de reencaminhar os pacientes e esclarecer as diretrizes que seriam utilizadas.

Contudo, há outra possibilidade que pode ser imaginada. O plano da prefeitura aparentemente estava pronto e as ações definidas. Dada essa realidade, qual a real necessidade de realizar uma audiência pública em relação a uma questão que parece estar resolvida? Isso pode indicar, por um lado, uma falha de comunicação da prefeitura que precisou da audiência pública para reconectar os variados atores. Mas, por outro lado, poderia significar um aspecto de uma divulgação teatralizada, na qual a prefeitura surge como solucionadora e pacificadora de um problema que já se encontrava resolvido? Essa é uma questão que nos parece pertinente, dado que em uma situação como essa a participação nem mesmo operaria de forma consultiva e capaz de produzir algum grau de responsividade. A audiência poderia ser vista mais como espaço de divulgação das ações positivas de algum ator político. O caso analisado

desafia essa leitura pela postura crítica tanto do vereador que demanda, quanto dos atores participantes, sobretudo pela identificação de que a demora para apresentar soluções não se justificava. O vereador era do partido do prefeito e ainda assim assume postura crítica, que se repetirá em outras audiências.

Quando partimos para o último caso analisado, no relato do representante da prefeitura, conseguimos destacar a disponibilização de informações sobre a situação da saúde a partir de diferentes diagnósticos. Ele cita a realização de um levantamento inicial, os problemas mais apontados pelos servidores e os problemas mais apontados pelos usuários. Nos dois últimos casos não são citadas as fontes da informação, contudo a pluralidade de fontes é um aspecto importante na construção da relação entre representante e representado, para que a atuação não fique limitada à representação por demanda. Além disso, o representante da prefeitura apresentou metas, que podem ser compreendidas como compromissos da gestão, mas que sem um debate profundo ficam em aberto quanto à sua exequibilidade e mesmo se são as metas desejáveis. Dentre as propostas apresentadas, há medidas de modernização da estrutura de gestão, de fortalecimento da participação popular através da formação de conselheiros, atenção à saúde básica e ações de regulamentação. Audiências desse tipo possibilitariam uma ação prospectiva na atuação do cidadão e eleitor, capaz de comparar promessas afirmadas em um espaço público e fixadas em ata.

**Quadro 11: Conteúdos nas falas dos vereadores nas audiências públicas de Juiz de Fora**

<b>Audiência</b>	<b>Presença de Vereadores</b>	<b>Fala dos Vereadores</b>
Territorial	9	1) Representação (territorial), 2) prestação de Contas, 3) conexão com representantes de outro nível, 4) proposição, 5) defesa do governo do Estado, 6) apoio e demanda por participação da população.
Profissional	18	1) Crítica a prefeitura, 2) responsividade, 3) construção do representado, 4) apoio à demanda, 5) proposta, 6) <i>claim</i> , 7) defesa da administração, 8) demanda por justificção
Geral	16	1) Crítica à prefeitura, 2) crítica ao público, 3) contestação da prefeitura, 4) adição de tema, 5) prestação de contas, 6) responsabilização, 7) apoio a prefeitura
Grupo	19	1) questionamento, 2) contestação da ação da prefeitura, 3) proposição, 4) responsividade, 5) apoio a prefeitura, 6) apoio a demanda, 7) responsabilização, 8) <i>claim</i> , 9)
Prefeitura	19	1) Crítica a situação da saúde, 2) questionamentos, 3) prestação de contas, 4) apoio a prefeitura, 5) representação (agentes de saúde, “luta contra o crack”), 6) responsividade (reclamações da população)

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Juiz de Fora, 2019.

Na audiência de recorte territorial, observando as falas dos vereadores, percebemos o aspecto da audiência como pressão e como espaço de justificação. Ao lembrar que lutou anteriormente pela construção de um equipamento de saúde no bairro em que mora, o requerente faz um apelo em nome da comunidade, reforçando as dificuldades passadas pela população mediante a identificação pessoal com a luta. Nesse sentido, o vereador atua responsabilmente em termos simbólicos, ao operar na construção da imagem do representado diante de outros atores políticos, bem como alocativamente, ao demandar a construção. Para tanto, ele evoca o apoio dos deputados estaduais da cidade e diz que fez uma emenda para a construção da UAPS. Aqui vemos um aspecto do encadeamento de representações, onde um representante demanda a ação de outro, ao mesmo tempo em que o vereador presta contas de suas ações. Por fim, critica “a ausência da secretária de saúde que teria sido convocada e não convidada” (JUIZ DE FORA, 2017 p.1). Enfatiza, assim, um aspecto procedimental e legal, dado que a convocação torna a presença do representante impositiva. Ao fim da seção ele ainda se compromete a doar 30 mil reais para a construção da unidade de saúde. Não fica claro se são recursos próprios ou parte da emenda do vereador, dado que o termo “doar” surge em outra fala associado ao ato dos vereadores destinarem parte de suas emendas para o processo.

O aspecto da prestação de contas e da responsividade surge uma vez mais na fala de outro vereador que afirma ter feito “um documento solicitando aos deputados que marquem uma audiência com o Governador Pimentel para intermediar a respeito da UAPS dos bairros Nova Benfica, São Benedito, Jóquei Clube I, Hospital Regional e do Bairro Manoel Honório” (JUIZ DE FORA, 2017 p.2). Aqui observamos mais uma vez o contato entre variados representantes que tem diferentes níveis de acesso político. Reivindica-se, assim, que eles atuem como *brokers*.

Outra vereadora segue no sentido da responsividade e, assim como veremos na audiência territorial de Belo Horizonte, identifica que a região é a que mais tem vereadores, demonstrando o peso já conhecido da dimensão territorial na representação local, que aparentemente é a mais mobilizada. Por fim, sugere que cada vereador da casa “doe” 68 mil de suas emendas, o que viabilizaria a construção do equipamento. A audiência se torna um espaço da realização de *claims* que se dão através das ações de alocação de recursos, bem como na identificação dos “vereadores da região”.

A dimensão das *claims* prossegue com a fala de um quarto e um quinto vereadores, que dizem também ter levado demandas ao governo do estado para a construção da UAPS. Um deles afirma que conhece a pauta porque já frequentava há muito tempo as reuniões do conselho. Todavia, diferente dos anteriores, o vereador realiza uma defesa sutil do governo do estado, que é do mesmo partido que o seu (PT), ao dizer que ele “assumiu muitas dívidas”. Apesar disso, não deixou de afirmar que as pessoas do bairro devem prosseguir insistentes na sua pressão. Convidou ainda os moradores para comparecer em uma reunião posterior, onde estaria presente o governador. Por fim, criticou a sugestão da vereadora de utilizar as emendas, dizendo que “a maioria dos vereadores já tem compromisso com suas emendas parlamentares, portanto, não dá para confiar nessas colaborações” (JUIZ DE FORA, 2017 p.3). O outro vereador, com exceção do apoio ao governo do estado e da crítica à vereadora, seguiu o mesmo padrão de apoio à luta da comunidade.

Na audiência que tratava da pauta profissional, em uma das falas de abertura, proferida pelo vereador que demandou a audiência, também médico, podemos observar mais uma vez a postura crítica em relação à prefeitura e a defesa dos médicos em conexão com a sua importância na saúde pública:

Iniciou seu pronunciamento falando que o médico lida, o tempo todo, com sensibilidade, consciência e competência técnica. Destacou a sensibilidade, pois um médico, às vezes, deixa de receber pelo parto particular para fazer o parto do SUS, mesmo não tendo a mínima condição de trabalho. Disse que, já quanto ao Poder Público, o que se vê é uma total insensibilidade com as péssimas condições de trabalho oferecidas e às baixas remunerações, especialmente o Ministério Público, cuja insensibilidade o levou a ignorar uma Audiência como essa. Relatou que a saúde pública na cidade já teve óbito de criança por falta de atendimento. **É muita insensibilidade e falta de assistência.** Mencionou o salário insignificante de médicos que trabalham na PJJ há mais de 25 anos. Falou que esses profissionais nunca terminam sua jornada de trabalho, pois pode haver a necessidade de atenderem novamente algum paciente doente. Ressaltou a extrema necessidade de se valorizar o médico, de pagar uma remuneração justa e de tratá-lo com respeito no seu local de trabalho, e que enquanto isso não acontecer, a população continuará tendo a sensação de que está abandonada (JUIZ DE FORA, 2011 p.1. Grifo nosso).

Nessa passagem é possível perceber a representação se misturando à figura do representado, construindo uma responsividade que vai além da semelhança de interesses pragmáticos, mas de experiências de vida. O vereador utiliza sua experiência e, ao mesmo tempo, busca sensibilizar os “outros” diante do “sofrimento” da classe. É curioso que há uma combinação entre responsividade alocativa no sentido da defesa dos interesses econômicos da classe, ao mesmo tempo em que há uma responsividade simbólica, no momento em que o representante traz à tona os dilemas vividos, construindo uma imagem positiva dos atores

representados, ao mesmo tempo que demanda a identificação da sociedade com a questão da classe.

Outro vereador também enfatiza a ausência do Ministério Público e da importância que ele teria no debate, demonstrando um engajamento com a questão e o endereçamento de responsabilidades. Ao mesmo tempo, busca extrapolar a questão para além dos limites imediatos da categoria profissional.

O Vereador Dr. José Tarcisio disse **que os médicos precisam do público nessa luta, é necessário que haja união**. Também lamentou as ausências dos convidados que muito poderiam contribuir nesse debate. Falou que essa greve deveria ter acontecido há muito tempo, e que trabalhou por anos no SUS, sem ter as mínimas condições de trabalho e de atendimento ao usuário. **Disse que o desejo da classe é mostrar à população seu sofrimento diante da situação** (JUIZ DE FORA, 2011, p.2. Grifo nosso).

No trecho a seguir podemos observar um vereador da oposição se alinhar com o dilema dos médicos, evocar mais uma vez a preocupação com a “população de Juiz de Fora”. Essa *claim* genérica e abrangente usualmente utilizada pelos atores das tradicionais instituições representativas, mas sem perder de vista o ataque à prefeitura:

O Vereador Flavio Cheker **esclareceu que a Lei, de sua autoria, sobre o comparecimento dos Secretários às Reuniões está em vigor, entretanto, o fato é que isso é uma obrigação dessas autoridades, inclusive do Prefeito**. Pretende buscar soluções, pois a preocupação de todos é com a população de Juiz de Fora. Disse que apoia o movimento dos médicos, e que isso é devido à incompetência do atual Gestor do município. A categoria médica merece uma remuneração muito melhor e mais justa (JUIZ DE FORA, 2011, p.2. Grifo nosso).

O vereador aproveita para demonstrar também sua atividade como legislador, sendo uma das poucas “prestações de contas” que os vereadores realizam em suas falas. Enfatiza a dimensão procedimental como um argumento que dá mais ênfase no enquadramento da responsabilidade da prefeitura. Na fala de outros vereadores, observamos uma combinação de endereçamento de responsabilidade e estratégia de pressão visando obstruir a agenda do executivo. Na seguinte passagem observamos um exemplo que vem acompanhando de uma proposição participativa:

**Falou que esteve em uma UAPS e que ficou indignado com as condições de trabalho oferecidas na mesma**. Ressaltou que o problema da saúde é de Gestão, e que a solução está nas melhores condições de trabalho e nas remunerações mais justas. **A categoria médica está pedindo dignidade.. Alertou que, enquanto essa reunião não for marcada, a greve dos médicos deve continuar e a Câmara não deve votar nada que seja do interesse da Prefeitura. (...) ressaltando que nessa reunião (proposta anteriormente) devem estar**

**presentes o Sindicato dos Médicos, dos Servidores Públicos, o Conselho Municipal de Saúde e a Ouvidoria de Saúde.** (JUIZ DE FORA, 2011, p.2. Grifo nosso)

Aqui há uma proposta de continuidade do debate que visa corrigir as ausências, ao mesmo tempo que preza por um elemento inclusivo e participativo. É interessante observar que essa proposição é semelhante à realizada em outra audiência pelo mesmo vereador. Nesse sentido poderíamos identificar essa prática como um indicativo de uma postura participativa? Ciente dos limites da audiência ele mobiliza outra arena com representantes dos mesmos atores presentes, mas em busca de trazer a prefeitura para o debate. Chama ainda a atenção na fala do vereador o argumento de que se tratava de um problema de “gestão”. Essa identificação lança a responsabilidade sobre a prefeitura e demarca a posição de apoio à greve como forma de pressão.

Na fala de outro vereador surge um discurso de justificação perante o público em relação à uma ação da prefeitura que instituiu a colocação de pontos biométricos, deixando claro que “foram totalmente contrários.” Além disso, sustenta a posição exposta na citação anterior, em apoio à sua proposta. Isso demonstra o uso valioso do mecanismo para fins de esclarecimento, tomada pública de posicionamento e responsabilização. É claro que as audiências, como qualquer espaço, não estão imunes às mentiras, calúnias e mal-entendidos, contudo, como arena pública, possibilita contrapartidas e respostas que colocam os atores em uma situação de possível contestação. Esse é um elemento já preconizado na teoria deliberativa como uma espécie de autorregulação promovida pelo ambiente deliberativo, uma vez que ele possibilita que outros atores possam desmentir ou ao menos problematizar certas afirmações (BOHMAN, 1996).

Nenhum vereador se posicionou contra as demandas dos médicos, tão somente restando ao líder do governo tentar minimizar as propostas de obstruir as ações da prefeitura, como sugeriram os outros vereadores. O vereador diz ter “enxergado a realidade” a partir de várias denúncias e irregularidades, mas, independentemente de uma adesão genuína à causa, fica evidente o “jogo de cintura” entre população e executivo. Esse é um dado que está em consonância com o cálculo racional onde o vereador não pode se opor à população e ao mesmo tempo precisa assumir uma postura defensiva em nome da prefeitura, algo demandado pela sua posição na câmara. O vereador acaba optando por um *ethos* conciliador (CHARADEAU, 2018).

Na terceira audiência pública analisada, referente a saúde no município, é marcante o posicionamento de crítica à prefeitura por parte dos vereadores. A audiência pública acaba

sendo estabelecida na polarização entre Prefeitura e Vereadores e Prefeitura e Estado, com momentos em que a prefeitura conta com o apoio de falantes do público, representantes de associações de moradores, bem como da Mesa através do CMS. A fala do vereador José Emanuel demonstra a dimensão da crítica, interrompendo o afastamento da responsabilidade empenhado pela prefeitura, inclusive enfrentando a plateia, e “terminou dizendo que deseja ficar em silêncio pelos aplausos que o prefeito recebeu nesta casa legislativa” (JUIZ DE FORA, 2015, p.6). O vereador enfatiza a má administração de recursos realizada pela prefeitura ao contratar a empresa de distribuição de remédios no município. Em seguida outro vereador se posiciona, chamando atenção para a ausência de respostas às várias questões elencadas pelo proponente, ao mesmo tempo em que enfatiza a prática da terceirização. Esse é um elemento importante vindo do vereador, que tem uma conexão muito importante com o serviço público em sua trajetória. Nesse caso, o vereador direciona a questão para um tema diretamente conectado a um grupo que ele representa, mantendo dentro do debate da saúde e canalizando para uma dimensão do desenho da política pública de saúde.

Na análise das audiências anteriores, levantamos a questão da possibilidade dos vereadores sempre agirem responsivamente em relação à população, podendo incidir em prejuízos informacionais na relação representante/representado. Esse é um caso em que se estabelece tensão entre os vereadores e participantes do público, exposto em mais de um momento da audiência. Nesse caso, os vereadores não se opõem a algo que possa ser identificado como uma demanda da população, mas sim ao apoio emprestado à prefeitura. Isso pode ser considerado um elemento positivo, contudo não parece se desdobrar em um debate que incide na troca de razões e no convencimento.

Entre os vereadores, apenas uma fala vai ao encontro da defesa da administração, corroborando o que foi dito pelo secretário de governo quanto à disposição da prefeitura para criar um caminho de diálogo com a população. Por fim, a audiência acaba por ter um encaminhamento com o objetivo de que as questões levantadas pelo vereador sejam transformadas em um pedido de informação à prefeitura, para que posteriormente ganhe publicidade. Um último ponto que nos pareceu relevante aparece na última fala do vereador proponente, em que ele diz:

**Informou que a UAPs do Dom Bosco foi construída não necessariamente apenas pela vontade do Prefeito, mas sim pela cobrança da população.** As coisas positivas apresentadas não têm problema em ressaltar, mas deu ciência que a crítica é para mostrar que há falhas e que deve melhorar algo. **Disse que a saúde e educação talvez sejam o maior gargalo na prestação do serviço na Cidade.** Questionou o motivo de oferecer mais atenção à saúde e reunir todas as forças políticas e sociais para melhorá-la (JUIZ DE FORA, 2015, p.7. Grifo nosso).

É interessante que nessa afirmação nós podemos perceber a contestação de uma *claim*. Ela se dá no sentido de uma desconstrução da afirmação de um ato político de responsividade aos desejos da população daquela região. Ela se dá através da desvinculação da dimensão representativa a vinculando à participação da população. Aqui o vereador não atua tentando reivindicar a responsabilidade pela ação em disputa com a prefeitura.

A audiência pública foi mais uma vez um espaço de prestação de contas, de afirmações e contestações, do estabelecimento de responsabilidades, e do apoio e crítica aos atores políticos. Nesse caso é essencial a concepção da representação como um elemento construído cotidianamente, pois ela se dá por meio da atuação política que é convertida em bens públicos e simbólicos que atendam às demandas localizadas (em termos de grupos, interesses, perspectivas) ou gerais, mas que também são disputados no âmbito discursivo a partir de variadas *claims*. Ao afirmar ou reivindicar a autoria de determinada ação política, isso automaticamente impacta o sentido da representação política exercida por determinado ator. Nessa audiência também há o movimento de apoio ao representante quando vocalizam o reconhecimento de que determinada ação é graças a um ator político específico. Nesse sentido, parte da audiência legitima a *claim* publicamente, demonstrando um elemento que nos parece importante na relação representante e representado.

Na audiência voltada aos pacientes da saúde mental, vemos mais uma vez o apoio generalizado dos vereadores a demanda, o reconhecimento da legitimidade da demanda e novamente a proposta de continuidade do debate através da formação de uma comissão plural em termos de representações. Ao menos por parte do vereador proponente, isso demonstra o reconhecimento de atores legítimos para participar da tomada de decisão. Nesses termos vemos o jogo que se dá entre variados representantes, que carecem de reconhecimento não só de sua base, mas de outros atores políticos. Longe de buscar estabelecer uma causalidade, é importante perceber que esses espaços podem fazer parte central no que chamamos de sistema de representações, pois possibilitam esse tipo de movimento.

Por outro lado, também observamos que um dos vereadores “propôs um encontro dos vereadores, fechado e reservado, com o senhor Prefeito e secretários para discutir essa situação” (JUIZ DE FORA, 2009, p. 5). Essa é uma proposição interessante que ressalta a

dimensão “secreta” da tomada de decisão que é ainda amplificada por ser colocada em meio a um espaço de debate público. Ao contrário da proposta do vereador citada anteriormente, que prezou pela continuidade do debate – ainda que em outro espaço e em sentido representativo –, o vereador propõe um debate em ambiente fechado. Isso não significa nenhuma ação escusa, mas que aponta uma concepção elitista da tomada de decisão. Concepção esta inclusive aparentemente naturalizada, dado que o ator não é questionado e nem expõe os objetivos dessa reunião. Esse é um dos aspectos complexos da tomada de decisão e da análise dos processos participativos, haja vista a existência de processos empreendidos a portas fechadas e outros em arenas públicas.

Em sentido diverso, outro vereador transita entre uma posição de apoio à demanda da população, afirmando-se “sensibilizado”, produzindo uma identificação com o público, mas ao mesmo tempo elogia a posição do secretário e das ações da prefeitura, corroborando o que vimos anteriormente. O vereador afirma que “temos que confiar na palavra do subsecretário, da secretária, e dar esse voto de confiança...” (JUIZ DE FORA, 2009. p. 4).

Em outra fala um dos vereadores evoca a figura dos funcionários, trazendo à tona a preocupação com o destino daqueles que trabalham atualmente no setor afetado. Esse é um ponto em que poderíamos considerar a existência de uma *claim*, haja vista que o vereador traz à tona os efeitos das ações sobre um ator específico, que até então estava ausente do debate. O vereador não afirma representá-los, mas o faz ao considerar seus interesses e as consequências das ações sobre eles. Pensamos, portanto, que o representar é continuamente realizar *claims*, já que entendemos que a legitimidade da representação não é permanentemente dada e se constitui não só no nível formal, mas principalmente na dinâmica do dia-a-dia da política.

Essa audiência também é marcada pelo posicionamento de uma vereadora que tem tons de paternalismo ao dizer que a “população precisa do nosso socorro” e no pedido para que “interceda” e apresenta, ainda, dois elementos interessantes: 1) em trecho anterior ela cita que quer falar dos “idosos” afetados pela questão, que está em consonância com o trabalho que a vereadora desempenha na comissão dos idosos; 2) o questionamento relacionado às ausências no debate a partir de uma importante informação que estava disponível publicamente através de uma reportagem do jornal Tribuna de Minas. A vereadores aponta para a ausência dos representantes do hospital. Nesse caso a demanda surge no sentido da responsabilização, denotando uma ausência de atores importantes para o esclarecimento. Em um sentido diverso é interessante notar quando esse tipo de posicionamento tem como objetivo desqualificar o debate, podendo ser fruto da representação ao afirmar a necessidade

da presença de um ator social ausente. Nesse sentido questionaria a legitimidade e qualidade do debate.

Na última audiência analisada em Juiz de Fora, os vereadores atuaram no debate em grande medida por intermédio de questionamentos, sendo dez das dezenove falas voltadas para esse fim. Um dos vereadores questionou sobre medidas de combate à dengue, trazendo para o debate a demissão de 25 trabalhadores, o que está em consonância com a representação de classe que ele efetua na casa. Outro vereador trouxe à tona demandas dos agentes comunitários de saúde e defendeu a autonomia do Conselho Municipal de Saúde. Um terceiro vereador apresentou questões sobre o uso de recursos para unidades básicas de saúde, bem como sobre o controle do horário de funcionários.

Dentre outras questões, observamos também a afirmação de algumas ações futuras de vereadores que, de certa forma, se encaixam no âmbito da prestação de contas, dado que informam o público sobre suas ações. Além de falas voltadas a criar um ambiente de boa relação com o executivo, desejando sorte nos trabalhos, um vereador trouxe uma questão referente à política de tratamento fora do domicílio, apontando para um aspecto de responsividade na medida em que diz ter recebido várias reclamações de usuários. Mais uma vez a demanda do público individualizado surge como chave na construção da atuação do vereador.

**Quadro 12 - Conteúdos nas falas dos participantes da Mesa ligados à sociedade civil nas audiências públicas de Juiz de Fora**

<b>Audiência</b>	<b>Participantes da Mesa ligados à sociedade civil</b>
1- Territorial	1) Prestação de contas, 2) apoio a demanda, 3) construção do representado, 4) crítica a gestão da política de saúde, 5) demanda por reconhecimento institucional, 6) conexão entre espaços de participação
2 - Profissional	1) Justificação, 2) crítica a prefeitura, 3) demanda por apoio a demanda e a greve, 4) <i>claim</i> , 5) adição de tema
3 - Geral	1) Responsabilização, 2) demanda por conexão, 3) <i>claim</i> , 4) prestação de contas
4- Grupo	1) Adição de tema, 2) construção do representado, 3) responsabilização, 4) questionamento,
5 -Prefeitura	1) Crítica a situação da saúde, 2) sugestão

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Juiz de Fora, 2019.

Quanto aos oradores da mesa ligados à sociedade civil, observamos na audiência sobre a construção da unidade de saúde que todos os representantes prestaram apoio à demanda. Os

representantes do CMS e do CLS endereçaram a responsabilidade ao governo do Estado, corroborando a tese da prefeitura. É pertinente que o representante do CMS realiza uma crítica à falta de uma política de Estado para a saúde, sendo que toda troca de governo gera percalços. Esse é um debate mais geral que perpassa toda a política de saúde, contudo, o tema não é desenvolvido por outros atores. É tão somente corroborada por uma fala do presidente da casa, que afirma que a falta de continuidade da política agora demanda “união”, um termo que surge com certa frequência nos debates. Ele também reforça o discurso em torno da requisição de atuação dos deputados estaduais em favor de Juiz de Fora. Por fim, ele elucida que o conselho completaria 25 anos de existência e que a casa, na figura dos 19 vereadores, deveria homenagear o conselho. Como em outras situações, de alguma forma o conselheiro demanda reconhecimento e apoio dos vereadores, demonstrando elementos de uma busca por uma conexão mais próxima com a casa.

Quanto à presidente do CONSEP/Leste observamos, além do apoio à demanda, uma prestação de contas sobre ações do conselho e um comentário sobre o tema da segurança pública. Na fala do representante do conselho local de saúde, por sua vez, observamos um intento da construção da identidade do representado quando ele diz que “apesar de muitos falarem que na região só residem ricos, há um grande número de moradores que necessitam de atendimento na rede pública de saúde”. Esse é um aspecto importante da construção do representado não em relação a si próprio, mas também em relação à percepção do outro. Na medida em que é necessário debater e deliberar em contextos de desigualdades e diferenças, se faz necessário sensibilizar aqueles que não se identificam imediatamente com as questões em jogo. Em muitos sentidos, a divisão entre serviços públicos e privados simbolizou também a divisão entre pobres e ricos. Por mais que a política de saúde seja uma das poucas com contornos genuinamente universalistas, há um imaginário de que ela é acessada em grande medida por pobres, que a demandam mais emergencialmente. Isso se dá em oposição à classe média empregada, que detém seus planos de saúde, e os ricos, com acesso a serviços privados. O orador mobiliza, portanto, as identidades de classe que compõem o bairro para demonstrar que existe urgência na demanda.

Na segunda audiência analisada, a fala do conselheiro de saúde se dá no sentido de reafirmar a necessidade da criação de um acordo com os trabalhadores, mas o que chama atenção é a afirmação de que o Conselho deve ser o articulador do debate. Ressalta a existência de um processo que foi iniciado a dois anos atrás, reivindicando para o Conselho Municipal de Saúde o papel de protagonista nas questões relativas à saúde no município,

enfatizando a falta de cumprimento das leis. Por fim, o conselheiro pede que o líder do governo sirva como canal de comunicação, levando em consideração a ausência da prefeitura.

Já nas considerações finais do representante do CMS, ele faz uma pequena exposição que considera tanto as ações do Conselho Municipal de Saúde, ressaltando que o conselho não aprovou a Lei Orçamentária de 2011 por não constar nenhuma alteração salarial aos trabalhadores da saúde, ao mesmo tempo em que fala de uma mobilização nacional de conselheiros de saúde em virtude de Emenda Constitucional no. 29<sup>82</sup>, trazendo à tona uma parcela de responsabilidade do governo federal. É interessante que o conselheiro tenta, em suas duas falas, dar centralidade à participação do conselho municipal de saúde, seu papel e suas ações, denotando a centralidade do espaço no debate sobre a política de saúde. Aqui há uma *claim* no sentido de reivindicar que a instituição é a legítima representante da população nesse tema.

Na fala da ouvidora de saúde é possível observar o elemento representativo no momento em que ela evoca a “população” e os usuários do SUS, tendo em vista serem essas as categorias gerais de representação que realiza no CMS. Além disso, a ouvidora ainda fala sobre diversas demandas na ouvidoria relativas ao problema em questão, o que funciona como uma forma de legitimação do debate, dada sua posição de canalizadora das reclamações, ainda que não tenha sido apresentado nenhum dado concreto. Nesse caso a questão transcende, naturalmente, o dado exclusivo do salário dos médicos, mas incide sobre o atendimento dos usuários.

Ainda em relação aos representantes da sociedade civil na mesa, a fala do representante do sindicato dos servidores públicos trás interessantes elementos:

O Sr. Cosme Nogueira manifestou total apoio do Sinserpu à greve dos médicos. Lamentou as ausências do Sr. Vitor Valverde e do Vice-Prefeito, e **disse que não entende suas ausências na discussão de um assunto tão importante**. Disse que o Sinserpu é totalmente contra a falta de diálogo da Prefeitura com as representatividades, e que a solução é o aumento do salário dos médicos e o fim do ponto biométrico. Ressaltou que acha total absurdo o Executivo não aceitar os Atestados Médicos que não sejam do SUS e que deve ser feita uma grande greve, a fim de que haja diálogo com a PJF (JUIZ DE FORA, 2011, p.2. Grifo nosso).

---

<sup>82</sup> Segundo artigo disponível no site do Conselho Nacional de Saúde a Emenda Constitucional No 29, de 2000, é “(...)estabeleceu a vinculação de recursos nas três esferas de governo para um processo de financiamento mais estável do SUS, além de regulamentar a progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), de reforçar o papel do controle e fiscalização dos Conselhos de Saúde e de prever sanções para o caso de descumprimento dos limites mínimos de aplicação em saúde.” (Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/webec29/index.html>, acesso em 20/01/2020)

Ele declara apoio à greve, o que sinaliza uma articulação com um movimento externo, além de colocar a legitimidade das “representatividades” e seu papel no diálogo com a prefeitura. Aqui vemos a audiência como um espaço que está diretamente conectado com a greve dos médicos, demonstrando uma relação de continuidade entre as ações iniciadas em um ponto e que ativam outras esferas levando representantes a estabelecer o diálogo com outros atores relevantes e mais uma vez articulados na defesa dos médicos enquanto classe profissional, mas também pelo seu efeito sobre a qualidade da saúde pública.

Já na audiência pública relativa à saúde pública em Juiz de Fora, a fala da representante do CMS vai em consonância com a posição da prefeitura de apontar para o aspecto da repartição de responsabilidades ao denunciar que o Estado não havia realizado repasses. Ela também afirma a legitimidade do conselho como espaço que discute a saúde no município e demanda a articulação com a Câmara Municipal. No trecho a seguir surge um conflito entre espaços da sociedade civil, o que é um caso único nas audiências analisadas:

**Informou que tiveram diversas discussões nestes dias e a aprovação foi realizada em Conselho, aproveitou para informar que todas as regiões têm representantes no Conselho. Disse que quem discute a saúde é Conselho e não SPM dos bairros.** A associação de moradores interferiu e, por conta disso atrapalhou o andamento da Unidade no Jardim Esperança. Informou que a saúde é a bandeira do Conselho. **Disse que a Lei nº 8080 e nº 8142, não permitem a participação do Legislativo no Conselho, mas solicitou à Comissão e Saúde da Câmara que se reúna com o Conselho para que se discuta esta situação.** Agradeceu ao Vereador Jucelio e **disse que sua luta não é de agora.** Disse que quer conversar com os Deputados Federais para ver onde está repasse dos valores. (JUIZ DE FORA, 2015 p.5. Grifo nosso)

Não identificamos resposta de representantes da SPM à fala da conselheira. Em outro sentido, ao afirmar que “sua luta não é de agora”, a então presidente do CMS busca afirmar a legitimidade do conselho e sua centralidade no debate, não só por sua condição institucional, mas também pela sua trajetória de atuação e experiência com o tema. A experiência é um dos aspectos que Avritzer (2006) destaca como forma de legitimidade da representação empreendida no âmbito dos conselhos, e mesmo que não seja suficiente como aponta Almeida (2015), é um recurso utilizado na afirmação da representação.

Quando consideramos que as ferramentas institucionais, como no caso analisado, são o ponto de partida de um processo relacional e construtivo da representação, os recursos de afirmação da legitimidade da representação são efetivamente *claims*. Eles serão recebidos pela audiência e podem afetar no reconhecimento de quem é o “verdadeiro” representante da população em determinado debate. Como afirma Saward (2010), mesmo a representação

institucional se mantém sobre uma *claim* que foi construída durante todo o longo debate acerca da democracia liberal, da legitimidade do voto e da adesão do critério aristocrático (no sentido dos melhores) no processo de escolha.

Na quarta audiência pública analisada, as falas dos participantes da mesa são iniciadas a partir da presidente da Associação dos Familiares de Doentes Mentais, que reforça a dimensão de sensibilização, expondo o aspecto de que “tem famílias que não possuem recursos materiais ou emocionais para permanecerem com seus parentes em casa” (JUIZ DE FORA, 2015, p.2). Sua atuação também se dá no sentido de interpelar o representante da prefeitura quanto ao processo de distribuição dos pacientes para outras unidades e chama atenção para o fato de que muitos não puderam estar presentes, dado que o aviso sobre o fato havia ocorrido a pouco tempo. Por fim, a dimensão da construção simbólica do representado surge quando ela diz que “nem no albergue são aceitos e a sociedade em vez de excluir os doentes mentais, deveria aceitar estas pessoas e ajudá-las” (JUIZ DE FORA, 2015, p.2).

O representante do CMS aponta responsabilidades ao expor que a realidade dos hospitais descredenciados é fruto de falhas cometidas pelas próprias instituições, que não encontraram solução mesmo possuindo tempo para a adequação. Ele se posiciona em favor da desospitalização, em favor de residências terapêuticas e CAPS, mas da necessária organização das ações. A partir da identificação da gestão plena da saúde mental no município, “disse que essa decisão está nas mãos da secretária de Saúde e do Prefeito Custódio Mattos.” (JUIZ DE FORA, 2015, p.2). A fala do conselheiro apresenta informações, endereça responsabilidades, além de demonstrar uma dimensão do debate que vai além do caso imediato dos hospitais e toca a estrutura da política de saúde no município.

A ouvidora municipal reforça o posicionamento de sensibilização ao dizer que “tirar esse vínculo desses pacientes depois de anos é realmente uma questão de relação humana” (JUIZ DE FORA, 2015, p.2). Termina sua fala questionando o representante da prefeitura sobre a existência de estudos sobre perfil dos doentes mentais que pudessem orientar uma política de desospitalização.

O debate transita entre uma demanda de posicionamento da prefeitura em relação ao problema prático, ao mesmo tempo que possibilita o posicionamento desses variados representantes da sociedade civil quanto à desospitalização como via de ação. Não é possível dizer que eles cumprem, nesse momento, uma função legislativa, porém demarcam território quanto à direção que acreditam que a prefeitura deve tomar. Esses atores demonstram que as

audiências não são momentos estanques e também incorporam a tentativa de chamar a atenção para outras dimensões do problema.

Esse movimento também pode ser visto no posicionamento do representante da Associação Psiquiátrica de Juiz de Fora. O inscrito da mesa expõe os limites de um debate focado somente na desospitalização, sendo necessárias ações articuladas e ressalta ainda “que a Associação Brasileira de Psiquiatria produziu um documento muito interessante, resultado de discussão em todo o Brasil, que deveria nortear a assistência psiquiátrica nesta cidade e em todo o país, mas infelizmente ele é desconsiderado”. (JUIZ DE FORA, 2015, p.2). Ao trazer a existência de consensos e debates produzidos em outros espaços o ator age como um conector. As audiências, possuem, portanto, a possibilidade de ser um espaço de conexão, contudo, em que medida as colocações desses atores encontram eco? Em que medida os vereadores e os representantes do executivo operam esse mesmo movimento de transitar entre a questão imediata e a política de saúde mental? A partir da audiência percebemos que essa questão não se torna objeto de debate, apontando para uma insuficiência das audiências públicas enquanto espaço de conexão.

Isso pode revelar um outro traço das audiências: seu caráter mais pontual e a resistência de certos atores de ir além do tema objeto do evento ou mesmo transcender a solução de um problema imediato em virtude de debater a política pública em termos mais amplos. Essas observações nos ajudam a entender em que medida os atores sociais são capazes de incluir questões ao longo do debate. Esse é um indício de responsividade interessante, pois mesmo que não se converta em uma ação imediata, os representantes podem dar vazão a outros posicionamentos. Haveria um aparente paradoxo entre as regras institucionais que determinam o foco direcionado com a abertura para um redirecionamento definido a partir do debate, porém isso não significa que a audiência tomara um caminho completamente distinto, e sim tocar nas dimensões estruturais que perpassam os dilemas específicos.

A presente questão tem foco em um problema específico e que, nesse sentido, demanda justificção e soluções e seria possível observar diferentes posicionamentos. Entre a mesa e os participantes há uma consonância na busca de justificção por parte do executivo e, principalmente, soluções. Porém, por parte dos participantes do CMS, da Ouvidoria e da Associação Psiquiátrica observamos os esforços de trazer o debate sobre a política de saúde mental à tona.

Na última audiência pública, dirigida a prefeitura, não houve participantes da mesa ligados à sociedade civil. Dado o objeto da audiência, que não envolvia nenhum problema específico, também não houve quem pudesse ocupar o papel de pressionar a prefeitura presente na mesa. É preciso considerar que a prestação de contas se torna demasiadamente limitada sem contestação e debate. Nesse caso, onde estavam sendo apresentadas propostas, se perde a possibilidade de que atores da sociedade civil pudessem expor posições complementares ou alternativas, como o que observamos na audiência anterior.

### Quadro 13 - Proposições nas audiências públicas de Juiz de Fora

Audiência	Proposições
1- Territorial	1) Articular um apoio financeiro dos vereadores para a construção do posto
2 - Profissional	1) Articular uma arena de discussão com espaço para a participação da sociedade civil, junto ao poder público
3 - Geral	Não houve
4- Grupo	1) Articular uma arena de discussão com espaço para a participação da sociedade civil, junto ao poder público, 2) realização de uma reunião à portas fechadas com o prefeito.
5 -Prefeitura	Não houve

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Juiz de Fora, 2019.

Quando observamos as proposições nas audiências públicas podemos observar que se deram especialmente por parte dos vereadores e podem ser enquadradas em: 1) acompanhamento das ações a partir de uma lógica inclusiva, prezando pelo esclarecimento aos possíveis afetados, por meio de uma instância composta por diversos segmentos responsáveis pela legislação, execução e acompanhamento da política de saúde no município (Audiências 2 e 4); 2) uma conversa a portas fechadas entre vereadores, prefeito e secretária municipal de saúde (Audiência 4); 3) orientações quanto à condução da ação em questão; 4) A atuação na intermediação com a prefeitura; 5) uma ação direta por parte dos vereadores (Audiência 1 e 2)

Esse é um elemento que nos parece pertinente quanto as audiências públicas e que ajuda a responder à seguinte questão: quais são as respostas que uma audiência pública pode oferecer? Quais as possibilidades da representação através delas em termos de uma atuação objetiva? Vemos através desse caso que a prefeitura pode agir garantindo a execução daquilo que é esperado pela população, além de que o debate iniciado na audiência possa se desdobrar

em outras ações. Os papéis desempenhados por cada um dos atores nos parece bastante claro nesse caso, sendo os vereadores intermediários ativos do debate, ora operando como críticos e ora como defensores da prefeitura, atuando essencialmente como questionadores e propositores de ações, que podem ir de ações concretas até pequenas sugestões que não veem acompanhadas de um encaminhamento. Contudo, a capacidade de produzir propostas, criar, sugerir e debater soluções, das audiências é mínima, o que corrobora a percepção de que elas fazem parte de um sistema deliberativo e de representações mais amplo.

**Quadro 14 - Interações nas audiências públicas de Juiz de Fora**

<b>Audiência</b>	<b>Interações</b>
1 - Territorial	1) Discordância entre vereadores, 2) perguntas e respostas
2 - Profissional	1) Discordância e apoio entre vereadores no debate sobre a votação de mensagens, 2) apoio as falas dos sindicatos presentes.
3 - Geral	1) Contestação da fala de representantes da prefeitura (vereadores e Prefeitura), 2) esclarecimentos (entre vereadores), 3) perguntas e respostas (vereadores e Prefeitura), 4) crítica ao público pelo apoio à prefeitura.
4 - Grupo	1) Perguntas e respostas (Vereadores e Prefeituras, Sociedade Civil e Prefeitura)
5 - Prefeitura	1) Perguntas e Respostas (Vereadores e Prefeitura e Prefeitura e oradores do público)

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Juiz de Fora, 2019.

Tratando das interações nas audiências públicas, na audiência pública de recorte territorial, pudemos observar uma interação entre vereadores no sentido de discordância quanto a uma proposta de ação e de forma geral interações de perguntas e respostas entre vereadores e prefeitura. A existência de discordância aponta para a existência de certa pluralidade de posições, que possibilitam a tomada de posição dos representantes e que poderiam emitir mensagens para o representado.

Na segunda audiência, referente aos médicos, o que observamos é que não há grande interação e nem desenvolvimento dos argumentos ao ponto de representarem ganhos informacionais, no sentido da *accountability*. Se a classe demandante não conseguiu um compromisso da prefeitura, conseguiu de alguns vereadores da oposição que, inclusive,

estavam dispostos a uma atitude de enfrentamento. Nesse sentido, em consonância com a audiência anterior, foi perceptível a limitação do debate ao problema imediato, não produzindo um debate mais amplo sobre a saúde pública no município. A principal justificativa para a demanda de aumento de salário era o argumento de que a “remuneração ruim” era uma das causas dos problemas da saúde. Mas, como? Por que? Não foram exploradas as conexões entre uma coisa e outra. Salários baixos atraem médicos com menos qualificação? Reduz a dedicação e o comprometimento? Apesar das atas serem limitadas na exposição dessas dinâmicas, a falta de mais interações parece impedir que os debates se aprofundem mais.

Não houve contestação de que o principal problema da saúde é a gestão, como defendido por um dos vereadores, por exemplo. Sobre a questão da biometria, os participantes se restringiram a dizer que eram contrários, sem exporem uma justificativa. Observamos que o tema do uso da biometria aparece ao longo do debate, mas não é focalizado. A percepção é de que a greve envolve mais elementos do que somente a questão salarial, ainda que essa tenha estado no centro do debate. Como identificamos, o ponto fraco da audiência se dá no sentido de não haver justificações, debates sobre alternativas e contestações. A ausência de representantes da prefeitura explica parte desses problemas, mas a postura dos vereadores também. Eles se limitaram a apoiar a classe, com uma menção muito vaga sobre sua importância na sociedade. De forma geral observamos uma participação muito delimitada ao contorno profissional, o que lança questões sobre as posições dos usuários acerca do tema. O CMS, que poderia ter o papel em relação a uma representação dos usuários, não levantou nenhuma outra questão. Com isso reforçamos a percepção de que a audiência cumpre um papel de apresentar posicionamentos, estabelecer compromissos com os vereadores, angariar apoio à causa dos médicos, mas não como um amplo debate sobre a questão.

Na terceira audiência, por mais que 33 pessoas do público tenham utilizado a palavra, a audiência pública possibilitou pouca interação entre os convidados da mesa, os vereadores e os participantes. Percebemos a interação crítica de um vereador em relação a plateia, da conselheira municipal de Saúde e do proponente da audiência, mas não a consideração de alguma fala dos participantes e respostas diretas.

Na audiência pública sobre o descredenciamento dos hospitais o quadro é o mesmo da anterior. Essa percepção é reforçada pela falta de referências dos representantes da prefeitura e mesmo dos vereadores quanto às falas dos participantes oradores, diferente da participação dos representantes da sociedade civil na mesa. A audiência, nesses termos, reproduz o limite

de outras instituições e mecanismos participativos: a participação dos oradores do público não assume um papel ativo na construção das ações e das soluções. Não consideramos que isso acaba com o potencial participativo que, como exposto no pensamento de Arnstein (1964) e Pateman (1992), pode ser pensado em vários níveis. Se as audiências forem capazes de servir como espaço de articulação para a criação de outros espaços de debate, como o proposto por um dos vereadores, elas cumprem um importante papel em um sistema deliberativo. Ao mesmo tempo em que são espaços mais porosos à participação dos desmobilizados, ainda que limitado aqueles que são mais claramente afetados pelas questões em jogo. Por outro lado, parecem limitadas em termos de uma deliberação fluida e dinâmica, marcada pela pouca interação entre a população e os atores políticos, dependendo em grande medida dos vereadores como intermediadores.

Na quinta audiência pública, nenhuma questão específica ganha eco, bem como não ocorre nenhuma contestação da fala do secretário de saúde, mas alguns vereadores atuam responsivamente ao trazer questões levantadas por grupos específicos, já no início do mandato. Expõem, assim, a existência de uma relação contínua que se dá desde o período eleitoral através da busca por apoio, mas que também se desdobra no dia-a-dia dos mandatos. Contudo, a pouca participação da sociedade civil, nenhum representante dela na mesa, e o ambiente de início de mandato promovem uma audiência mais focada em questionamentos, sendo, portanto, o principal tipo de interação.

#### **Quadro 15 - Referência a outras arenas nas audiências públicas de Juiz de Fora**

<b>Audiência</b>	<b>Referência a outras arenas</b>
1- Territorial	8ª Conferência Municipal de Saúde e 1ª Conferência da Mulher e a Conferência de Vigilância em Saúde.
2 - Profissional	Articulação do Sindicato dos Médicos
3 - Geral	Conselho Municipal de Saúde, Câmara Itinerante de Juiz de Fora
4- Grupo	Debates promovidos pela Associação Brasileira de Psiquiatria
5 -Prefeitura	Não houve

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Juiz de Fora, 2019.

Quando observamos a referência a outras arenas nas audiências públicas, na primeira audiência pública analisada, observamos que o representante do CMS faz um convite para que

a população participe das conferências municipais, como forma de apresentarem suas demandas diante do poder público. Essa referência se constitui como uma possibilidade de conexão entre diferentes espaços de participação, porém não se trata de uma referência a debates constituídos em outras arenas.

A referência na audiência pública sobre os profissionais é referente a articulação de greve do Sindicato dos Médicos. Há ainda referência a outras tentativas de diálogo com a prefeitura, mas que não deixam claro em que espaços exatamente. Essa audiência é a que tem uma relação mais clara com debates anteriores, ainda que sem a definição clara de onde ocorreram.

Na terceira audiência vemos a referência a debates realizados no âmbito do Conselho Municipal de Saúde, acompanhado da já citada *claim* em virtude do CMS e da legitimação do espaço a partir da presença de representantes de todas as regiões da cidade.

Na audiência pública sobre a desospitalização de pacientes mentais, o representante da Associação Brasileira de Psiquiatria informa sobre debates realizados no âmbito da associação em todos o Brasil e que foi o substrato para um documento norteador da política de saúde mental. Mais uma vez a audiência apresenta a possibilidade de trazer para o âmbito local um debate realizado por parte da sociedade civil, contudo o debate não encontra lastro e não se desenvolve.

**Quadro 16 - Oradores do Público nas audiências públicas de Juiz de Fora**

<b>Audiência</b>	<b>Oradores do Público</b>
1- Territorial	1) Contestação de Justificativa da prefeitura, 2) legitimação através da experiência, 3) demanda por apoio de outros grupos da sociedade civil, 4) crítica a prefeitura, 5) sugestão, 6) demanda por conexão
1 - Profissional	1) Crítica à prefeitura, 2) Crítica ao Executivo nacional, 3) construção simbólica do “médico”, 4) apoio a demanda, 5) responsabilização
3 - Geral	1) Apoio a prefeitura, 2) crítica a prefeitura, 3) questionamentos, 4) prestação de contas, 5) responsabilização, 6) adição de tema, 7) apoio a proposta de CPI, 8) apoio à vereador, 9) demanda por apoio dos deputados estaduais e federais, 10) legitimação do debate, 11) demanda por conexão
4- Grupo	1) Legitimação da pauta
5 -Prefeitura	1) Apoio a prefeitura, 2) demanda, 3) representação profissional, 4) crítica a situação da saúde

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Juiz de Fora, 2019.

Na audiência pública sobre a construção da UAPS do bairro Manoel Honório, foi possível perceber que ainda que a associação não estivesse presente na mesa, esteve presente

entre os oradores do público, no total de seis, sendo três da associação de moradores, uma participante da União Nacional de Agentes de Liderança Comunitária (UNALCS) e dois que se identificaram unicamente como moradores. Um deles do bairro em questão e outro não. Cada orador, como de costume, fez uso da palavra uma única vez, logo após a fala inicial do vereador e antes da participação dos integrantes da Mesa. Nesse sentido, a participação do público pode ser pensada como um elemento que equilibra ausências na mesa.

Entre os oradores do público é possível observar falas de membros da associação de moradores que prezam pela crítica à inatividade do governo, sem endereçamento específico, além da ênfase na existência de todas as condições para a construção do equipamento – local, projeto aprovado e recurso. O primeiro orador inicia sua fala afirmando ter “24 anos de experiência” na luta pela saúde, demonstrando a afirmação de legitimidade por meio da experiência. É interessante que ele ressalta ter procurado respaldo em diversos segmentos e não encontrou, sendo seguido por outro orador que pede apoio dos moradores dos bairros da região. Nesse sentido, atuam em favor de angariar apoio para a causa.

O terceiro orador, de outro bairro, questiona se o local designado é de fato o melhor, apontando para uma possível disputa alocativa em termos do local de construção, que pode favorecer diferentes espaços da cidade. Um dos oradores cita que sua esposa poderia estar viva se tivesse unidades básicas de saúde próximas à sua casa, além de reclamar o não atendimento nas demais unidades do município. Nesses termos, vemos um elemento expressivo de sensibilização no debate. Observamos que o público tem um papel questionador, sensibilizador da pauta, mas também levantando alternativas, que apontam, ainda que sucintamente, para os conflitos no interior da sociedade pela alocação de recursos e que podem encontrar eco nas audiências públicas.

Nos detendo na análise dos participantes do público na audiência sobre os profissionais da saúde, foram onze participantes, sendo seis vinculados aos sindicatos, um do CMS, um do CONSEP, um de uma entidade denominada Conselho Municipal de Pastores e três participantes sem vinculação associativa, sendo uma audiência com participação bastante acima da média.

O Dr. Jorge Luiz Terra, do Sindicato dos Médicos, discorreu sobre uma ocasião, em que o então Presidente Lula, culpou os médicos pela situação ruim na saúde, o que acarretou a perda de confiança da população pelos profissionais. Indigna-o, pois, trabalham por salários ruins e sem condições adequadas de trabalho. Salientou que devem se unir para eleger quem merece (JUIZ DE FORA, 2011, p.1).

Essa passagem é particularmente interessante pelo aspecto simbólico da representação já que demonstra a crença de que a fala de um representante político formal tem relação causal com a percepção da população sobre os médicos. A representação simbólica, como afirmação da identidade como algo positivo, não é de pouca relevância e isso é evidente na centralidade que o tema tem para grupos historicamente excluídos. Aqui a questão aparece na demanda de um grupo tradicionalmente percebido como privilegiado na sociedade. Prosseguindo na análise das falas dos participantes do público é possível identificar que os oradores se manifestam majoritariamente em apoio à causa e na crítica pela ausência dos representantes chave da prefeitura. Temos a fala de um membro do sindicato que assume uma postura conflituosa ao ameaçar a publicização do descaso da prefeitura através da mídia. Nesse segundo caso vemos uma atitude mais “hostil” de um dos participantes, mas que traz a dimensão da pressão como algo que também está no âmbito dos oradores e que parece mais pertinente haja vista a vinculação do sujeito a um dos sindicatos.

A análise das atas demonstrou a concentração das falas em: (1) apoio geral à causa dos médicos; (2) reconhecimento dos problemas da saúde do município e do argumento de que eles estão relacionados aos baixos salários dos médicos e às condições precárias de trabalho; (3) denúncia da ausência de atores chave da prefeitura e do procurador. Mais uma vez a participação dos oradores cumpre um papel de legitimação da validade da audiência, apontando para a realidade do problema em termos de uma sensibilização dos atores, mas em nenhuma medida como construtores de uma solução.

Quando observamos a participação do público na audiência sobre a situação da saúde pública em Juiz de Fora, essa audiência se destaca pela quantidade de inscritos. Trinta e três pessoas fizeram uso da fala, representando todas as nossas categorias de classificação. Destes, treze eram conselheiros, sete ligados a associações de bairros, três de sindicatos, três não identificados, dois ligados a outras associações da sociedade civil e um ligado à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Entre os conselheiros, onze eram dos conselhos locais de saúde, um do conselho comunitário e um do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, sendo um dos poucos casos onde se constatou a presença de conselheiros de outros conselhos que não os diretamente ligados à saúde.

Nessa audiência há um movimento interessante de defesa da administração que surge na fala de alguns participantes, contudo não há predominância dos posicionamentos favoráveis à administração. Com isso é possível dividir os participantes entre os que dão ênfase nos bens públicos que um bairro recebeu, especialmente com a construção de unidades

básicas, e aqueles que focam nos problemas da saúde no município e o apoio à abertura da CPI para investigar a empresa de distribuição de remédios no município de Juiz de Fora. Esse é um elemento que tornou a audiência mais plural pela presença de defensores e críticos da gestão da prefeitura, mas em geral a defesa se dá em forma de agradecimento à gestão pelo bem construído e não como uma defesa da política de saúde ou algum outro tipo de argumentação. São exceções dois participantes que corroboram a tese dos representantes da prefeitura de que a culpa dos problemas atuais é da falta de repasses dos outros níveis. A fala a seguir expressa a postura mais defensiva em relação à prefeitura e pela primeira vez, entre os casos observados até aqui, observamos uma *claim* de um representante da sociedade civil, acrescido de um elemento de justificação das ações da prefeitura:

**[...] Presidente da SPM do bairro Jardim Esperança, disse que está trabalhando arduamente com o Prefeito Bruno e juntos conseguiram muitas coisas para o bairro.** Retirou uma ponte, que antes alagava o bairro e acabava matando muitas pessoas em decorrência de doenças pela água parada. Com a retirada da ponte, trouxe tranquilidade para os moradores. **Informou que com a ajuda do Prefeito arrumou a praça, sinalizou todo o bairro, deu uma feira livre e os bueiros foram limpos. Disse que deve falar de coisas boas que o Prefeito tem realizado.** Disse que a UBS já foi objeto de reunião com o antigo Secretário de Saúde, apenas não foi concretizada por não ter conseguido uma casa que tivesse a documentação necessária para realizar a instalação. **Informou que a culpa não é do Prefeito, mas sim, de vários fatores** (JUIZ DE FORA, 2015, p 3. Grifo nosso).

O conselheiro municipal ligado ao tema da pessoa com deficiência apresenta também uma fala positiva em relação não só a administração, como também atua informando as ações positivas de outros atores públicos:

**[...] Presidente do Conselho da Pessoa com Deficiência do bairro Dom Bosco, que agradeceu ao Dr. Adilson que assumiu a Secretaria de Saúde e de pronto ligou para Belo Horizonte solicitando que as bolsas fossem entregues de forma emergencial. Informou que o Deputado Noraldino Júnior o recebeu em seu gabinete e pediu esclarecimento sobre a entrega das bolsas, por isto, também o agradeceu.** Informou que o Dr. José Laerte, tratou com atenção o caso de pessoas com deficiência que usam prótese. **Informou que o Conselho Municipal de Pessoas com Deficiência não trabalha com agressão, mas sim com diálogos** (JUIZ DE FORA, 2015, p 3 Grifo nosso).

Nesses casos, é pertinente levar em consideração as redes de apoio construídas entre os atores políticos formais no âmbito do município e as lideranças da sociedade civil, muitas vezes os integrando a equipe de assessoria, como nos revelou um dos entrevistados. Um informante da câmara também citou o fato de muitas vezes esses assessores serem aqueles que usam da voz para trazer posições favoráveis. Essas falas podem fazer parte de um movimento orquestrado, no sentido de ser um “teatro”, como chamou a atenção o assessor de

um dos vereadores durante as entrevistas. Na contramão dessa afirmação, a presença de variados posicionamentos demonstra que mesmo mediante estratégias desse tipo, as audiências possibilitam que os variados atores políticos possam também mobilizar pessoas com posicionamento crítico. Há que se considerar que se as participações se limitarem aos apoios e afirmações de bens realizados por um ou outro, a audiência pública fica restrita à dimensão da prestação de contas e, ainda em termos muito limitados, assumindo muito mais o aspecto de marketing e de legitimação dos atores. Essa dinâmica constitui parte da dimensão construtiva da representação, que se dá pela legitimação através da audiência, contudo enfraquece as dimensões participativas do processo.

Até agora, dentre os casos apresentados, essa foi uma audiência mais tensionada pela disputa de responsabilidades, do tema central e também dos atores dotados de legitimidade para debater e decidir sobre a saúde. Não foi só nas falas dos representantes do CMS convidados para a mesa que ressaltaram a disputa de legitimidade para debater o tema da saúde, bem como da necessidade de que os vereadores se aproximem dos conselhos. Isso também é demandado entre os participantes, como na fala de uma conselheira de saúde onde ela diz que os vereadores deveriam conhecer algumas ferramentas de gestão, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

É particularmente interessante a participação dessa conselheira municipal de Saúde, pois reforça a importância da participação dos vereadores nas reuniões do conselho. Como vimos anteriormente, os vereadores não possuem cadeira no CMS de Juiz de Fora, contudo, como relatado pelos conselheiros, há pouca ou nenhuma participação dos vereadores ou da assessoria deles, nem mesmo dentre os que fazem parte da comissão de saúde. Esse dado é reforçado por outro participante do público que pede aos vereadores que participem das reuniões para “que possam identificar os reais problemas” (JUIZ DE FORA, 2015 p 4). Aqui, além da demanda por conexão entre as instituições, o conselheiro também afirma o conselho como uma instituição mais próxima da realidade e, nesse sentido, como mais representativa da população. Por fim, esse conselheiro relembra uma audiência da câmara itinerante de Juiz de Fora, expressando o elemento de continuidade e conexão entre os debates.

Entre as falas dos participantes também encontramos mais uma referência a outro espaço que prezou pela interação com a população, ainda que limitado ao papel reconhecido da população como identificadora de problemas. Uma participante da audiência vinculada ao sindicato dos professores “disse que na tenda onde o Sindicato dos Professores está instalado, são anotadas as diversas reclamações trazidas pela população. Disse que não param de ter

reclamações das mais diversas áreas, principalmente sobre a saúde” (JUIZ DE FORA, 2015, p 5). Ela ainda leu as demandas, tornando presente aqueles que reclamaram em termos aparentemente imperativos. Podemos dizer que uma representante de um sindicato ligado à outra temática serviu como porta voz na audiência. Essa participação intersetorial aparenta ser muito pontual, além de não vermos esse tipo de ação em outras audiências.

Em relação aos participantes do público que utilizaram da palavra nossa análise se torna bastante limitada pelo modelo da ata que sintetizou posicionamentos que considerou semelhantes. Entretanto nos parece claro que os participantes cumpriram uma função de legitimação da audiência, ao demonstrar a realidade do problema em questão, de sensibilização dos presentes através dos relatos em relação aos pacientes, sem que houvesse um papel propositivo. Além disso, é possível interpretar que a presença dessas pessoas reflete o reconhecimento dos limites dos representantes formalmente constituídos para falar em nome dos representados. Denota a importância de que os próprios representados tenham a oportunidade de dar forma a seus problemas, interesses e demandas, por si mesmos, em seus próprios termos.

O público, de forma geral, mobilizou a experiência pessoal e seus dilemas como forma de sensibilização, não enfatizando argumentos técnicos. Não observamos a utilização de argumentos baseados na experiência ou na afinidade com o tema. Por fim, com exceção do caso do membro da Associação Psiquiátrica de Juiz de Fora, não houve referência a debates em outras instâncias, como fóruns, debates no interior das associações, nem mesmo dentro dos conselhos.

Nessa audiência os participantes do público atuaram identificando demandas e um deles prestou apoio ao secretário de saúde, afirmando que a secretaria está em boas mãos. Um dos participantes, ligado ao conselho comunitário, realizou um pedido em favor dos médicos, bem como um ex-presidente de associação levantou questões sobre o atendimento aos idosos. Dois dos participantes fizeram afirmações sobre a precariedade da saúde e um deles disse que o problema é a corrupção e o desvio de verba. As atas não relatam nenhum tipo de argumentação em torno das afirmações. De forma geral, vemos que a participação do público se deu em sua maioria por meio dos indivíduos associados, mas com relativa pluralidade, incluindo participantes de conselhos, de associação de base territorial e de uma entidade da sociedade civil.

De forma geral, diferente de Belo Horizonte, como ficará claro, esse tipo de audiência pública, voltada especificamente para a exposição das ações da prefeitura de forma geral, bem

como para o esclarecimento de questões dos vereadores, ocorreu essa única vez na saúde. Contudo, observamos que esse tipo de experiência não ocorreu em outros mandatos, ao menos no caso da saúde. Como se tratava de um novo mandato é possível observar o clima harmônico, mesmo entre vereadores tradicionalmente de oposição, bem como o foco nas perguntas e respostas. Nenhuma questão específica ganha eco, bem como não ocorre nenhuma contestação da fala do secretário de saúde,

Observamos que essa poderia ser uma audiência voltada a uma iniciativa de construção coletiva da política de saúde. Ao apresentar suas ações os vereadores e o público poderiam ser chamados a contribuir na construção e articulação da política, mas isso não ocorre. Percebemos, como demonstrado, compromissos assumidos, uma prestação de contas muito sutil, dado que seria pertinente conhecer o contexto em que a nova prefeitura assumia e os elementos de continuidade e ruptura com antigas práticas. Não podemos afirmar a qualidade do diagnóstico da saúde apresentado pelo representante da prefeitura, dado que as atas sintetizam certas questões.

### **5.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE BELO HORIZONTE**

Procedimentalmente, as audiências de Belo Horizonte são realizadas em sequência à reunião da comissão de saúde e, por vezes, em reuniões extraordinárias. Acontecem normalmente a partir das 13 horas, mas algumas vezes também na parte da noite e da manhã, podendo ocorrer em um dos plenários da casa, que possuem diferentes lotações, ou externamente. Nas audiências analisadas, observamos que decorrem a partir da apresentação de quem foram os convidados da prefeitura e, posteriormente, se dá a composição da mesa com todos os convidados formais para o debate. Estes se posicionam na bancada, tendo cada um acesso a um microfone. As audiências contam com funcionários responsáveis pelo controle das presenças, registro da ata, suporte técnico e suporte jurídico. Os eventos seguem, em geral, dois padrões: os participantes do público falam antes ou depois da mesa, assim como em Juiz de Fora. Os participantes da mesa podem realizar mais de uma intervenção, enquanto o normal é o público orador participar em um único momento. A audiência é aberta pelo presidente da comissão que então passa o controle dos trabalhos para o vereador que

realizou o requerimento<sup>83</sup>. No regimento interno da câmara municipal e na lei orgânica do município, as audiências públicas aparecem como um recurso a ser mobilizado pelos vereadores, mas não há uma regulamentação. Apesar disso, nos casos analisados, que ocorrem ao longo de três mandatos e realizados por diferentes proponentes, não percebemos indícios de uma grande variedade de práticas quanto à condução dos trabalhos, demonstrando a existência de uma institucionalidade informal.

A primeira audiência analisada se dá no entorno das questões desenhadas territorialmente e, como esperado, está ligada a um equipamento específico de saúde. De forma geral, vemos que uma das principais territorialidades presentes nesse tipo de discussão é da região do Barreiro em BH. A questão já está posta há algum tempo, como pauta de outra audiência pública na gestão anterior. Nesses termos, as próprias audiências podem se conectar umas às outras, demonstrando uma continuidade do debate sobre questões não resolvidas. Esse foi um ponto ressaltado por um dos vereadores entrevistados, ao falar sobre um tema o qual ele já tinha realizado cinco audiências públicas, buscando não só pressionar o executivo, mas também mobilizar a própria sociedade.

A segunda audiência, por sua vez, se refere ao piso salarial de agentes comunitários de saúde (ACS) e agentes de combate a endemias (ACE). É interessante notar que esse é o grupo profissional com maior demanda por audiências públicas no período analisado, seis ao todo, contudo, somente em uma delas encontramos atas. Conseguimos acesso à informação de presença em uma das outras audiências, entretanto, assim como nesta, a prefeitura não esteve presente. Em 2019 foi possível observar uma nova tentativa de audiência para debater o mesmo tema e foi adiada duas vezes. Assim como a audiência dos profissionais em Juiz de Fora, esta também não contou com a presença de representante da prefeitura, o que poderia indicar que a prefeitura opta por tratar temas que envolvem salário de categoria em outros espaços ou sem o diálogo com a classe em questão.

---

<sup>83</sup> Ao observarmos uma das audiências não analisada aqui, percebemos o requerente da audiência limitar o tempo e a quantidade de oradores do público, o que não sabemos é se esta é uma prática comum, mas que demonstra certa discricionariedade na sua condução.

**Quadro 17 - Autoria, data e temas das audiências públicas de Belo Horizonte analisadas.**

<b>Categoria</b>	<b>Data</b>	<b>Autoria</b>	<b>Temas</b>
Territorial	05/04/2017	Juliano Lopes (PTC)	“Audiência Pública com a finalidade de discutir a possibilidade de demolição e construção de um novo Centro de Saúde Diamante/Teixeira Dias, no Barreiro”.
Profissional	26/02/2016	Dr.Nilton (PSB)	“Audiência pública com a finalidade de discutir “o Projeto de Lei nº 1.174/14, que ‘Regulamenta automaticamente o piso salarial e diretrizes nacionais para o plano de carreira dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate a endemias no Município de Belo Horizonte””
Geral	03/11/2015	Gilson Reis (PC do B)	“com a finalidade de discutir a situação do Setor de urgência e emergência, bem como remanejamento de leitos do Hospital Odilon Behrens
Grupo	22/04/2009	Luzia Ferreira (PPS) Iran Barbosa (PMDB)	Audiência Pública com a finalidade de discutir e disseminar informações sobre as medidas de combate à leishmaniose no Município
Prefeitura	25/02/2014	Bim da Ambulância (PTN) e Wellington Bessa-Sapão (PSB)	Audiência Pública com a finalidade de que o gestor do Sistema Único de Saúde - SUS - apresente relatório detalhado referente ao 3o quadrimestre de 2013, montante e fonte dos recursos aplicados no período; auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações; oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019.

Nesse sentido a desigualdade nos parece pertinente: existiria diferença, por exemplo, de tratamento em relação aos médicos e os agentes comunitários de saúde? Também em Juiz de Fora foi possível observar audiências sobre esses atores, que recebem, em geral, salários muito inferiores aos dos médicos e não contam com o status e a organização histórica da categoria médica. Em Juiz de Fora a prefeitura também se ausentou da audiência com os médicos, porém é central refletir sobre os distintos mecanismos de pressão e *lobby* dos

variados grupos sociais como parte do debate sobre a conexão entre representação e participação.

Em relação à categoria geral, analisamos a audiência pública referente ao hospital Odilon Beherens, que passava por um processo de redução de leitos de urgência e emergência. Segundo o vereador demandante, a questão central é que o processo não teria ocorrido de “forma transparente, sem consulta aos envolvidos ou diálogo com a comunidade” (BELO HORIZONTE, 2015, p.243). O vereador cita a existência de um temor da equipe do hospital de que essa ação incidisse sobre a capacidade de atendimento, o que indica a existência de um contato entre vereador e profissionais. Foi interessante observar o esforço do parlamentar em realizar uma articulação com um deputado estadual para a realização de uma audiência pública também no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Esse é o único caso no qual observamos essa ação simultânea de estender o debate, em razão do problema ter uma dimensão intermunicipal. Isso se dá em virtude de o hospital atender à população não só de Belo Horizonte, gerando uma grande demanda por leitos.

Além desses elementos, chama atenção que o vereador solicitante cita ter perdido uma irmã devido à negligência no atendimento de um hospital da cidade, o que pode ser visto como um elemento que torna a questão próxima a ele. Mais uma vez temos indícios de que a responsividade se combina a aspectos da trajetória e da identidade dos vereadores, o que pode ser um dos elementos chave para que definam sobre qual pauta darão prioridade na representação por demanda. Ainda em consonância com a questão, ele chama os presentes a “engrossarem o movimento ‘Gente é urgente’, que “visa despertar a sociedade para os óbitos que poderiam ser evitados com a melhor estruturação dos serviços de emergência e do sistema de saúde como um todo” (BELO HORIZONTE, 2015, p.246). Cerca de um mês após a audiência pública, o vereador realizou no ambiente da câmara um seminário sobre a temática, indicando um engajamento na publicização da questão. Sugere uma dinâmica de continuidade e conexão entre debates e arenas.

A audiência pública referente a um grupo se dá em virtude dos defensores dos animais, preocupados com a extensão da leishmaniose no município e o extermínio de cães infectados como política pública. Na demanda pela audiência, o vereador proponente deixa claro que ela ocorre em razão de ter sido procurado por várias pessoas que trouxeram reclamações e preocupações a respeito da leishmaniose visceral canina. Indica, assim, um aspecto da responsividade aparentemente conectada com a representação por demanda. Essa constatação fica mais evidente quando a representante da Associação de Defesa dos Usuários,

Consumidores e Contribuintes em Minas Gerais (ADUCCON) afirma ter procurado os vereadores e demandado a audiência, demonstrando o encadeamento de representações (BELO HORIZONTE, 2009, p.46). É interessante notar que, entre as audiências de saúde, os debates sobre animais são recorrentes, assim como o debate sobre autismo e dependentes químicos, representando os três temas ligados a algum grupo específico mais presentes. A análise da audiência também pode sugerir que o vereador foi procurado por várias pessoas, mas foi a membra da associação que demandou o uso da audiência pública.

Em relação às razões da demanda pela audiência pública, o vereador diz que visa “tornar claro e inteligível aos belo-horizontinos a forma da transmissão da doença, como se prevenir da infecção e o que fazer com o cão infectado” (BELO HORIZONTE, 2009, p.40). Esse elemento indica uma audiência com um elemento distinto dos observados nas audiências de Juiz de Fora, sugerindo uma audiência voltada para a divulgação de informação e aprendizado. A vereadora demandante apresenta estar a par do assunto a partir de uma experiência prévia como bióloga e ex-administradora de regionais de saúde.

O outro proponente relaciona o tema com a questão da saúde humana, indicando dados sobre o número de mortes provocadas no município, um dado técnico, elencando o valor em média do tratamento de um cão e pede informação sobre as possibilidades de tratamento. Nesse sentido, é interessante refletir acerca dos elementos de informação e aprendizado para os próprios vereadores, dada a multiplicidade de temas com os quais eles têm que lidar, especialmente em uma cidade de grande porte. Se considerarmos que as câmaras municipais são menos equipadas do que as casas legislativas em outros níveis, os vereadores possuem perfis, em média, mais próximos da população, é necessário refletir acerca do próprio arsenal informacional que dispõem. As audiências não contribuiriam somente com o acesso à informação pelo público, mas também pelas elites políticas.

A vereadora justifica que muitas das reclamações se dirigem ao diagnóstico realizado pela prefeitura, o que levava o cão a ser sacrificado, e que havia boatos de sua imprecisão. Por essa razão, ela pede aos especialistas que esclareçam a questão. Aqui é interessante constatar a relação da dimensão informacional a partir da percepção do público quanto aos procedimentos adotados na execução da política pública, o que não deixa de ser uma demanda por justificação, que está inserida dentro do conceito de *accountability* que mobilizamos.

A quinta audiência segue uma questão legal que exige que a prefeitura realize prestação de contas a cada quadrimestre. Essa é uma prática que nos parece significativa no sentido de que poderia produzir um debate mais geral sobre a saúde a partir dos dados

apresentados pela prefeitura e que poderiam ser confrontados à luz da contribuição da sociedade civil. Essas audiências são requeridas pelo presidente da comissão de saúde. Contudo, diferente de outras audiências, elas não possuem um grupo afetado diretamente por um problema específico, o que poderia torná-la menos “atrativa” e sem um grupo interessado que pudesse operar no sentido de sua divulgação. Essa pode ser uma das justificativas para o fato dessa ter sido uma audiência sem participantes do público.

**Quadro 18: Formação da Mesa nas audiências públicas de Belo Horizonte**

Audiência	Formação da Mesa
Territorial	1) o presidente do Conselho de Saúde do Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro - Hospital do Barreiro; 2) a gerente do Centro de Saúde Diamante/Teixeira Dias; 3) a gerente do Distrito Sanitário do Barreiro; 4) a gerente de Assistência à Saúde; 5) o presidente da Associação dos Moradores do Bairro Diamante e Adjacências; 6) a comissão do Centro de Saúde Teixeira Dias, composta por três pessoas; 7) representante de deputado estadual
Profissional	1) o Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte - Sindibel; 2) o Presidente da Associação dos Fiscais da Vigilância Santiária – Afisa.
Geral	1) o médico do Hospital Odilon Behrens - HOB; 2) a diretora do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte - Sindibel; 3) o presidente do Conselho Municipal de Saúde, Wilton Rodrigues; 4) o diretor executivo do Sindicato União dos Trabalhadores da Saúde em Minas Gerais - Sind-Saúde-MG.
Grupo	1) a Gerente de Controle de Zoonoses da Secretaria Municipal de Saúde; 2) a Técnica da Gerência de Controle de Zoonoses da Secretaria Municipal de Saúde; 3) a Coordenadora Estadual de Zoonoses, representante do Secretário Estadual de Saúde, Marcus Pestana; 4) a especialista em Políticas e Gestão de Saúde, Patrícia de Almeida Soares; 5) o biólogo e representante do Conselho Regional de Biologia da 4ª Região - CRBIO-04; 6) o professor da Escola de Veterinária da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC-Minas; 7) o representante do Conselho Regional de Veterinária -; 8) a representante da Associação de Defesa dos Usuários, Consumidores e Contribuintes em Minas Gerais - ADUCCON; 9) a comerciante e membro de entidade que defende a proteção de cães de rua; 10) a médica-veterinária
Prefeitura	1) o secretário municipal de Saúde, Fabiano Pimenta; 2) a conselheira municipal de Saúde, 3) a conselheira municipal de Saúde; 4) a presidente do Conselho Distrital de Saúde Pampulha, 5) o conselheiro municipal de Saúde, 6) O presidente do Conselho Municipal Distrital Saúde Leste

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019.

A formação da mesa na audiência da categoria territorial indica uma formação heterogênea, formada tanto por pessoas ligadas ao centro de saúde em questão, quanto ligadas à rede de assistência à saúde em outros equipamentos e o presidente da associação dos moradores do bairro, denotando ainda mais a dimensão territorial do debate.

Sobre a formação da mesa na audiência dois, é possível perceber a presença das entidades de classe, aparentemente reconhecidas pelos vereadores como legítimas, tendo em vista sua significativa presença nas audiências de Juiz de Fora e também em BH. Nessa audiência, contudo, o poder executivo não compareceu, a despeito do convite enviado a três representantes. Nessa audiência, como esperado, observamos a presença de dois sindicatos, contudo, nenhum deles diretamente ligado aos agentes comunitários de saúde (ACS) e agentes de combate a endemias (ACE), o que é justificado posteriormente por um dos convidados da mesa. De forma geral, as questões profissionais são solidamente tratadas nas audiências públicas pelas entidades de representação de classe, aparentando serem debates onde não há a presença de outros tipos de representações na mesa. Essa questão chama atenção para a dimensão especializada da arena nessas situações, tendo, assim, pouco potencial de espaços de articulação entre variados segmentos da sociedade.

Quanto à audiência que tratou sobre o hospital, há uma representação que engloba um profissional ligado à instituição, os sindicatos e o CMS. De forma geral, há um foco na dimensão profissional da representação, sendo o representante do CMS aquele que poderia incorporar outras representações. A ausência da prefeitura, como nos outros casos, é sempre significativa. Suscita questões sobre qual o papel de uma audiência na qual um dos atores chave não está presente.

Em relação à composição da audiência pública quatro, podemos observar que foi marcada por uma grande pluralidade de atores na mesa, composta por dois representantes da prefeitura, um do estado, quatro especialistas, um representante profissional, dois representantes de associações da sociedade civil. Do ponto de vista da constituição de um ambiente plural de debate, a mesa é bastante ampla, ainda que não conte com a presença de nenhum representante do conselho municipal ou dos conselhos distritais de saúde.

Na audiência voltada para a prestação de contas da prefeitura e realizada com frequência em Belo Horizonte, respeitando a realização quadrimestral, estiveram presentes essencialmente os convidados da prefeitura e conselheiros municipais e distritais. Quando se trata da prestação de contas os conselheiros aparecem como interlocutores. Por fim, no conjunto das audiências, observamos um grande escopo de segmentos e atores presentes nos debates, cada qual com um tipo de ator da sociedade civil como interlocutor principal. Como ponto de partida é um dado importante em termos de uma arena que conecte representação e participação, contudo, é preciso ter em vista a dimensão de especialização das arenas. Como

já citado, é um limite importante em termos qualitativos para um sistema deliberativo e de representação, bem como para a qualidade das políticas públicas.

**Quadro 19 - Conteúdos nas falas dos representantes da prefeitura nas audiências públicas de Belo Horizonte**

<b>Audiência</b>	<b>Presença</b>	<b>Falas do representante da prefeitura</b>
Territorial	3	1) Prestação de Contas; 2) informação; 3) possíveis ações; 4) responsabilização;
Profissional	0	Não houve
Geral	0	Não Houve
Grupo	2	1) Justificação dos limites de ação; 2) estatísticas sobre casos no município com dados sobre áreas de incidência da doença e sobre as ações da prefeitura
Prefeitura	1	1) Apresentação de dados e ações realizadas, apresentando números que indicam crescimento de atividades e redução de atendimentos específicos, problemas por resolver; 2) resposta a um vereador sobre limites no atendimento; 3) Apresenta dados da Ouvidoria Municipal; 4) Cita ações mobilizadas por outro ente.

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019.

Na audiência sobre a construção do posto de saúde, foi possível observar que a participação da prefeitura está relacionada a prestar informações, endereçar responsabilidades ao governo do Estado, se alinhar à demanda da população, mas sem assumir um compromisso em favor da ação demandada. Reconhece a condição precária da unidade, legitimando a demanda, contudo diz que o recurso disponível está vinculado às reformas. Afirma estar à disposição para encontrar uma solução, mas ao fim a solução fica em aberto.

Na audiência quatro, que versou sobre a leishmaniose, as representantes da prefeitura atuaram principalmente justificando as ações da prefeitura e expondo quais eram tomadas. Disseram que as ações estão em consonância com a normatização do Ministério da Saúde, trazendo uma legitimidade legal para as ações do executivo local. Informou que a prefeitura realiza ações frequentes, disponibiliza profissionais, tem cartilha educativa, trouxe números e gráficos das ações e combate a afirmação dos representantes da sociedade civil de que a prefeitura está “eliminando-os (cães) desregradamente como acusaram” (BELO HORIZONTE, 2009 p.51).

Na audiência para a prestação de contas da prefeitura, notamos a presença do secretário de saúde, ocasião em que ele presta informações sobre atendimentos, mudanças no perfil de atendimentos, ações da prefeitura, disposição de profissionais em variados campos,

bem como responde ao presidente da comissão sobre o maior “estrangulamento” de atendimentos no SUS. Ele também apresenta dados sobre o atendimento nas UPAs do município, mas cita que vai “discutir de maneira construtiva as Unidades de Pronto Atendimento - UPAs, porém, não vai entrar em discussões sensacionalistas” (BELO HORIZONTE, 2014, p.12). O representante também expõe ações relativas aos outros entes, nesse caso uma mediação realizada pelo Ministério Público de Minas Gerais.

**Quadro 20 - Conteúdos nas falas dos vereadores nas audiências públicas de Belo Horizonte**

<b>Audiência</b>	<b>Presença de Vereadores</b>	<b>Fala dos Vereadores</b>
Territorial	9	1) Prestação de Contas; 2) ponderação de responsabilidades sobre o problema, 3) <i>claim</i> institucional; 4) adição de pauta, 5) <i>claim</i> específico; 6) legitimação da demanda; 7) identificação descritiva; 8) ênfase na proximidade; 9) afirmação da importância da participação; 10) questionamento; 11) priorização da pauta; 12) proposição; 13) defesa do Governo.
Profissional	3	1) Informação, 2) prestação de contas – ações, 3) responsabilidade simbólica; 4) legitimação da demanda; 5) compromisso; 6) crítica ao Executivo; 7) <i>claim</i> .
Geral	4	1) Informação; 2) articulação entre esferas; 3) prestação de contas – ações; 4) priorização da pauta; 5) contestação da decisão do CMS
Grupo	5	1) Informação; 2) proposição; 3) questionamento.
Prefeitura	2	1) Questionamento; 2) elogio; 3) responsabilidade.

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019.

De forma geral, é possível observar que em Belo Horizonte a participação de vereadores nas audiências é muito menor do que em Juiz de Fora. Isso nos parece ser derivado de questões dadas pelas regras, pela existência de uma divisão de trabalho aparentemente mais demarcada entre os vereadores. Acreditamos que se deve ao fato de as audiências não serem tão próximas da reunião ordinária e realizadas em outros locais que não o plenário principal. O significativo disso em termos da representação é que os vereadores se expõem com menor frequência às questões que não estejam já presentes em seu universo de interesses, podendo ficar restritos às suas especialidades e contatos já estabelecidos. Nesses termos, as audiências não teriam grande contribuição em romper com a representação política desenvolvida em um circuito fechado (ALMEIDA, 2015).

Quando observamos a primeira audiência, referente à dimensão territorial da representação, percebemos um elemento que até então não havia sido ressaltado e que também foi demarcado com clareza em somente um caso nas entrevistas: a entrada de uma nova questão no mandato de um vereador. A própria razão da realização da audiência pública – que gira em torno da construção de um equipamento de saúde – não era parte da agenda do dele. Além disso, o parlamentar ainda explica que essa questão entrou nos seus interesses a partir de uma audiência pública realizada em 2015. É notório que se trata de uma demanda comum e cotidiana, mas desconhecida do vereador. Não se trata de uma nova ideologia, ou concepção de política de saúde, mas de interesses bastante pragmáticos ligados a uma base recortada territorialmente. Nesse sentido, a audiência pública teve um impacto decisivo na relação entre o vereador e a base territorial, o que demonstra um elemento chave para a identificação do potencial das audiências como forma de conexão entre governo e sociedade. Dessa forma, podemos notar como é expressa a importância da participação e da sua conversão em ações institucionais que prezem pelo debate. Isso, contudo, não é garantia de que as audiências com frequência sejam capazes de produzir esse efeito, sendo ainda preciso que hajam elementos que tornem o vereador poroso a determinada demanda.

Dentre as audiências analisadas em Belo Horizonte, essa foi a que contou com a maior participação dos parlamentares. Os vereadores da comissão de saúde alinhados com os vereadores reunidos sob a alcunha de “vereadores do Barreiro<sup>84</sup>” – que nunca esteve tão bem representado na câmara, como afirma um deles – se uniram para afirmar a legitimidade da demanda e o seu apoio à população. Observamos o vereador proponente reconhecer os limites da prefeitura, em virtude da falta de repasses de outras esferas, mas não deixando de afirmar o papel dela na situação. É interessante que ele denota que “os vereadores”, e não um vereador específico, cobraram informações do prefeito. Nesse caso há duas interpretações possíveis, dado os limites da análise através das atas: 1) essa fala poderia ter a dimensão de uma *claim* em nome da instituição, reforçando o papel da câmara como representante, agindo no interesse das pessoas da região; 2) os “vereadores” se refere ao grupo de vereadores do Barreiro e nesse sentido é uma afirmação da dimensão territorial da representação. No segundo caso, se trata de uma espécie de bancada virtual que não tem correspondente do

---

<sup>84</sup> Segundo dados disponíveis no site da prefeitura de Belo Horizonte a Região do Barreiro é localizada a sudoeste de Belo Horizonte, a região do Barreiro faz limite com os municípios de Contagem, Ibirité, Brumadinho e Nova Lima. É formada por 54 bairros e 18 vilas, com 70mil domicílios que abrigam aproximadamente 300 mil habitantes. (Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/barreiro>. Acesso em 27/01/2020).

ponto de vista institucional já que, segundo o sistema eleitoral, o distrito é o município como um todo.

Posteriormente, disse que a comissão faria todo o possível para viabilizar um novo centro, apontando o mecanismo institucional da câmara e finaliza assumindo um compromisso diante da população de que lutaria pela construção do novo equipamento. Por fim, o presidente da comissão realiza uma *claim* quando “disse que a defesa dos interesses da Saúde e dos trabalhadores da saúde no Município de Belo Horizonte é um compromisso que assumiu para o seu mandato quando de sua eleição” (BELO HORIZONTE, 2017 p.7). Aspecto importante da necessária reafirmação dos setores representados por intermédio de mediação e que não se limitam à classe, haja vista que o vereador é médico, mas engloba toda a temática da saúde.

Os vereadores todos parabenizam a audiência, ato simbólico costumeiro, indicando publicamente seu apoio à pauta. Em duas situações observamos uma afirmação da importância da participação a partir da ênfase na importância de ouvir a população como quem conhece a realidade do problema. Um dos vereadores desvia rapidamente do tema específico para afirmar outra questão, que também veio a ser objeto de discussão em audiência pública, sobre a segurança no centro de saúde. Nesse ponto, lembrou-se dos funcionários do posto, também tornando presente outra figura no debate. Por fim, é interessante observar o aspecto da construção simbólica do representado quando um dos vereadores afirma “que o Barreiro tem uma força muito grande e que estão dispostos a atuar juntamente com o povo para resolver o problema” (BELO HORIZONTE, 2017, p. 63). Outra estratégia é a identificação do problema específico como uma luta de todos, complementado pela transição da questão do novo posto com a problemática geral de segurança nos postos de saúde.

Na audiência pública sobre o piso salarial dos ACS e dos ACE, o presidente da mesa prestou informações sobre o andamento do projeto de lei, bem como fez uma legitimação da demanda ao expor o tipo de trabalho que é realizado por eles e do quão importantes eles são para a saúde municipal. Nesse sentido, observamos a construção simbólica da categoria. Esse mesmo movimento é realizado por outro vereador, mas é acompanhado da crítica à prefeitura pela ausência na reunião. Esse vereador ainda adicionou ao debate a falta de equipamentos para que a categoria possa empreender seu trabalho adequadamente. Um terceiro vereador diz assumir o compromisso de defender a questão na câmara, indicando um elemento que nos parece importante nessa relação. Na medida em que um parlamentar assume um

compromisso, ele também assume a possibilidade de um ônus caso não consiga tornar a ação efetiva, assim como nos informou um dos entrevistados.

Em relação à audiência na categoria geral, sobre os problemas com o setor de urgência e emergência do Hospital Odilon Behrer, o vereador proponente considerou equivocada a decisão do Conselho, demonstrando também um elemento de conflito entre IP e os vereadores e a publicização dessa contrariedade. Essa questão nos parece pertinente e é significativa na operação de um sistema deliberativo e de representações. Neste, diversos representantes operam na contestação das ações dos outros, gerando tanto o potencial de pesos e contrapesos, como também na exposição de *claims* alternativos, permitindo que o público também transite entre o reconhecimento de distintos representantes em variadas questões. Se a representação assume um caráter mais fluído, é difícil considerar que um único representante seja capaz de representar uma audiência, nos termos de Saward (2010), em todas as questões. Se levamos essa identificação ao nível individual, adentramos o aspecto de que identidades, interesses e perspectivas não possuem uma unidade rígida nos indivíduos, como apontam Dryzek e Niemeyer (2010), mas são plurais.

Os vereadores atuaram na audiência pública mobilizada pelos defensores dos animais principalmente como veículos de informação e questionamento, atuando de forma muito pontual. Não realizaram críticas ou defesa da prefeitura e não fizeram referência ao debate entre prefeitura e representantes da sociedade civil na audiência. Apesar disso, o presidente da comissão de saúde atuou propositivamente de maneira objetiva ao sugerir a continuação do debate e de maneira mais abrangente ao sugerir que a prefeitura realize ações educativas sobre o tema da leishmaniose. Esses elementos indicam responsividade, inclusive de um vereador que não esteve envolvido na demanda pela audiência. Não identificamos a realização de nenhuma *claim* específica por parte dos vereadores ao longo do evento, se não em virtude da saúde da população belo-horizontina. A própria realização da audiência pode ser considerada como uma *claim*, na medida em que os vereadores proponentes ampliam o debate e são reconhecidos pela sociedade civil como interlocutores. Contudo isso não aparece nas falas de forma clara.

Na audiência direcionada à prestação de contas da prefeitura, há somente dois vereadores e somente um deles faz uso da fala. Realiza um questionamento sobre a situação da saúde no município, elogia, diz ter confiança no trabalho do secretário e solicita a ampliação da política de castração de animais para a região de Venda Nova, dado que recebe

muitas demandas nesse sentido. O vereador aproveita para realizar um ato responsivo em um espaço público, atuando na intermediação entre os desejos de uma base territorial.

O Quadro 13 apresenta os conteúdos identificados ao longo das cinco audiências nas falas dos participantes da mesa ligados à sociedade civil, que constituem parte importante da nossa análise:

**Quadro 21 - Conteúdos nas falas dos participantes da Mesa ligados à sociedade civil nas audiências públicas de Belo Horizonte**

<b>Audiência</b>	<b>Participantes da Mesa ligados à sociedade civil</b>
1- Territorial	1) Crítica aos governos anteriores; 2) afirmação da prioridade da pauta; 3) justificção da ação demandada; 4) responsabilização; 5) demanda por representação; 6) descrição do estado do centro de saúde; 7) afirmação do conselho de saúde como aliado na questão.
2 - Profissional	1) Crítica à prefeitura; 2) legitimação da pauta; 3) responsividade simbólica; 4) prestação de contas – ações; 5) ampliação da pauta; 6) questionamento de justificção;
3 - Geral	1) Informação; 2) Relato de debates em outras arenas; 3) identificação da causa do problema; 4) <i>claim</i> institucional; 5) contestação, crítica à prefeitura; 6) demanda por mobilização; 7) referência à outra mobilização (abaixo-assinado)
4- Grupo	1) Informação sobre a doença; 2) indicação de tratamentos alternativos; 3) defesa de ações educativas; 4) crítica as ações da prefeitura; 5) sugestão de ações para a prefeitura (estratégias de ação e realização de um seminário), 6) crítica ao governo federal; 7) discordância de afirmação de representante do Estado; 8) questionamentos sobre as ações do poder público nos três níveis, 9) realização de <i>claim</i> em virtude dos animais
5 -Prefeitura	1) Elogio à prefeitura; apontamento de problemas no atendimento; crítica ao governo (Geral).

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019.

Em relação à audiência sobre a carreira dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endêmias, a representação da sociedade civil na mesa explicita que a “ausência dos profissionais a esta reunião, inclusive, deve-se ao fato de que os profissionais não podem participar de reuniões externas para tratar de seus interesses sindicais, pois são punidos com falta ao trabalho” (BELO HORIZONTE, 2016, p.4). Essa fala evidencia os dilemas das condições reais de deliberação nas arenas deliberativas, demonstrando o impacto dos imperativos das desigualdades e da hierarquia social. Por mais que o procedimentalismo seja parte importante da constituição de uma arena discursiva, os elementos exógenos não podem ser desconsiderados e incidem decisivamente tornando inexecutáveis certas condições de uma teoria deliberativa mais exigente.

Além disso, o representante do sindicato dos servidores públicos questiona a justificativa da prefeitura para o não cumprimento dos salários, além de expor uma série de outros dilemas vividos pelos ACS e ACE do município. A audiência transcende o tema exclusivo da pauta salarial e incorpora questões concernentes à segurança do trabalho e à própria eficiência da política de saúde, tendo em vista, por exemplo, o impacto desses profissionais no combate à dengue. Esse representante, apesar de não ser a representação específica, é responsivo simbolicamente ao reforçar a importância desses profissionais, as dificuldades e riscos que vivem e alocativamente ao defender a pauta. Esse participante da mesa “afirma ainda que reconhece a atuação dos vereadores da CMBH nas reivindicações dos servidores públicos municipais” (BELO HORIZONTE, 2016, p.7). É interessante notar que esse é um elemento que poderia fazer parte da ideia de sistema de representações, na medida em que um representante da sociedade civil atua no papel de audiência (SAWARD, 2010), reconhecendo a representação da instituição. Nessa audiência pública vemos a discrepância entre reconhecer as ações da câmara em oposição à quebra do diálogo empreendido pela prefeitura.

A participação da mesa na audiência pública sobre o Hospital Odilon Behrens, a de número três, é marcada pela fala do presidente do Conselho Municipal de Saúde. Ele expõe a participação da instituição na tomada de decisão que permitiu a transferência dos leitos do hospital para UPA, que afirma ter sido tomada pelos três segmentos representados no conselho: governo, servidores e usuários. De certa forma, observamos que o ator reforça a legitimidade da decisão ao enfatizar os segmentos representados, ao mesmo tempo em que compartilha as responsabilidades pela decisão e, por fim, a fala tem um aspecto de uma *claim* em virtude da instituição participativa. O interessante é que a decisão foi questionada pelos dois participantes de sindicatos que compuseram a mesa da audiência. Tanto o Sindicato dos Servidores Públicos de Belo Horizonte, quanto o Sindicato dos Servidores Públicos da Saúde de Minas Gerais questionam a decisão, apontando, inclusive, a necessidade de ampliar a participação de trabalhadores no Conselho Municipal de Saúde. Além disso, o médico do Hospital convidado para a mesa diz que a ausência dos profissionais nas arenas e instituições se dava em virtude do próprio processo de transferência de leitos, que os impedia de poder comparecer pela carga de trabalho. Citou ainda a existência de um abaixo-assinado composto por mais de 300 assinaturas de “servidores inconformados com o impacto assistencial, com a falta de respeito com o trabalhador, entre outras insatisfações, que seria encaminhada à

Procuradoria do Trabalho e ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais” (BELO HORIZONTE, 2015 p. 245-246).

Foi possível observar que esta é uma questão de impacto geral, inclusive para outros municípios do estado. Sendo essa levantada como uma das razões do problema de atendimento e pelo qual passaria a solução, o que torna necessário um debate mobilizando simultaneamente os conselhos municipal e estadual de saúde, as secretarias municipal e estadual de saúde, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a CMBH. É pertinente que a dimensão contestatória da decisão seja encampada em grande medida pelos servidores da saúde e aqueles diretamente ligados ao hospital e isso demonstra um elemento de embate entre instituição participativa, atores representativos da sociedade civil e os oradores do público. Esse é um ponto reiterado em mais de uma das falas do representante do Sind-Saúde ao dizer “que a Câmara Técnica do conselho discutiu o assunto quando os trabalhadores não tinham clareza sobre o que estava acontecendo” (BELO HORIZONTE, 2015 p. 248) e que “por vezes, o conselho se posiciona equivocadamente por falta de informação” (BELO HORIZONTE, 2015 p.249).

Os participantes da mesa, como de costume, criticaram a ausência do Executivo na audiência. É pertinente notar que essa audiência, além de ser mobilizada por um vereador da oposição, demonstrou um claro desacordo com a medida da prefeitura. As falas finais dos participantes da mesa ligados à sociedade civil e ao hospital demonstram um interesse em compreender melhor como a prefeitura estava viabilizando o processo de transferência dos leitos, o que evidencia não só o interesse em termos de pressão, mas também de uma demanda informacional para complementar o debate. Em termos de como justificam suas posições pode-se observar que são apresentadas, em especial na fala do médico da instituição, justificativas técnicas e o impacto negativo da alteração sobre o atendimento em casos de alta complexidade, demonstrando um dos lados da questão. Na fala do conselheiro não observamos a justificativa técnica da decisão do CMS, tão somente uma que tem conotações procedimentais na medida em que o conselheiro explica o caminho que a pauta teve na IP, passando pelo debate na câmara técnica do conselho.

Na audiência pública número quatro, foi possível observar uma participação bastante ativa dos representantes da sociedade civil na Mesa. Os ligados às organizações de cunho profissional focaram no esclarecimento de questões acerca da doença e de vias alternativas de tratamento, fazendo referência a debates realizados em outros espaços, como a OMS e em grupos de especialistas. De forma geral, é uma audiência bastante marcada pelo discurso

técnico, com referência a dados e pesquisas. Contudo, o que chama a atenção é o posicionamento da representante da Associação de Defesa dos Usuários, Consumidores e Contribuintes em Minas Gerais (ADDUCON) que discordou das falas de representantes da prefeitura e do estado, citou uma trajetória do aumento da doença no município e em Minas Gerais (ainda que não tenha dito de onde os dados foram extraídos), trouxe uma sugestão formalizada em ofício para a realização de um seminário e realizou uma *claim* quando “lembrou que é equivocado o pensamento de que são os animais que necessitam do homem para viver, pois são eles que contribuem para a qualidade de vida dos homens” (BELO HORIZONTE, 2009 p. 47). Ainda que a *claim* seja realizada em nome de um grupo de seres sem atuação política, ela é direcionada à mobilização de uma audiência e incorpora a posição dos defensores dos animais. Por fim, coloca ainda uma série de questionamentos encaminhados aos representantes do poder público, incluindo a dúvida sobre a possibilidade de responsabilizar civil e administrativamente as autoridades por omissão.

A outra representante da sociedade atua discursivamente com uma *claim* e uma contestação ao dizer que a prefeitura “banalizou a vida dos cães, já que permite a eliminação deles em número cada vez maior, sob o fundamento de estar defendendo o interesse público” (BELO HORIZONTE, 2009 p. 49). Mais uma vez essa *claim* é muito indireta, não vindo acompanhada da expressão “eu represento” ou “falo em nome de”. Contudo passa pela evocação de elementos ausentes que emprestam força e legitimidade, em especial pelos vínculos associativistas da participante da mesa, ao mesmo tempo em que é afirmada a defesa de certo grupo. Ela também faz uma defesa de que esse extermínio vai contra a Constituição da República, mobilizando, assim, um argumento que se utiliza de uma fundamentação legal.

Na audiência cinco, destinada a prestação de contas da prefeitura, os participantes ligados aos conselhos municipal e distrital de saúde realizaram elogios à administração do secretário, enfatizando a parceria com a secretaria de saúde e o cuidado que o secretário teria com o conselho municipal. Essas afirmações indicam que à época havia uma interação pacífica entre conselho e câmara, contudo, um dos conselheiros aponta alguns problemas por resolver e outro demanda uma política de Estado para a saúde.

O que observamos é que quando há um conflito evidente a participação da sociedade aparenta ser mais crítica e conflituosa. Nesses termos ressaltamos também a importância dos convidados. A ata denota uma relação pacífica entre conselho municipal e prefeitura, contudo não existem outros grupos com posturas críticas? A presença dos segmentos não pode ser vista como suficiente, ainda que seja um indicador relevante da qualidade da audiência

pública. Esse dado também pode ser visto a luz de que prefeitura e conselhos possuem uma interação já estabelecida e a audiência pública, em termos de ser abrangente, precisaria ser capaz de ir além dos limites dos atores institucionais que já integram a *policy community*. Indicaria ainda mais um aspecto participativo se fosse capaz de congrega e dar voz a atores não reconhecidos ou que tem usualmente dificuldade de acesso as instituições participativas. O principal ganho nesse caso seria na integração entre IPs e Executivo de um lado e a câmara municipal do outro, o que, acreditamos, pode ocorrer em outros espaços.

**Quadro 22 - Proposições nas audiências públicas de Belo Horizonte**

<b>Audiência</b>	<b>Proposições</b>
1- Territorial	Encaminhamento de pedido à prefeitura pela construção de novo Centro de Saúde.
2 - Profissional	Continuidade do debate
3 - Geral	Encaminhar Pedido de Informação
4- Grupo	Combate ao vetor da doença, campanha de divulgação sobre o ciclo da doença, realização de outra audiência para o mesmo tema, demanda por intersectorialidade na discussão.
5 -Prefeitura	Extensão de uma política pública para a região onde o vereador atua.

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019.

Tratando da dimensão propositiva das audiências, as audiências dois e três, que não contaram com a participação da prefeitura, ficaram limitadas às proposições de continuidade do debate, através da demanda da realização de outra reunião, como exposto anteriormente, e através do pedido de informação. O pedido de informação precisa ser respondido em um prazo específico e ajudaria a solucionar parte da demanda por esclarecimento presente na audiência pública. Isso, porém, não implica na criação de nenhum compromisso da prefeitura ou na criação de soluções alternativas que pudessem significar a construção de um meio termo ou um consenso deliberativo.

De forma geral, a audiência três foi marcada por uma participação propositiva, tanto por parte do presidente da comissão quanto pela representante da ADUCCON. Esse é um ponto bastante interessante, em virtude da participação propositiva da sociedade civil, como também ocorre com o representante da associação de psiquiatras de Juiz de Fora. Vemos uma variedade de proposições, o que coloca a audiência como um espaço da construção coletiva de alternativas, porém nenhuma delas se torna objeto de debate durante a audiência.

Na audiência cinco não havia nenhum problema como ponto de partida e a discussão também não se tornou um espaço para a problematização da exposição da prefeitura, logo não surgiu nenhuma proposta.

**Quadro 23 - Interações nas audiências públicas de Belo Horizonte**

<b>Audiência</b>	<b>Interações</b>
1 - Territorial	1) Perguntas e respostas (Prefeitura e vereadores, vereadores e oradores do público), 2) demanda por intermediação (Vereadores e Prefeitura).
2 - Profissional	1) Adesão de pauta colocada pelos oradores do público (Vereador e Público); 2) reconhecimento da representação.
3 - Geral	1) Contestação
4 - Grupo	1) Discordância entre representantes da sociedade civil e do Estado, 2) questionamentos respondidos, 3) justificção de representante do governo em relação à discordância apresentada por representantes da sociedade civil.
5 - Prefeitura	1) Perguntas e respostas, elogios e afirmação de confiança.

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019.

Quando nos debruçamos nas interações, a primeira audiência é marcada pela grande interação por meio de perguntas e respostas entre todos os segmentos presentes. A representante da prefeitura afirmou estar engajada com a questão e prestou alguns esclarecimentos, os vereadores responderam às questões sobre a falta de ação da prefeitura, bem como se afirmaram alinhados com as demandas apresentadas. A audiência tem todos os elementos de um ambiente deliberativo e mesmo que não tenha servido ao estabelecimento de compromisso permitiu a troca de informações, a exposição de posicionamentos e o estabelecimento da representante da prefeitura como canal para a transmissão de demandas apontadas no ambiente da audiência pública.

De forma geral, a audiência pública relativa ao hospital tem as interações entre os participantes mais no sentido da contestação entre vereador demandante, sindicatos e público em relação ao conselho municipal de saúde. Na ausência da prefeitura, em grande medida o CMS se tornou o representante de uma posição contrária à da maioria dos presentes. Os três primeiros estavam em sintonia em relação à demanda da não redução de leitos do hospital e, conseqüentemente, se dirigiram ao representante do conselho com críticas à decisão da IP.

Além disso, houve críticas à formação do conselho, demandando mais participação dos profissionais, que, como já exposto, teriam ficado alijados do processo decisório.

A audiência quatro foi marcada por uma interação harmoniosa com base nos questionamentos de vereadores, público orador e mesa com a prefeitura e especialistas, mas também incorporou elementos de conflito e discordância. A presença do conflito e da discordância em nada se opõe a deliberação se ela se der em torno de justificativas, prestação de contas e argumentos em geral, como ocorre na audiência. Observamos uma disputa tanto em torno das informações sobre o avanço da doença na cidade, como sobre a solução adotada para lidar com a doença. No primeiro caso a disputa ocorre entre representantes da sociedade civil, como já exposto, e na segunda entre as soluções realizadas institucionalmente e a existência de alternativas viáveis. A principal argumentação da prefeitura decorreu da inexistência de métodos alternativos com eficácia comprovada, contudo, segundo um especialista, havia uma solução alternativa para evitar o extermínio dos cães. Ele citou pesquisas e casos onde ela foi demonstrada.

É interessante que essa interação de disputa se dá também entre os participantes oradores, na medida em que um deles se posiciona contrário a toda essa preocupação com animais, com o argumento de que o SUS não é capaz nem mesmo de cuidar das pessoas. É interessante a disputa sobre o foco da saúde pública, entre defensores dos animais e aquele que acredita que o ser humano é o mais importante. Outra participante do público, não identificada, afirmou a legitimidade de se preocupar com os animais e defender a destinação pública de recursos para esse fim.

Na audiência número 5 as interações foram pacíficas, demonstrando um ambiente sem discordâncias e contestação das informações prestadas pela prefeitura. O que se vê, pelo contrário, é a relação de complementariedade em todos os polos da interação, seja entre câmara e prefeitura, câmara e sociedade civil e sociedade civil e prefeitura. O problema aqui parece ser justamente esse ponto, pois levanta a questão: não há dúvidas e nem críticas voltadas a partir da prestação de contas? Não há setores interessados em audiências desse tipo?

**Quadro 24 - Referência a outras arenas nas audiências públicas de Belo Horizonte**

<b>Audiência</b>	<b>Referência a outras arenas</b>
1- Territorial	Outra audiência pública
2 - Profissional	Não
3 - Geral	Conselho Municipal de Saúde
4- Grupo	Debate de Especialistas
5 -Prefeitura	Conselho Municipal

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019.

Ao observar a referência à outras arenas, na audiência da categoria territorial, no tocante à dimensão de conexão entre esferas de debate, não observamos a referência a outros espaços de deliberação da sociedade civil, tão somente relativo a outros momentos de debate realizados na própria câmara, entre vereadores e prefeito. Como já observamos, há a referência do vereador à outra audiência pública sobre o tema, mas que também se dá no espaço da câmara. O elemento conectivo é a presença do conselheiro distrital, do presidente da associação de moradores e pela assessora do deputado estadual, contudo todos são moradores da região. Quanto à audiência número dois não houve referências a outros espaços de debate.

A audiência número três possibilitou não só a referência aos debates realizados no interior do CMS, como também permitiu que o teor do debate fosse exposto e as decisões tomadas fossem legitimadas a partir da constituição de um processo participativo de acompanhamento da transição dos leitos. Nesse sentido, a audiência pública se tornou um espaço para a prestação de contas do CMS através da figura de seu presidente. Na audiência de número quatro, a referência se dá em relação a arenas ligadas à medicina e à medicina veterinária, não tendo sido incorporados os espaços de outros tipos de atores da sociedade civil e das instituições e mecanismos participativos.

Na audiência direcionada à prefeitura, observamos uma referência do secretário de saúde a um debate realizado no âmbito do conselho municipal de saúde, no qual a prefeitura apresentou uma proposta de ampliação de um serviço e o conselho foi contra. Porém, ele chama a atenção para o fato “de não privar os usuários de ter um atendimento” (BELO HORIZONTE, 2014, p.12). Nesse sentido, a fala do secretário aponta para o respeito da prefeitura pela decisão dos conselhos, de certa forma assumindo sua independência e

legitimidade, mas sem deixar de indicar que problemas podem ser derivados dessa decisão. Ele reforça o status da prefeitura como atenta aos processos participativos, mas sem deixar de endereçar a ação da instituição participativa como razão de a prefeitura não agir. Além disso, não deixa de ter um componente de circularidade do debate.

**Quadro 25 - Oradores do Público nas audiências públicas de Belo Horizonte**

<b>Audiência</b>	<b>Oradores do Público</b>
1- Territorial	1) Não-identificado; 2) morador; 3) não-identificado; 4) não-identificado; 5) moradora;
2 - Profissional	1) Servidores (não identificados em quantidade e especificidade); 2) Não-identificado; 3) Não-identificado; 4) Não-identificado; 5) Não-identificado; 6) ACS
4 - Geral	1) Técnica em Enfermagem (Individual); 2) Técnica em Enfermagem (Individual); 3) Servidor do Hospital; 4) Médico do Hospital; 5) Sindicato dos Médicos-MG; 6) Referência a participação de vários servidores, mas sem identifica-los individualmente.
4- Grupo	1) Ligado a sociedade civil em relação a temática de proteção dos animais; 2) Não identificado, 3) Médica-veterinária (Individual), 4) Não identificado
5 -Prefeitura	Nenhum

Fonte: Elaboração Própria. Atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019.

Na audiência pública sobre o centro de saúde na região do Barreiro, foi possível observar uma participação de cinco pessoas, duas identificadas como moradoras da região, mas todos citam ter conhecimento da situação do centro e de como é prejudicial à vida da comunidade. Elencaram problemas do posto, bem como deixaram clara a opção pela construção de uma nova unidade e não a reforma da antiga. O público, portanto, legitima a fala dos vereadores e dos representantes da sociedade civil, bem como reforça a sensibilização em razão do problema.

A audiência atinge o público específico sem ser um espaço para a emergência de outros grupos interessados. A luta pelos equipamentos públicos e sua manutenção aparenta ser a principal luta no âmbito territorial, marcada pela junção de vereadores, funcionários, conselheiro local, população, de uma representante de um deputado – que é moradora da área – e a representante da prefeitura. Em termos gerais, a audiência tem todos os elementos como espaço de deliberação plural, com uma reação responsiva dos vereadores em relação ao interesse dos oradores presentes e do representante da associação. A ausência do secretário de saúde ou responsável direto pela questão faz com que a audiência fique no campo de uma promessa em aberto da comunicação do que foi debatido para o prefeito, reduzindo o potencial da realização de um compromisso, mas sem perder seu aspecto de pressão,

afirmação e legitimação da pauta e da representação da população da região. Como esperado, a representação territorial demonstra desenhos muito claros, mobilizando muitos vereadores, expressando uma relação de construção simbólica e alocativa da responsividade.

A audiência número dois contou com ampla participação, sendo identificados cinco falantes por seus nomes, ainda que sem apontar algum pertencimento social – com exceção de uma oradora que se identificou como ACS na própria fala. De forma geral, todos os falantes do público se demonstraram favoráveis às pautas, somando a identificação de problemas no trabalho, bem como o reforço de que a prefeitura se recusava a dialogar com o SINDBEL. É interessante que um dos oradores do público “lamentou a ausência de um número maior de vereadores na audiência” (BELO HORIZONTE, 2016, p.5). Vemos que a audiência pública também pode cumprir um papel importante para que a audiência (no sentido da teoria construtivista) possa perceber a representação não só em relação aos vereadores individualmente, mas como membros de uma instituição.

Além disso, os falantes trouxeram para a reunião o debate sobre a implantação do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade à Atenção Básica (PMAQ)<sup>85</sup>, que, segundo um deles, não tinha sido assinada por todos os profissionais. Trazem ao debate uma questão específica do programa de saúde da família, movimentando a questão dos ACS e ACE como um todo, para os servidores da saúde afetados pelo PMAQ como um todo. Vemos, portanto, o papel do público orador em adicionar questões ao debate, que podem ou não ser incorporadas e alavancadas pelos vereadores. Esse é o caso da presente audiência, quando um dos vereadores corrobora a fala da oradora, trazendo à tona a questão da falta de transparência no uso dos recursos do Fundo Municipal de Saúde. É particularmente relevante em termos da identificação da dimensão informacional e da responsividade a ação deste mesmo vereador, que demanda que “os funcionários encaminhem informações ao seu gabinete sobre essa situação, a fim de que, juntamente com os vereadores da Comissão de Saúde, possa investigar a situação e posicionar-se em relação a ela” (BELO HORIZONTE, 2016 p.6).

Por fim, há ainda um elemento interessante colocado por uma participante que “comentou o fato de a grande maioria de profissionais que atuam nessas funções ser composta por mulheres, fato que, segundo ela, pode justificar os baixos salários dos servidores,

---

<sup>85</sup> Segundo o site da secretaria de Saúde do estado “O Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) tem como objetivo principal induzir a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da atenção básica e produzir maior transparência e efetividade das ações governamentais direcionadas à Atenção Básica em Saúde. Além disso, salienta-se a importância de institucionalizar uma cultura de avaliação da AB no SUS e de gestão com base na indução e acompanhamento de processos e resultados.” (Disponível em: <http://www.saude.mg.gov.br>. Acesso 18/01/2020)

confirmando, no âmbito da administração pública municipal, a discriminação de gênero que vigora no País” (BELO HORIZONTE, 2016 p.6), chamando a atenção para a importante dimensão da presença como parte essencial de “tornar presente” as identidades no debate. A audiência, apesar da ausência da prefeitura, demonstrou ser um espaço de articulação entre a representação profissional e os vereadores, além das classes específicas. Os elementos apresentados indicam a construção simbólica tanto do representante como do representado em uma interação de complementariedade que passou pela *accountability* e pela responsividade. Visto que nem todos os elementos da deliberação precisam estar presentes em uma mesma arena (GOODIN, 2005), a audiência pode ter um papel de fortalecimento da pauta originária e da adesão de novas pautas para que posteriormente se desdobre em efeitos práticos sobre a política pública.

Quanto à audiência número três observamos que a participação do público é dominada pela participação de trabalhadores ligados ao hospital, indicando que o tema estava sendo de fato encampado em grande medida por profissionais. Esse é um aspecto que pode significar o alcance reduzido da questão, ainda que não seja tema central para outros grupos e a sociedade de forma mais geral. No entanto, é algo de impacto para além das categorias imbricadas no serviço público de saúde.

A própria realização da audiência poderia se dar no sentido de ampliar os segmentos com acesso ao debate, contudo, a partir da fala dos oradores, não denota ter alcançado esse objetivo. Assim como na anterior, a audiência teve um papel no reforço da pauta na medida em que os variados atores justificaram a importância da questão. Porém, foi além no tocante ao questionamento das decisões dadas no ambiente do conselho e na própria legitimidade delas, em razão do questionamento quanto à ausência de mais profissionais no debate. Essa é uma das situações que hipotetizamos quando falamos das audiências de Juiz de Fora, ao mobilizar a ausência de determinado ator como algo que deslegitima decisões.

Quando observamos a participação do público na quarta audiência pública analisada, podemos notar que apresentou certa pluralidade, com diferentes posições sobre o debate, além de um correspondente de uma associação internacional de defesa dos animais. Sendo o único caso onde observamos um posicionamento contrário ao observado majoritariamente na audiência. É pertinente que isso tenha ocorrido justamente na audiência relativa a grupos específicos e no tocante à alocação específica de recursos. Os dilemas das políticas de ganho concentrado e custo disperso já são conhecidos, contudo parecem assumir caráter mais conflituoso ao se tratar de grupos específicos. Como observamos nas entrevistas, certas

demandas por saúde possuem uma maior aceitação quando comparadas às outras, bem como poderíamos considerar a demanda de grupos identitários ligados a patologias, mas isso pode se tornar mais problemático em relação a identidades menos aceitas e perpassadas por conflitos.

A audiência pública se prestou a variadas funções como parte de um sistema deliberativo, de um sistema de representação, como forma de *accountability*, de produção de responsividade, de interação entre governo - municipal e estadual - e sociedade e entre diferentes posições dentro da própria sociedade. A audiência foi interrompida pelo fim do tempo regimental para a sua realização.

A audiência número cinco se direcionou totalmente para a prestação de contas, o que é um dado relevante para o fortalecimento da participação, contudo não foi além das informações prestadas pela prefeitura. O ator governamental não foi tensionado e teve toda tranquilidade para conduzir o debate. Na audiência não houve participação de nenhum orador do público, o que pode ser um indício de pouca participação, além de não contar com a participação ativa de nenhum outro vereador além do requerente. Nesse sentido, mais uma vez, nos questionamos quanto à qualidade da prestação de contas e sobre a efetividade mais básica da audiência. Sendo assim, a própria prestação de contas, mesmo quando realizada, demanda a participação da população para que possa ser qualificada a partir de questionamentos e do enfoque em questões que não tenham entrado na exposição do agente governamental.

#### **5.4 O QUE NOS DIZEM AS AUDIÊNCIAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO E O QUE PODEMOS DIZER SOBRE ELAS?**

Em termos da dimensão da conexão entre representação e participação das audiências podemos elencar alguns fatores que parecem estar conectados a intensidade da participação: 1) O tema da audiência pode ser um aspecto chave, haja vista que temas onde já existe mobilização na sociedade civil já tem maior adesão de partida, como assinala um dos entrevistados e parece ser confirmado pelas audiências analisadas; 2) A divulgação, que se dá obrigatoriamente nos canais institucionais da câmara, mas que pode ser reforçada pelas mídias não-institucionais ; 3) O empenho dos proponentes em mobilizar apoio, seja como ponto de partida do vereador ou de algum grupo ou associação.

É possível que o tema diretamente ative o segundo elemento que elencamos e acabe por chamar a atenção de outras mídias quando há um impacto claramente perceptível e que afeta de forma concentrada grupos já desenhados. O terceiro aspecto nos parece que é particularmente importante em temas que não possuem foco ou um impacto objetivo evidente e/ou e que afete muitas pessoas. Nesse sentido seriam situações de tentativa do representante moldar o representado, trazendo à luz a dimensão pública de problemas e pautas, mas parece ser um caso mais raro e normalmente onde há maior insucesso, como também corroborado em uma das entrevistas.

A questão temática nos parece ponto chave, haja vista que vários temas aparecem nas audiências a partir de questões emergenciais, como as audiências dos Hospitais São Marcos e Pinho Masini e a relativa ao salário dos médicos em Juiz de Fora - que estava diretamente ligada a greve da categoria. Ambas tiveram participação de oradores do público acima da média. O número de participantes, contudo, não indica a pluralidade. Enquanto na primeira e na segunda audiência vemos os oradores do público pouco plurais, no quarto caso, de uma audiência pública mais ampla, observamos uma pluralidade maior de atores. Em Belo Horizonte a média de oradores fazendo uso da voz foi parecida, porém na audiência referente ao Hospital Odilon Beherens percebemos uma participação maior que nas demais. Um caso também de urgência. Em outro sentido, as audiências ligadas ao recorte territorial também demonstraram ter sucesso, com expressiva participação dos vereadores. Demonstrando, assim, que a existência de recortes representativos com longa tradição, que já são *claims* bem aceitos socialmente e fazem parte do repertório de atuação dos parlamentares, tem uma significativa força atrativa, possibilitando uma conexão entre os representantes e parcelas da sociedade.

De forma geral os dados quantitativos nos demonstraram como as audiências públicas fazem parte do dia-a-dia da atuação dos vereadores e do debate sobre a política de saúde e que elas não podem ser tomadas meramente como um teatro, no sentido de farça, e que tem significativo elemento responsivo. Quase sempre estão conectadas à temas que envolvem clamor de grupos, associações, bairros ou mesmo de toda a cidade. Em várias audiências analisadas pudemos observar uma posição crítica em relação à prefeitura, seja na participação de membros da mesa, seja entre os oradores do público e os vereadores. Isso chama a atenção para a possibilidade de que as audiências sejam usadas especialmente em duas situações: 1) para que a prefeitura preste esclarecimentos e exponha suas soluções para determinados problemas, não tendo uma conotação de conflito, podendo servir para que enderece responsabilidade à outros atores; 2) as audiências são demandadas por vereadores contrários a

alguma posição da prefeitura, não necessariamente oposição, e servem principalmente como estratégia de pressão, reforço simbólico de determinadas pautas e identidade e com isso lançando o ônus no executivo. Notoriamente ainda poderíamos conceber que as audiências públicas são realizadas no âmbito do debate mais geral da política pública de saúde, como espaço de aprendizado e consideração das diversas posições da população, elementos esses que surgiram em várias audiências, mas não como objetivo central. Poderiam ainda ser focadas na construção coletiva de soluções para os problemas, mas nesse sentido parecem ter um papel somente de ponto de partida, na medida em que dela surgem outros espaços de debate.

Algumas vezes observamos esforços de transcender a questão específica rumo a um debate mais estrutural, bem como o esforço de colocar outras questões em jogo. Para que esse movimento tenha eco é fundamental que os vereadores o ampliem, em especial pela sua liberdade de fala nas audiências públicas. Como esperado, o posicionamento político dos vereadores também é chave na sua postura, contudo não implicou em nenhum dos casos em negação da responsividade em relação às demandas apresentadas pela população, ainda que em um caso tenhamos observado discordâncias entre parlamentares e o público. Mesmo os vereadores atuam em favor da prefeitura o fazem através da tentativa de um consenso, justificando os limites das ações da prefeitura. Essa poderia ser pensada como mais uma faceta da representação por demanda, onde os vereadores atuam sempre responsivamente, ainda que limitados ao nível discursivo. Por outro lado, em um ambiente de demandas tão básicas, como a construção de um novo equipamento de saúde, ou da manutenção do atendimento em um equipamento de saúde municipal, em que poucas vezes o debate estrutural em torno da política de saúde toma forma, faria sentido os vereadores se oporem a população?

As audiências analisadas apresentaram dinâmicas bastante distintas, em parte por em alguns casos termos observado a falta de atores que consideramos chave, mas também pelos distintos recortes que analisamos. As audiências não podem ser tomadas como uma unidade, mas como casos onde uma série de variáveis se combinam para produzir determinadas situações.

Afirmar isso significa dizer que raramente todos os elementos que poderíamos julgar com favorecendo a conexão entre participação e representação estejam presentes. Vemos na segunda audiência de Juiz de Fora um esforço de realizar um debate mais amplo sobre a política de saúde mental, o que não tem eco. Na terceira observamos um elemento importante

do debate sobre saúde pública que envolve a interação entre os variados entes da federação, mas que também não encontra desdobramentos, por exemplo, sobre a alteração dessas responsabilidades federativas. Como ponto de partida esperávamos que as audiências pudessem de fato representar aspectos de uma teatralização no sentido de um engodo, contudo, nos casos analisados as audiências nos sugerem uma relação mais tensa entre vereadores e prefeitura, o que nos parece importante no caso da representação específica de vereadores ao demonstrar significativo papel no aspecto da mediação, ao menos nos municípios de grande porte. As audiências também foram capazes de mobilizar um público não associado, o que também nos parece um ponto chave e uma força que as audiências públicas possuem em relação aos outros mecanismos e instituições participativas no arranjo institucional brasileiro.

As audiências, como esperado, são espaços ambíguos e que resguardam conflitos não só entre governo e sociedade, mas também no interior do governo e no interior da própria sociedade civil. Alguns ganhos ficaram evidentes: 1) A audiência pública não aparentou ser um espaço controlado, onde a participação é restrita a uma única posição, ainda que em vários casos não haja discordâncias; 2) As audiências públicas são em geral plurais em termos de segmentos e possibilitam a integração entre representantes formais e informais que participam de variados espaços, permitindo, assim, que possa desempenhar um papel na construção de uma representação política afetada pela participação; 3) as audiências demandam a justificação dos atos por parte dos atores governamentais, em maior parte do executivo, sendo um espaço de *accountability* e pressão; 4) As audiências públicas por vezes se desdobram em outros espaços de discussão que prezam pela presença de representantes dos variados setores afetados por determinada decisão ou não-decisão, ainda que muitas vezes pela ausência de participantes que são chave na discussão, em especial a prefeitura; 5) As audiências públicas permitem a realização de *claims* e contestação diante de um coletivo; 6) o endereçamento de responsabilidades, que podem incidir sobre a população no sentido construtivo da representação e que no caso das audiências deve ser visto com cuidado, dado que o alvo pode não ter sido convidado, violando um aspecto central da deliberação; 7) As audiências públicas são um espaço de conexão em um sistema deliberativo e em um sistema de representações, incluindo a participação de conselhos municipais e locais. Todos esses elementos apontam para questões que estão diretamente imbrincadas na observação da conexão entre representação e participação, que ao mesmo tempo combina dinâmicas próprias da relação representante-representando, mas que não se limita a ela. Estes aspectos, contudo, não

implicam em sistemas abertos de representação e também necessita considerar os atores que podem não se sentir representados e/ou efetivamente não tem ninguém que publicize seus dilemas e opiniões nos espaços públicos.

Nas audiências públicas de Juiz de Fora podemos perceber que as regras e a realidade prática fazem das audiências mais um espaço de protagonismo para o executivo, seja como alvo, seja como solucionador dos problemas, onde a participação da população é limitada pela fala ser utilizada em um único momento, seja antes da mesa, seja depois dela. Nesses termos “a dimensão da participação” fica em grande medida nas mãos dos representantes da sociedade civil convidados para a Mesa, que podem usar da fala em uma colocação inicial e em considerações finais, mas que nem sempre são utilizadas. Nesses termos a audiência pública também é recortada pela dimensão da representação, ainda que possibilite a participação direta. Mesmo que as audiências públicas sejam mais porosas que os conselhos municipais, não por suas regras, mas pela prática, ainda vemos que as audiências em boa medida são povoadas por atores já participativos, usualmente ligados à alguma outra forma de associativismo. Em muitos sentidos as audiências podem ser vistas como produto da relação entre representação e participação que se dá em outros espaços, mais do que o espaço chave para a construção dessa relação. No entanto, está repleta de elementos que apontam para que ela seja considerada como um espaço onde o processo se desenvolve. Em Belo Horizonte as observações se mantêm, porém nelas os vereadores participam em menor quantidade e em alguns casos de forma mais passiva no debate. É notório que analisamos audiências em diferentes mandatos, o que pode implicar em diferentes relações entre câmara e prefeitura e nesse sentido não é possível realizar generalizações.

As audiências públicas são um bom exemplo da circularidade entre representação e participação, mas ao mesmo tempo permitem a visualização de uma relação que não se dá sem muitos aspectos de tensão e contrariedade, que demonstram que é mais nebulosa e problemática do que exibem alguns defensores da representação. Elas também demonstram como a representação é parte chave da dinâmica da sociedade civil, especialmente com os custos da participação. Custos estes que vão desde o tempo disponível para estar as 13 ou às 15 horas em um dia de semana na câmara, passando pelo conhecimento prévio para participar ativamente do debate, até questões básicas como o recurso para se deslocar até o local.

No âmbito municipal, a dimensão descritiva da representação parece ser o elemento chave na compreensão do engajamento dos sujeitos. O papel da *advocacy*, como uma identificação política com determinada causa parece ser menos relevante do que a conexão

identitária com determinado tema. Fazer parte e estar diretamente imbrincado na questão, ao menos em termos da realização de audiências públicas e em algumas dimensões simbólicas da representação, foi demonstrado em variados casos.

Quanto aos vereadores é possível perceber que cumprem papéis variados, seja na crítica, no questionamento, no elogio, no esclarecimento, na propositividade e as vezes na representação de determinados setores e públicos específicos, escapando do discurso genérico da representação do município. Apesar disso, em nenhum momento observamos as representações associadas aos novos movimentos sociais, o que não significa que não estejam presentes nos municípios, dado que estas identidades podem estar presentes em outros campos temáticos das audiências.

Os próprios vereadores são pouco imbrincados no debate, quase sempre ostentando o papel de acusadores e defensores, mas raramente de responsáveis. Isso novamente aponta para o papel de mediação onde o vereador é um ator mais próximo da gestão pública, mas que se diferencia dela. Nesse caso a relação se dá no sentido de os vereadores serem demandados para representar as pessoas diante da prefeitura, como interlocutores que pouco podem fazer por suas próprias forças. Somente em um caso observamos a tentativa de uma ação direta, quando uma vereadora de Juiz de Fora sugeriu a junção de emendas parlamentares em prol da construção de um posto de saúde.

Nas falas do CMS o que observamos é tanto a tentativa de expor o conselho como arena legítima do debate, como algumas de suas ações se alinhando tanto na demanda de respostas da prefeitura quanto corroborando com a defesa dela. De forma geral os representantes do conselho não utilizam a arena como ponto de conflito com a prefeitura, ainda que não deslegitimem em nenhum momento a realização das audiências. Os falantes do CMS na mesa em geral não utilizaram a fala nenhuma vez para realizar alguma *claim* evocando alguma identidade ou segmento da sociedade civil que não estivesse ali representado, somente atuando de forma a corroborar com a demanda da audiência. Somente em um caso observamos o conselho como alvo da discordância, expondo suas ações à crítica.

Um limite claro das audiências se deu em torno de aspectos intersetoriais, demonstrando que em grande medida há uma *policy community* da saúde que é recortada por uma certa divisão do trabalho principalmente através dos conselhos municipais, distritais e locais de saúde em discussões sobre a política de saúde, das associações de moradores e conselhos locais nas questões de recorte territorial, dos sindicatos nas questões profissionais, das associações e entidades temáticas e identitárias no debate de políticas de impacto

concentrado, muitas vezes não ocorrendo uma interação entre esses variados atores da sociedade civil. Ainda em relação aos limites é preciso pensar a qualidade da accountability proporcionada que por vezes se limita a informações, não assumindo o caráter de justificação. Isso nos parece um ponto que se dá em junção com o fato de que muitas vezes a dimensão estrutural da política de saúde não é debatida e pela falta, por vezes, de alternativas. A responsividade por sua vez se dá muito no nível simbólico e discursivo se desdobrando poucas vezes em atitudes ativas, dado que normalmente dependem da prefeitura. Nos casos em que observamos as audiências se desdobrarem em outras arenas de debate que presavam pela participação, as propostas vieram de um mesmo vereador. Isso nos leva a crer que as concepções de participação e predisposição dos vereadores ao tema também incidirão nos encaminhamentos. As audiências, por sua vez, confirmam mais uma vez o problema da centralização do poder, sendo a prefeitura o principal interlocutor em praticamente todos os casos. Sendo o nosso foco o legislativo, as audiências tem pouco foco na construção da atuação dos vereadores e no processo legislativo, ainda que possam incidir em mudanças de posicionamento e na adesão de pautas, como nos revelam as entrevistas e a própria análise das audiências.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese, partimos de um debate sobre as inovações teóricas acerca do conceito de representação política e seu diálogo com o conceito de participação. Eles foram trabalhados por muito tempo em oposição ou isoladamente, seja pelos defensores da representação, seja pelos defensores da participação. (PLOTKE, 1997; LAVALLE, 2011; ALMEIDA, 2014) Essas oposições como explicações da realidade, – ainda que resguardem importantes aspectos normativos – se mostraram limitadas por uma série de mudanças históricas e institucionais que levaram à redução do fosso entre os conceitos. Do ponto de vista histórico ressaltamos a colocação de Plotke (1997) acerca do efeito da queda da União Soviética e o conseqüente declínio do debate acerca de alternativas fora da democracia liberal. De outro lado, no contexto brasileiro, o processo de redemocratização permitiu uma série de inovações institucionais de participação no interior dos governos que problematizaram a polarização estado/sociedade. Essa compreensão possibilitou que a sociedade civil passasse a ser lida não só através das lentes da participação, mas também da representação (AVRITZER, 2005; LAVALLE, 2006; LUCHMANN, 2007; ALMEIDA, 2014; ALMEIDA, 2015).

Um aspecto chave nas inovações do debate sobre representação foi a chamada virada construtivista (ALMEIDA, 2018) que deslocou ainda mais a noção de representação política de seus aspectos de legitimidade dados a priori a partir de mecanismos formais, bem como de que seja produto de um momento, como as eleições. (SAWARD, 2010; VIEIRA e BRITO 2013; URBINATI, 2002). A virada construtivista opera uma desconstrução da solidez do conceito, o devolvendo ao campo da representação social construída através do discurso e que se dá de forma dialógica na interação entre representante e audiência. Essa virada coloca a representação em debate ressaltando seus aspectos simbólicos, que apesar de serem expostos por Pitkin (1985) acabaram deixados em segundo plano (ALMEIDA, 2014). Contudo, para nós, o debate construtivista se centrou demasiadamente na capacidade do representante moldar o representado e para a perspectiva do contato entre representação e participação se torna fundamental que a relação se dê também no sentido inverso, com a audiência moldando o representante (ALMEIDA, 2018). Com isso a questão se torna distinta da concepção de um mercado de representantes, onde os indivíduos escolhem aqueles mais adequados aos seus interesses. Ela é, na verdade, um complexo processo dialógico, perpassados por desigualdades, diferenças e interações em que ora o representante se molda à audiência e ora transforma as suas percepções. Nesse sentido a representação está na realidade entre as noções de mandato e independência. Porém, do ponto de vista democrático, acreditamos que

certas dimensões do conceito mais rígido de representação não perdem sua utilidade, ainda que também seja preciso pensa-los de forma mais fluída e plural.

Observamos que a existência de um *continuum* entre participação e representação foi objeto mais de um debate teórico do que de estudos que demonstrassem essa conexão. Mesmo a partir do reconhecimento da representação da sociedade civil, ainda assim, por vezes, identificar que as instituições participativas são, em grande medida, representativas não é o mesmo que dizer que elas possibilitam uma continuidade entre representação e participação. Para tanto, mobilizamos dois conceitos de longa data no debate sobre representação e que fazem parte de seu núcleo normativo em contextos democráticos: *accountability* e responsividade (PITKIN, 1985; POWELL, 2003; MIGUEL 2014).

Através desses conceitos identificamos a possibilidade de nos aproximar dessa possível relação, contudo, formulamos que para o desenvolvimento da participação ambos precisam ser mediados pela interação em algum momento, colocando representantes e representados, ou representantes e audiência, em diálogo. Sem esse elemento a *accountability* pode ser demasiadamente limitada, pois não é tensionada, questionada e conseqüentemente qualificada. No mesmo sentido, a responsividade pode se dar enquanto reprodução de elementos sociais formados a priori e não fruto da construção coletiva, possibilitando o aperfeiçoamento de representantes e representados. A compreensão da noção de interação passa pela ideia de legitimidade por proximidade elencada por Rosanvallon (2012), indicando que o contato entre representante e sociedade como parte de um conjunto de legitimidades que vão além do voto. Compreendemos que esse é um aspecto chave para que a participação possa ser capaz de afetar e moldar a representação, mantendo os elementos de aprendizado e autogoverno, elencados pelos teóricos da democracia participativa. É notório que nem toda interação se dará em ambientes face-a-face, permitindo que ações de participação realizadas em outros ambientes sejam capazes de pressionar e moldar o comportamento de representantes.

Por fim, mobilizamos o importante conceito de sistema deliberativo como inovação importante no debate, que permite pensar as arenas e espaços de contato entre representante e audiência sem que se espere que todas as fases de uma deliberação ocorram em um mesmo momento (GOODIN, 2006; HENDRIKS, 2008; ALMEIDA, 2015; MENDONÇA, 2011). Nesse sentido as deliberações podem ocorrer sucessivamente e em diferentes arenas que cumprem diferentes funções. Apesar de nosso foco não ter sido na identificação do que poderia ser um sistema deliberativo local, o conceito faz parte de um pano de fundo para o

entendimento das possibilidades de contato entre representação e participação. A partir do conceito pensamos também a utilidade de conceber um sistema de representações, como forma de perceber o encadeamento de diversos representantes constituindo um percurso de debates constituídos em arenas e espaços participativos até representantes em variados níveis, desde a representação da sociedade civil até os níveis mais distantes (fisicamente) e amplos de governo.

A partir de todo esse debate teórico/empírico nos propusemos a análise do problema no âmbito da política local, mais especificamente, da atividade e das percepções de vereadores de municípios de Minas Gerais. A escolha, em grande medida, se deveu à percepção de que o contexto local é aquele que resguarda melhores possibilidades na consecução do aspecto da proximidade e da interação. Mesmo que a interação *online* cada vez mais questione essa identificação. Mas, ao mesmo tempo, é repleto de ambiguidades, limites institucionais e de uma cultura política marcada por elementos de autoritarismo e passividade que limitam a participação política. Realizamos, portanto, um movimento em sentido oposto ao dos estudos no campo da participação: buscamos a participação onde normalmente se costuma observar a partir da ótica da representação política.

Com isso passamos pela análise das câmaras municipais, ressaltando alguns de seus aspectos institucionais, dos vereadores e das audiências públicas, como arenas que nos permitissem observar um pouco do que poderia ser a dinâmica de interação entre participação e representação na prática. Do ponto de vista institucional observamos evidências robustas de que os mecanismos de *accountability*, de construção da responsividade e que podem engendrar aprendizados para uma cidadania ativa em nível institucional estão parcamente presentes nos municípios de pequeno e médio porte, e mais difundidos nos municípios grandes, ainda que não em sua totalidade. Nesse sentido os espaços que consideramos terem uma dimensão responsiva são os mais escassos. Sem essas dimensões institucionais o que podemos concluir é pela existência de relações informais e pelo enfraquecimento do potencial de construção coletiva e da ampliação do aprendizado no processo. A participação coletiva, contudo, pode se dar em ambientes informais, como em reuniões de bairro, porém através das entrevistas, mesmo nos municípios grandes, observamos uma predileção pelos contatos individualizados. Sem o elemento coletivo perde-se um aspecto fundamental do potencial da troca de razões, o que limita a possibilidade de aprendizado e da transformação dos interesses de representantes e representados.

Como aponta a literatura sobre câmaras, o porte surge como variável central (ROCHA e KERBAUY, 2014), que ao nosso ver conjuga uma série de variáveis que tocam em dimensões conjugadas sobre a alcunha da modernização (KERBAUY, 2016). Com isso não afirmamos que não haja interação entre representante e representado nos pequenos e médios municípios, mas que ela não encontra eco enquanto institucionalidade, nos sugerindo a permanência de padrões informais de relação. O impacto do porte também pode estar relacionado a uma maior densidade associativa, que, como observamos através das entrevistas, parece ser importante em termos dos debates que vão além das demandas cotidianas em torno de aspectos da manutenção dos espaços públicos.

Esses dados estão em sintonia com as diferenças de recursos disponíveis aos vereadores, que passam pela profissionalização e pela estrutura das câmaras (SILVA, 2014), o que acreditamos ser corroborado pelo perfil (SILVA e DANTAS, 2016) dos vereadores nos variados portes de município. Esses dados foram corroborados ao longo das entrevistas com vereadores pelo fato de que, mesmo nos municípios de grande porte, os mecanismos institucionais não são citados como forma de perceber demandas e de construir o imaginário acerca do que será representado. Essa afirmação problematiza também o dado em um sentido já amplamente debatido: a disjunção entre o legal e o real, entre o institucional e o informal, no contexto brasileiro. Mas, por outro lado, a análise das audiências vai em sentido diverso, apontando que mesmo que os vereadores não as elenquem como parte fundamental da sua relação com o eleitorado, elas são recorrentemente mobilizadas nos municípios de grande porte.

Em relação aos atores pesquisados, buscamos observar suas opiniões, comportamentos e trajetória, captados através do *survey* realizado junto aos 422 vereadores em 44 municípios de Minas Gerais, como forma de identificar elementos de continuidade entre representação e participação. Para tanto cruzamos esses dados a partir de três recortes fornecidos por diferentes frentes: 1) a experiência associativista; 2) a autoclassificação ideológica; 3) o porte. No primeiro caso seguimos a linha do debate sobre participação que identifica o associativismo como porta de entrada para o engajamento político, bem como importante ambiente de formação política para a sociedade civil (GOHN, 1997; PUTNAM, 2002; WARREN, 2001; LUCHMANN, 2016). Buscamos identificar se na trajetória do político havia indícios que apontassem para um passado de participação através do associativismo. No segundo caso, seguimos no esteio do debate acerca das primeiras instituições e mecanismos de participação que foram fruto de administrações ligadas à esquerda. Corroborando isso,

observou-se também a proliferação dessas experiências na gestão do PT no governo federal, que incluíram também um vigoroso movimento participativo *bottom-up* através das conferências de políticas públicas (AVRITZER, 2002; 2010b). Além disso, os próprios teóricos da participação, em grande medida, estiveram alicerçados sobre uma crítica aos limites da democracia liberal, incorporando noções de autogoverno que corroboram a crítica ao capitalismo. Constituiria uma via alternativa de fundamentação e gestão do poder produzida a partir de uma nova cultura política nascida da participação política dos cidadãos (PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978, GOHN, 2002; BARBER, 2003; SANTOS, 2002). Em relação ao tamanho do município seguimos a importância que ele possui no debate sobre câmaras, mas que também incide nos debates sobre participação institucional.

Observamos de forma clara um significativo papel do associativismo na trajetória dos vereadores, sendo que a maioria participava ou já participou de alguma organização da sociedade civil. Os dados demonstram uma certa correlação entre partidos, família ideológica e tipos específicos de participação, mas não indicaram um recorte inequívoco. Todos os partidos analisados possuíam vereadores com trajetórias ligadas a todos os tipos de associativismo analisados. Como ponto de partida o dado nos surpreendeu, dado que esperávamos menor *background* associativo entre os vereadores. Apesar disso, o porte do município se mostrou como uma variável mais importante, sendo os vereadores dos municípios grandes aqueles com maior experiência associativa. Isso pode ser entendido tanto como uma maior predisposição à participação nesses municípios, bem como, e talvez simultaneamente, que uma trajetória associativa é um recurso importante no processo eleitoral dos grandes centros.

Ao longo das entrevistas buscamos explorar o elemento associativista e percebemos três trajetórias associativas distintas. Em dois casos vereadores com participação de longa data e em um a trajetória começa junto com a iniciativa de se lançar vereador, dois anos antes do pleito. Em todos os três casos os mandatos apresentaram elementos de sinergia entre associativismo e atuação do representante, ainda que demonstrando práticas e percepções opostas entre os dois vereadores com mais tempo de associativismo. Nesse sentido, o associativismo aparece como elemento chave para refletir acerca da conexão do vereador com uma audiência mais ampla, contudo, não é garantia de adesão a valores de promoção da participação. Os tipos de associativismo parecem ser um indício de quanta importância o vereador dá à participação, contudo é complexo identificar a direção causal dessa relação. Além disso, é preciso pensar que esse associativismo se combina com a posição ideológica do

vereador. O questionamento da “virtude” da sociedade civil elucidada o simples fato de que concepções de participação política são diversas e envolvem uma construção ideológica, não podendo ser assumidas como simples derivação da atividade na sociedade civil. Contudo, ainda assim, um representante político com vínculos associativos poderia ser considerado mais conectado a participação do que um que não possui esses vínculos? Essa é uma questão complexa, pois, como podemos observar existem diversos veículos para a constituição dessa relação, podendo se dar no ambiente dos mecanismos institucionais, na constituição cotidiana através de canais informais de contato ou por meio do envolvimento na sociedade civil.

No que se refere às práticas que pudessem ser relacionadas à participação observamos a demanda por audiências públicas e a participação em conselhos municipais. Em relação às audiências públicas, o padrão se repete: vereadores de municípios de grande porte, vereadores auto classificados de esquerda e vereadores como maior trajetória associativa demonstraram participar e demandar mais as audiências. Esse dado não se confirmou em relação à participação em conselhos, sendo que nenhuma das variáveis elencadas demonstraram variação significativa. Nesse sentido, os dados sugerem a penetração institucional em municípios de todos os portes, corroborado pela participação regulamentar de vereadores nessas arenas. Com isso, os conselhos poderiam ser uma instituição capaz de congregar atores de perfis variados, embora a compreensão do impacto da participação nesses espaços na atividade dos vereadores seja questionável. Durante as entrevistas observamos um caso no qual essa participação conectou o vereador a um grupo e às suas demandas específicas, que foram incorporadas ao seu mandato, mas não parece ser a regra. É um campo que merece maior aprofundamento, já que denota elementos da constituição de um sistema deliberativo municipal e de um possível encadeamento de representantes.

As entrevistas demonstraram uma relação mais pontual entre câmaras e as instituições participativas, na qual os vereadores reconhecem a legitimidade do conselho, mas demonstram priorizar sua atividade na câmara. Nesse sentido, com exceção do vereador que ocupou a cadeira da câmara no CMS de Belo Horizonte e do presidente da comissão de saúde de Juiz de Fora, os vereadores mostraram pouco contato com a instituição. Em um dos casos essa distância foi justificada a partir da percepção de que não são os vereadores que se afastam, mas sim os conselheiros que prezam por sua autonomia. Essa fala, no entanto, pode ser problematizada à luz da análise das atas das audiências públicas de Juiz de Fora, nas quais identificamos demandas dos conselheiros de saúde por mais contato com a câmara municipal.

Ainda que, de fato, tenham afirmado a sua autonomia e legitimidade como instituição que debate a política de saúde.

Em relação às audiências públicas, os dados de Juiz de Fora e de Belo Horizonte confirmam que o mecanismo é utilizado com frequência em ambos os contextos. Como nos detivemos na análise de um único campo temático e não temos acesso a autotaxonomia ideológica dos proponentes, as atas não podem confirmar o impacto da inclinação ideológica dos participantes. No caso de Juiz de Fora a análise mostrou o uso do mecanismo por muitos vereadores ao longo do mandato enquanto em Belo Horizonte observamos que as demandas pelas audiências públicas na área de saúde são realizadas por um número menor de vereadores. Muitas vezes são requeridas pelo presidente da comissão de saúde, o que parece nos apontar para um grau maior de especialização na atuação dos vereadores. Em consonância com o que nos foi indicado por um dos entrevistados, as pautas tem sido ocupadas por vereadores conectados a elas por algum elemento descritivo, seja de âmbito profissional ou identitário. Nesse sentido observamos dimensões que afetam o desenho da relação representante-representado e que passa pela identificação do vereador de qual é a sua audiência cativa e quais são as audiências possíveis de serem alcançadas. De toda forma, para além de uma afirmação vazia ou imprecisa, a análise das audiências corrobora os dados do *survey* em relação à ampla utilização e participação em audiências pelos vereadores nos municípios de grande porte.

Em relação às opiniões sobre participação observamos que a maioria dos vereadores incorporou uma gramática favorável à participação popular, em especial no tocante à dimensão da construção da agenda e da identificação de problemas. Apesar de não se limitar a essa dimensão, observamos que a questão se torna menos consensual quando adentramos dimensões mais exigentes da participação. Essa abertura para a participação nos parece significativa, ainda que não se converta necessariamente em iniciativas institucionais e na adesão de um projeto participativo (DAGNINO, 2002). Isso nos coloca uma questão: qual a razão dessas opiniões favoráveis à participação? Em certo sentido, o avanço dessa gramática indica a sua relevância enquanto parte da *claim* dos representantes, o que poderia ser fruto de uma maior demanda por participação nos contextos locais. Contudo, em sentido diverso, essa gramática pode ter sido absorvida dos discursos que se dão em outros níveis. Assim, como indicam alguns casos de municípios de pequeno porte (GUISSO, 2014), podem ser muito mais fruto de um movimento *top-down* do que organicamente ligado ao contexto local. A origem do fenômeno é relevante ao nosso problema somente na medida em que diferentes

origens impliquem em diferentes práticas de representação em termos de proporcionar maior ou menor conexão com a participação.

Por fim, as evidências foram mais robustas quanto ao porte do município e à autoclassificação ideológica como variáveis relacionadas às opiniões favoráveis à participação. A experiência associativa também se mostrou correlacionada positivamente com o apoio à participação popular, mas com um coeficiente de correlação modesto. Nesses termos acreditamos que parte dos limites podem estar vinculados à metodologia empregada, que merece uma reformulação para captar com mais detalhes e precisão a variedade de experiências associativas, permitindo que a experiência associativa possa ser mensurada não só em termos quantitativos. Porém, não deixa de indicar a complexidade do associativismo e, como apontamos, das variadas culturas políticas que podem ser desenvolvidas em variados contextos, nem sempre se convertendo em disposições participativas para todos os seus membros.

Análises mais sofisticadas são necessárias para a identificação do impacto de cada uma das variáveis, mas até o presente momento temos evidências que sugerem que vereadores alinhados à esquerda são mais conectados à participação em suas opiniões, comportamentos e trajetória do que os de direita. No mesmo sentido, vimos que os vereadores dos municípios de grande porte são mais abertos à participação popular do que os de pequeno e médio. Esse dado também chama a atenção para o fato de que a concepção de participação política que fundamentou as experiências institucionais e a própria leitura acerca dos movimentos sociais no Brasil nos parece ainda muito associada a realidade dos grandes municípios. Como mobilizar a população desses pequenos municípios para uma participação mais robusta? Pensar a conexão da representação com a participação passa por dois significados: 1) a melhoria da conexão entre representantes e a sociedade através do fortalecimento da *accountability* e da responsividade mediados pela interação; 2) de esforços em direção a mobilização e a ampliação de suas audiências, sendo capaz de incluir atores sociais que carecem de acesso as esferas decisórias. Esse, notoriamente, não é um dilema somente dos pequenos municípios, mas nos parece ter conotações mais graves, desde que consideremos a participação como elemento chave para um debate sobre qualidade da democracia.

Em relação às opiniões, percebemos ao longo das entrevistas que os vereadores, em sua esmagadora maioria (seis dos sete entrevistados), corroboram a visão positiva da participação. Essa, contudo, possui distintas concepções que incluem uma série de elementos: 1) fiscalização da atuação dos políticos; 2) identificação de problemas da cidade que auxiliam

na identificação de pautas; 3) influência individualizada sobre a atuação dos vereadores, indo além dos requerimentos pontuais; 4) influência coletiva e dialógica sobre a atuação do vereador. Nos quatro casos observamos que a participação tem relevância, contudo ela é fortalecida nos termos normativos da teoria participativa e deliberativa na medida em que caminha do um ao quatro.

O primeiro elemento é reconhecido por todos os vereadores, corroborando os expressivos dados do *survey* no tocante ao papel da população no combate à corrupção. O segundo esteve presente nas falas de 6 dos 7 entrevistados. A terceira ficou explícita em ações do mandato de quatro dos sete, enquanto a quarta foi enfatizada somente em um, que é o vereador ligado à esquerda e com trajetória associativa ligada ao movimento de bairro. Esse trajeto nos parece reforçar a identificação revelada através das opiniões no *survey*: quanto mais “forte” (BARBER, 2003) a concepção de participação, menos consensual ela se torna.

Em relação à percepção dos vereadores de que seus mandatos são participativos, observamos que o conceito de “representação por demanda” é absolutamente chave. O que seria mais democrático e participativo do que atuar de acordo com os pedidos do público? Problematisamos essa questão a partir de um aspecto que julgamos ser central na desigualdade entre representantes e representados: a capacidade de filtro das demandas que serão objeto primário das ações dos vereadores. Percebemos que o principal filtro que surge no discurso é o “bem da maioria”, mas o bem da maioria é identificado somente a partir de quem mais os procura? Ainda que esse fosse o único filtro, o que não acreditamos que seja, haveria o problema de que o perfil participativo é também marcado pelas desigualdades que incidem em disposições culturais, aspectos econômicos e educativos, que contrabalanceiam os custos do engajamento político.

A “representação por demanda” possui indubitavelmente aspectos democráticos no sentido da responsividade, mas que, por si só, pode seguir reproduzindo desigualdades, além de poder estar limitada aos circuitos de representação já estabelecidos (ALMEIDA, 2015), não sendo o vereador factualmente acessível à novas audiências. A noção de representação por demanda também exacerba a dimensão da construção do representante pelo representado, podendo enfraquecer o movimento inverso, caro à teoria construtivista da representação. Partimos inicialmente de uma expectativa de baixa relação entre os vereadores e a sociedade e de que, quando a relação ocorresse, se daria muito mais em virtude de o representante moldar o representado. É curioso que em muitos sentidos a representação por demanda reproduz

elementos do tipo ideal onde há alta responsividade e pouca accountability no Quadro 1. (p.88)

O que observamos, no entanto, nos lança ao outro polo: os impactos negativos de um modelo focado na responsividade, mediado pelo domínio do vereador sobre a identificação da dimensão públicas das pautas. O que queremos dizer é que os vereadores recebem as demandas individualmente, às vezes por meio de representantes da sociedade civil, mas fica em sua reserva o filtro do engajamento em uma ou outra. O problema é quando o vereador não abre as questões para o debate em arenas coletivas formais e informais, não possibilita a *accountability* por meio da justificação. Nesse contexto ele poderia se posicionar sobre as razões de tomar determinada posição e de alinhamento e estas serem colocada sobre juízo público. Reconhecendo os elementos de independência do representante, argumentamos que a responsividade não pode ser tomada como único aspecto da qualidade da conexão entre representante e representado, dado que a assimetria de posições é real. Os representantes são dotados de acesso a informações que os representados não possuem, como muitas vezes fica claro através das entrevistas. A política está longe de ser um campo cristalino para o entendimento da sociedade. Além disso, a representação por demanda se torna uma armadilha pois aparenta ser um tipo ideal de atuação em termos de um “mandato participativo”.

No ponto em que a teoria participativa rompe com um debate limitado à agregação e incorpora elementos da deliberação, esse é fundamental na qualidade da relação estabelecida entre os vereadores e a sociedade. Respondem ao público, mas não debatem. Reagem, mas não propõem. Não agem, mas também não se justificam. Se esse for o quadro, as perdas informacionais não permitem que os participantes possam mudar suas posições e modificar os tipos de demandas que realizam. Nesse sentido estamos refletindo sobre a produção de dois elementos que nos parecem chave: efetividade da participação (PIRES, 2011) e o aprendizado de representantes e representados. O primeiro muito enfatizado nos estudos recentes e o segundo por vezes esquecido e tomado somente como premissa.

Nesse último aspecto as audiências públicas nos permitem um olhar menos pessimista. Os vereadores mobilizam o mecanismo, convidam atores da prefeitura e da sociedade civil, dialogam e pressionam a prefeitura em vários momentos e atuam propositivamente e responsabilmente em praticamente todos os casos analisados. Notoriamente a ausência da prefeitura em certos casos empobrece as possibilidades da audiência como espaço de construção de soluções. Contudo, mesmo nesses casos, ainda mantêm a capacidade de ser um espaço de fortalecimento simbólico das pautas, de comprometimento dos vereadores com as

pautas e de informação para todos os participantes. Por outro lado, observamos também uma certa consonância entre os variados participantes em algumas situações que sugerem que as audiências sejam um ambiente fraco em termos do contraditório e de posições divergentes. Ainda assim, as audiências rompem a relação individualizada, realizada no interior dos gabinetes, por intermédio do *whatsapp* ou na visita distante a grupos e bairros específicos.

As audiências públicas publicizam, permitem a vocalização de comprometimento e o esclarecimento não só do público quanto dos próprios vereadores, mas aparenta ser perpassada por variáveis como a relação entre executivo e legislativo, o tipo de recorte representativo em que estão inseridas, o alinhamento político do requerente e o impacto sensível da questão em debate. Nessa última variável pensamos que o impacto não é só dado pela importância da pauta já sedimentada na sociedade, mas também dos grupos que compõem a *policy community* à qual a questão está vinculada.

De forma geral as audiências nos permitiram observar uma arena institucionalizada regida pelo princípio da proximidade e do diálogo entre representantes institucionais e que atuam no âmbito da sociedade civil, permitindo também a presença de participantes ligados ou não à sociedade civil. Possuem todos os elementos que indicam cumprir esse papel, apesar dos variados limites que encontramos na pluralidade de casos analisados, que podem ser elencados como: 1) ausência de ator básico (câmara, prefeitura e atores da sociedade civil); 2) ausência de posições contrárias; 3) falta de justificção para os posicionamentos com base em justificção através de dados, pesquisas e fontes plurais; 4) endereçamento de responsabilidades a atores que não estão presentes; 5) ausência de encaminhamentos concretos; 6) ausência de contestação das informações fornecidas por um ou mais segmentos; 7) predominância do executivo enquanto ente dotado de conhecimento técnico acerca das questões. É notório que muitos desses limites poderiam ser compensados em outras arenas e momentos da deliberação, mas nos limitando às audiências esses prejudicam sensivelmente a relação entre representação e participação e limitam as possibilidades de mútuo fortalecimento.

Em Juiz de Fora observamos audiências com grande participação do público, com uma atuação focada na identificação de problemas, na sensibilização sobre o valor das pautas e na crítica e elogio à prefeitura. Os participantes do público, por vezes, colocam informações baseadas em suas experiências e às vezes a partir de dados, mas raramente são expostas as fontes. Não observamos um papel ativo na formulação das soluções, o que também pode ser pensado como um dos limites da arena. De um ponto de vista informacional as audiências

cumprem um papel bastante interessante, o que poderia ser complementado em outros espaços com foco na construção de proposições e soluções, como nas comissões de legislação participativa – que ainda parecem ser experimentos pontuais quando falamos de câmaras municipais. De um ponto de vista simbólico elas também não podem ser desconsideradas, levando em consideração a apresentação de *claims*, a reação da audiência e a afirmação da legitimidade das pautas. Nesses termos a responsividade pode ter tanto um caráter simbólico como alocativo (EULAU e KARPS, 1977).

Percebemos, ainda, que nos municípios de pequeno e grande porte há uma diferença no tipo de relação estabelecida com as bases, sendo mais face-a-face nos municípios pequenos e mediada pela internet nos municípios de grande porte. Esse dado é significativamente reforçado nas entrevistas ao perceber que todos os vereadores passaram a utilizar o *Facebook* e o *Whatsapp* como canais de divulgação das suas ações, uma das dimensões da *accountability*, e de recebimento de demandas, indicando um canal de produção de responsividade. A internet, contudo, não aparenta ser um canal distinto das relações face-a-face, mas uma extensão delas em muitos casos, não rompendo com a individualização. No caso do *Facebook*, há uma importante dimensão pública e que permite analisar uma certa continuidade nas ações dos vereadores, podendo significar um ganho em termos de *accountability*. Em trabalho futuro pretendemos analisar as redes sociais a partir dos conceitos mobilizados no presente trabalho.

Com isso observamos a existência de uma série de elementos que apontam para o dito *continuum* entre representação e participação que combina elementos de trajetória, institucionais e informais da atuação dos vereadores. Essa relação, contudo, apresenta uma série de dilemas que não se desprendem dos limites apresentados pelas democracias liberais, ainda que demonstre que os políticos locais não estão isolados da sociedade e nem se limitam unicamente a práticas assistencialistas, dando significativa ênfase ao papel da mediação em sua atividade representativa. Do ponto de vista dos aspectos normativos da teoria participativa observamos que existe uma série de limitações institucionais e na prática dos atores políticos e que acreditamos não incidir somente sobre a representação tradicional e institucional. De um ponto de vista empírico, o quadro nos parece significativamente mais complexo e dinâmico, ao menos nos municípios de grande porte. De forma geral, observamos limites sérios em termos de *accountability* e responsividade especialmente em termos coletivos, demandando que haja o encadeamento de representantes da sociedade civil, que cumprem o papel de conectores. Nesse sentido, os vereadores atuam pouco para ir além de práticas

estabelecidas, ainda que possamos observar alguns esforços de criar práticas que favoreçam a participação.

Essas são questões que acreditamos serem pertinentes a todo o debate sobre representação política em contextos democráticos, dado que a responsividade é o aspecto chave na compreensão da conexão entre participação e representação, mas que só é qualificada mediante as noções de *accountability*, interação e deliberação. Analisar essa conexão pode ser tomado como etapa da análise sobre a qualidade das democracias. Os estudos não podem se limitar a aspectos macro e institucionais, como nos estudos de congruência, e nem podem tomar a *accountability* como suficiente nos casos da sociedade civil. Cada uma das dimensões analisadas na pesquisa, bem como os objetos focados, merecem um olhar direcionado, porém acreditamos que essa opção permitiu a observação de um quadro mais amplo e, por vezes, ambíguo acerca da representação política exercida no nível local e seu contato com a participação política da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, Telmo *et al.* **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios.** São Paulo: Paulus, 2007.
- ALMEIDA, Acir; LOPEZ, Félix. Representação política local e clientelismo. In: KERBAUY, Maria; ROCHA, Marta(org.) **Eleições, partidos e representação nos municípios brasileiros.** Juiz de Fora: UFJF, 2014.
- ALMEIDA, Débora. Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. AVRIZER, Leonardo (org.) **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010
- ALMEIDA, Débora. **Representação além das eleições: repensando as Fronteiras entre Estado e Sociedade.** Jundiaí: Paco Editorial: 2015
- ALMEIDA, Débora. Representação Política: a virada construtivista e o paradoxo entre criação e autonomia. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 33, n. 97, e339705, 2018 .
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n.109, p. 68-82 jan./mar, 2012
- ALMEIDA, Carla. Da participação à representação política. **Interseções**, v. 17 n. 1, p. 54-78, 2015b
- ARATO, Andrew; Cohen, Jean. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade civil e democratização.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ARNSTEIN, Sherry. A ladder of citizen participation. **JAIP**, v.35, n.4, 1969, p.216-224
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática.** São Paulo: Perspectiva, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v.50, n.3, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>.
- AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez, 2009.
- AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010b
- AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-46.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo, 2003.

AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria e Sociedade** (Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia. UFMG). Belo Horizonte, número especial (Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França), março de 2005.

BELO HORIZONTE. Ata da audiência pública da Comissão de Saúde e Saneamento de 22/04/2009. **Câmara Municipal de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, 2009

BELO HORIZONTE. Ata da audiência pública da Comissão de Saúde e Saneamento de 25/02/2014. **Câmara Municipal de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, 2014

BELO HORIZONTE. Ata da audiência pública da Comissão de Saúde e Saneamento de 03/11/2015. **Câmara Municipal de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, 2015

BELO HORIZONTE. Ata da audiência pública da Comissão de Saúde e Saneamento de 26/02/2016. **Câmara Municipal de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, 2016

BELO HORIZONTE. Ata da audiência pública da Comissão de Saúde e Saneamento de 05/04/2017. **Câmara Municipal de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, 2017

BARBER, Benjamin. **Strong Democracy: participatory politics for a new age**. Califórnia:University of Califórnia, 2003.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BERLIN, Isaiah. Dois conceitos de liberdade. In: **Quatro ensaios sobre a liberdade**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981

BEZERRA, Heloísa; MUNDIM, Pedro. Televisão, imprensa e voto em Belo Horizonte e Goiânia. In: LAVAREDA, Antônio; TELLES, Helcimara (org.). **A lógica das eleições municipais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016

BORBA, Julian. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. **Soc. estado**. Brasília, v. 27, n. 2, p. 263-288, Aug. 2012

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.2, 1997.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 21, n. 2, agosto, 2015.

CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark E. **Rethinking Representation: Eight Theoretical Issues**. Mimeo, 2006.

CAYRES, Domitila Costa. **Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República**: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014). Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Orientadora: Lígia Helena Hahn Lüchmann. Florianópolis: UFSC, 2015. 207 p.

CHARADEAU, Patrick. **Discurso Político**. São Paulo: Contexto, 2018

CONSTANT, Benjamin. Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos, in Y. C.Zarka (org.), **Filosofia Política**. São Paulo, L&PM. 1985

CORADINI, Odaci L. 2007. “Engajamento associativo-sindical e recrutamento de elites políticas: tendências recentes no Brasil”. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 181-203.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros.. In: PIRES, Roberto Rocha(Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

CORTES, Soraya Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, Porto Alegre , v. 17, n. 38, p. 122-154, Apr. 2015.

CUNHA, Eleonora Schettini *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha(Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 297-322.

CUNHA, Eleonora Schettini. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 25-44.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia**: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

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

- DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.
- DEWEY, John. **Democracia Cooperativa**: escritos políticos escolhidos de John Dewey. POGREBINSCHI, Thammy; FRANCO, Augusto (Eds). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008)
- DRYZEK, John S.; NIEMEYER, Simon. Discursive Representation. In: **American Political Science Review**, Vol. 102, No. 4
- DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. Editora da Universidade de São Paulo, 2013.
- EULAU, Heinz; KARPS, Paul. **The Puzzle of Representation**: Specifying Components of Responsivness. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 2, No. 3, pp. 233-254, 1977
- FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.p 57-92.
- FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thammy. **Teoria política contemporânea**: uma introdução. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010
- FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. In: CUNHA, Eleonora Schettini; SILVA, Eduardo Moreira. **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010.
- FIGUEIREDO, Argelina M. C; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999
- FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FUNG, Archon; WRIGHT, Erik. (eds). **Deepening Democracy**: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance. London: Verso, 2003
- FUNG, Archon. Associations and democracy: between theories, hopes and realities. **Annual Review of Sociology** (Vol. 29), pp. 515-539,2003
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. São Paulo: Cortez, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. **Educação não formal e cultura política**. 4ª.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrópole n.7, PP 9-31, 2003
- GOHN, Maria da Glória. **Educação não-formal e o educador social**: atuação no desenvolvimento de projetos sociais. São Paulo: Cortez, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis: Vozes, 2019.

JOFRE NETO, Joaquim. **Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio**. Taubaté: [s.n.], 2003

JUIZ DE FORA. Ata da audiência pública de 26/05/2009. **Câmara Municipal de Juiz de Fora**, Juiz de Fora, 2009.

JUIZ DE FORA. Ata da audiência pública de 28/04/2011. **Câmara Municipal de Juiz de Fora**, Juiz de Fora, 2011.

JUIZ DE FORA. Ata da audiência pública de 18/02/2013. **Câmara Municipal de Juiz de Fora**, Juiz de Fora, 2013.

JUIZ DE FORA. Ata da audiência pública de 28/04/2015. **Câmara Municipal de Juiz de Fora**, Juiz de Fora 2015.

JUIZ DE FORA. Ata da audiência pública de 23/05/2017. **Câmara Municipal de Juiz de Fora**, Juiz de Fora 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Democracia e Direito: entre a facticidade e a validade**. Vol II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa**. Madrid:Taurus, 1986.

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

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

HIRSCHMAN, Albert O. **A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

HIRSCHMAN, Albert O. **Shifting Involvements: Private Interest and Public Action**. Princeton University Press, 2002

HIRST, Paul. **Associative Democracy: new forms of economic and Social Government**. Boston: MIT Press, 1994.

HOLLANDA, Cristina. **Teoria das Elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011

LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela; HOUTZAGER, Peter. Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, no 67, pp. 49-103., 2006

LAVALLE, Adrian. Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: PIRES, Roberto (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

LAVALLE, Adrian & ZAREMBERG, Gisela. Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, 59(221), 19-49, 2014.

LAVALLE, Adrian & ZAREMBERG, Gisela. Participação, (des)igualdade política e democracia. In: MIGUEL, Felipe (Org.) **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

LEAL, Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Companhia das Letras, 2012.

LEVY, Jack. Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. **Conflict Management and Peace Science** Volume: 25 issue: 1, p. 1-18, 2008

LUCHMANN, Lígia. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, 70: 139-170, 2007

LUCHMANN, Lígia. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, 84: 353-364, 2011

LUCHMANN, Lígia. **Associativismo e democracia: um estudo em Florianópolis**. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2016.

KERBAUY, Maria; ROCHA, Marta(org.) **Eleições, partidos e representação nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: UFJF, 2014.

KERBAUY, Maria. **A Morte dos Coronéis: política e poder local**. Curitiba: Appris, 2016

KIRSHNER, Alexander *et al.* **Political Representation**. Cambridge University Press, 2010 – Edição Kindle

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

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 105-138, 2006.

MACPHERSON, Crawford. **A Democracia Liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1978.

MANSBRIDGE, Jane et al. A systemic approach to deliberative democracy. PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. (eds) **Deliberative Systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge Press, 2012

MARENCO, André & SERNA, Miguel. 2007. “Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? recrutamento político em Brasil, Chile e Uruguai”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22 n. 64, p. 93-113.

MAINGUENEAU, Dominique. **Discurso e análise do discurso**. São Paulo: Parábola Editorial, 2015.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2003, vol.18, n.51, pp.123-140. ISSN 1806-9053. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100009>.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e Representação**: territórios em disputa. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

MILBRATH, Lester. **Political Participation**. Chicago: RandMcNally, 1965.

MILLER, Warren; STOKES, Donald. **The American Political Science Review** Vol. 57, No. 1 pp. 45-56, Março, 1963.

MILL, John S. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MILL, J. Stuart. **Sobre a Liberdade**. Porto Alegre, RS:L&PM, 2018.

MOREIRA, Tábata. Qualidade da Democracia, representação e congruência política. **9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política (ALACIP)**, 2017.

NORRIS, Pippa. **Democratic Phoenix: reinventing political activism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. (eds) **Deliberative Systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge Press, 2012

PAGE, Benjamin; SHAPIRO, Robert. Effects of public opinion on policy. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 77, p. 175–90, 1983.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Marcus Abílio. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 421-454.

PEREIRA NETO, André de Faria. **Conselho de favores: controle social na saúde: a voz de seus atores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability: the other side of control. In: SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. (Org.). **Enforcing the rule of the law: the politics of societal accountability in Latin America**. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2000.

PITKIN, Hanna. **El Concepto de Representación**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PLOTKE, David. Representation is democracy. **Constellations** 4:19–34, 1997

POWELL, G. Bingham. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, Larry.; MORLINO, Leonardo. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PUTNAM, Robert. **Bowling alone: America's declining social capital**. Ed.Simon & Schuster, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. n. 44, p. 27-54, 1998

OFFE, Claus. New Social Movments: challenging the boundaries of institutional politics. **Social Research**, n.52 817-868, 1985.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Editora Unesp, 2015

ORLANDI, Eni. **Análise de Discurso: princípios e procedimentos**. Pontes, 2001

ROCHA, Marta. Relações entre Executivo e Legislativo e governismo nonível municipal. Mimeo, 2020

OTERO FELIPE, Patrícia. **Congruencia ideológica e Integración europea: un análisis de los vínculos entre votantes y partidos en Europa**. 2011. 353f. Tesis Doctoral - Programa Procesos Políticos Contemporáneos, Departamento de Derecho Público General, Universidad de Salamanca, España, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo, Martin Claret, 2002.

RUNCIMAN, David; VIEIRA, Mônica. **Representation: key concepts**. Cambridge: Polity Press, 2008 – Edição Kindle

RUZZA, Antônio. Rousseau e a crítica à representação. **Rev. Integração**, n. 53, 2008. Pg.187-196

SANTOS, Boaventura Souza (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAWARD, Michael. Representative claim. **Contemporary Political Theory**, 2006,

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967

SILVA, Bruno. Produção legislativa e relações Executivo-legislativo no nível local. In: KERBAUY, Maria; ROCHA, Marta(org.) **Eleições, partidos e representação nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: UFJF, 2014.

SILVA, Bruno; DANTAS, Humberto. Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000- 2016) **Perspectivas**, São Paulo, v. 48, p. 11-45, jul./dez. 2016

SOUZA BRAGA, M. S; RODRIGUES-SILVEIRA, R. Organización, território y sistema partidário: difusión territorial de la organización de los partidos y sus potenciales impactos sobre la estructura del sistema partidário em Brasil. **América Latina Hoy**, Universidade de Salamanca, v.62, p.15-45, 2012

TATAGIBA, Luciana; BLIKSTAD, Karin. "Como se fosse uma eleição para vereador": dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, São Paulo , n. 84, p. 175-217, 2011

TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In:PIRES, Roberto Rocha(Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 171 - 186.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo(Org.) **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. **Contentious politics**. Boulder: Paradigm Publishers, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

YOUNG, Iris. 2000. **Inclusion and Democracy**. Oxford, UK: Oxford Univ. Press, 2000 – Edição Kindle

SOROKA, S.; Wlezien, C. **Degrees of democracy: politics, public opinion, and policy**. New York: Cambridge University Press, 2010.

URBINATI, Nadia. Representação como advocacy. In: **Política e Sociedade**. Vol 9, No 16, Florianópolis: UFSC, 2010 p.51-88

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

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy: Principles and Genealogy**. Chicago: Univ. Chicago Press, 2006b

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democracy Theory. **Annual Review of Political Science**. Vol. 11: 387-412

Van Deth, Jan. A conceptual map of political participation. **Acta Politica**, 49(3), 349–367. doi:10.1057/ap.2014.6, 2014

WARREN, Mark. 2001. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University.

## ANEXO A – Roteiro de Entrevista

### Roteiro de Entrevista - Vereadores

- 1- Conte sobre sua trajetória política ressaltando as principais razões e influências para seu ingresso na disputa pelo cargo de vereador. Incluindo o associativismo e a Atividade partidária.
- 2- No momento das eleições (para vereador) quais foram suas principais estratégias para a conquista de votos.
- 3- Quem você acredita que é o seu eleitor?
- 4- Para você, o que é ser uma representante? Qual sua função?
- 5- Quem você representava na câmara dos vereadores?
- 6- Como saber quais são os interesses, opiniões e perspectivas de quem você julga representar?
- 7- Por que propor a ideia de um mandato coletivo?
- 8- Na sua atuação como vereador quais atividades você mais destinava tempo?
- 9- Você era procurada pelos eleitores para o atendimento de demandas? Quais eram os tipos de demandas mais frequente?
- 10- Qual era a forma de atendê-los?
- 11- Você era mais procurada por eleitores individualmente ou por grupos e associações? Você poderia citar algumas?
- 12- Como eram captadas as demandas que se tornam requerimentos ou encaminhamentos?
- 13- Como você define a necessidade do encaminhamento de um projeto de Lei ao plenário?
- 14- O seu mandato carrega a alcunha de “Participativo” nos materiais de divulgação, como você define isso?
- 15- Como foi montada sua equipe de assessoria? Por que realizar um processo seletivo e de onde veio a ideia?
- 16- Quais as razões por ter optado por participar das comissões que fazia parte?
- 17- Diariamente são votadas e debatidas várias questões nas comissões e no plenário da câmara, como você se prepara para definir suas posições em relação a elas?
- 18- Eu selecionei algumas leis e gostaria de onde veio a ideia e o processo de formulação das leis. O foco não é no conteúdo, mas na formulação.

- 19- As audiências públicas influenciaram sua atuação como vereadora? De que forma?
- 20- Quais são as principais formas que você utiliza para entrar em contato com a população?
- 21- De que forma você realiza prestação de contas de suas ações como representante?
- 22- Você participava de algum conselho? Se sim, ele contribuiu para o seu trabalho na câmara?
- 23- Alguma vez, como vereador, você já teve discordâncias ou conflitos com a atuação de algum conselho?
- 24- O que você acha da participação popular na política?
- 25- Você considera a participação política suficiente? Caso não, como poderia ser ampliada essa participação?
- 26- Como representante, você acredita que deve agir sempre conforme a vontade da população?