

Universidade Federal de Minas Gerais  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Maria Cristina Andrade Aires

**A DIMENSÃO REPRESENTATIVA DA PARTICIPAÇÃO NA  
TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA: LIMITES E  
POSSIBILIDADES DA INCLUSÃO POLÍTICA**

Belo Horizonte

2010

Maria Cristina Andrade Aires

**A DIMENSÃO REPRESENTATIVA DA PARTICIPAÇÃO NA  
TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA: LIMITES E  
POSSIBILIDADES DA INCLUSÃO POLÍTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

**Banca Examinadora:**

Claudia Feres Faria (Orientadora - Universidade Federal de Minas Gerais)

Bruno Wanderley Reis (Universidade Federal de Minas Gerais)

Carla Bronzo Carneiro (Fundação João Pinheiro)

Eleonora Schettini Cunha (Universidade Federal de Minas Gerais) - Suplente

Belo Horizonte

2010

## **Agradecimentos**

Agradeço, inicialmente, à minha orientadora, professora Claudia Feres, pelo acompanhamento tão cuidadoso ao longo de toda a dissertação e pelo apoio e compreensão, mesmo nos momentos de discordância. Gostaria de agradecer ainda por ter contribuído em despertar meu interesse por temas que hoje marcam minha trajetória acadêmica. Por tudo isso, serei sempre grata.

Agradeço também aos professores Bruno Wanderley Reis e Carla Bronzo pela disponibilidade de participar da banca de defesa, o que me deixa extremamente honrada.

À Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), pelo fomento fornecido e de imprescindível importância para a realização deste trabalho. Ao Departamento de Ciência Política da UFMG pela oportunidade e a todos os professores e funcionários pela atenção habitual. Ao Observatório das Metrópoles, especialmente a Naiane Loureiro, pela disponibilização dos dados, essenciais para a realização da pesquisa.

Essenciais em todo o desenvolvimento desta dissertação foram os colegas – e amigos – de mestrado, a quem sou muito grata pelas discussões e opiniões que, com certeza, enriqueceram este trabalho. Deixo um abraço muito carinhoso a todos eles.

Um agradecimento especial aos amigos que estiveram tão perto todo esse tempo, tornando este período mais suave e os dias, mais alegres. Fred, Nanda e Guigui, muito obrigado por tudo.

Aos meus pais, pelo apoio e paciência, que foram cruciais para a realização deste desejo. Ao meu pai pelo bom humor e alegria de sempre, tornando leves até os momentos mais tensos e difíceis desta longa empreitada. À minha mãe pelo cuidado constante e carinhoso, pela confiança tranquilizadora e pelas leituras atentas do trabalho quando eu mesma já não conseguia mais fazê-lo. Ao meu irmão, pelo cuidado discreto e

pela alegria que me dá em tê-lo por perto. À minha vó, a quem não sei se agradeço suficientemente por todo amor e cuidado.

Às meninas, pelos longos anos de amizade e pelos encontros semanais que ajudavam a aliviar a angústia da dissertação, e tantas outras, e a me trazer muita felicidade.

Espero retribuir a todos, um pouco a cada dia.

## RESUMO

A teoria democrática contemporânea tem enfatizado o surgimento de novas modalidades representativas, além do mecanismo eleitoral, centradas na ativação da sociedade civil. Assim, a ampliação da participação vem sendo apontada como mecanismo de expansão da representação e, assim, da inclusão de grupos marginalizados. Arranjos como Conselhos de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos são exemplos de inovações institucionais neste sentido. Considerando a existência de assimetrias na distribuição dos recursos necessários à participação política, este trabalho pretende analisar estes arranjos em uma perspectiva comparada, de modo a avaliar seu potencial de inclusão democrática, entendida como a promoção de capacidade de vocalização das demandas e de voto para um número maior de pessoas, ampliando a pluralidade participativa. Para tal, foi utilizado essencialmente o perfil socioeconômico e político dos participantes dos arranjos em questão como variável central, uma vez que a preocupação central do trabalho foi avaliar em que medida as novas oportunidades representativas contribuem para o processo de ativação da sociedade civil, verificando *quem* participa destes novos espaços. A análise revela que ambos apresentam um potencial inclusivo relevante, sendo que os conselhos têm se constituído como importantes arenas de inclusão política das mulheres, enquanto as experiências de orçamento participativo têm proporcionado resultados significativos no que diz respeito à inclusão de negros e indivíduos com menor renda e escolaridade. Neste sentido, pode-se afirmar que as novas modalidades participativas têm efetivamente atuado no sentido de ampliar a representatividade do sistema político e sua capacidade de absorver os diversos segmentos sociais. Não obstante, o potencial inclusivo ainda mostra-se limitado, tanto no que tange aspectos socioeconômicos, já que os setores mais pobres da população ainda enfrentam dificuldades para acessar tais espaços, mas, sobretudo, no que diz respeito ao perfil político dos participantes, marcado por uma vida associativa densa e, portanto, pelo elevado nível de capital político. O desafio das novas modalidades representativas passa, assim, não apenas pela abertura de novos espaços que ampliem quantitativamente a participação, mas principalmente pela promoção de condições aos setores desprovidos de recursos – renda, educação formal, tempo e oportunidades – de acessar tais espaços. Assim, o estabelecimento de regras e procedimentos que busquem reduzir os custos de

participação e ampliar a motivação dos indivíduos a participar é crucial para o caráter inclusivo do processo.

Palavras-chave: Representação, Participação Política, Desigualdade social, Conselhos, Orçamento Participativo.

## ABSTRACT

The contemporary democratic theory has emphasized the emergence of new representative arrangements, beyond the electoral mechanism, centered on the activation of civil society. Thus, the expansion of participation has been identified as a mechanism of expansion of representation and of inclusion of marginalized groups. Arrangements like Councils of Public Policy and Participatory Budgets are examples of these institutional innovations. Considering the existence of asymmetries in the distribution of resources for political participation, this study aims to examine these arrangements in a comparative perspective in order to assess their potential for democratic inclusion, understood as voice and vote for more people, expanding the diversity of participation. To do so, we used the political and socioeconomic profile of the participants, since the central concern of this study was to evaluate the extent to which new representative opportunities contribute to activate civil society, focusing on who participates in these new spaces. The analysis reveals that both have a relevant inclusive potential: the councils are important arenas of political inclusion of women, while the participatory budget experiences have provided significant results concerning the inclusion of black and lower income and schooling individuals. We can say that the new participatory arrangements have worked effectively to broaden the representativeness of the political system and its ability to absorb the various social segments. Nevertheless, the potential is limited, both in terms socioeconomic aspects, as the poorest sectors of the population still face difficulties in accessing such spaces, but especially with regard to the political profile of the participants, marked by a dense associational life, and therefore a high level of political capital. The challenge of new representative arrangements is not only to create new spaces that broaden the participation quantitatively, but mainly to assure the conditions to access such spaces. Thus, the establishment of rules and procedures that seek to reduce the costs of participation and broaden the motivation of individuals to participate is crucial to the inclusive character of the process.

Keywords: Representation, Political Participation, Social inequality, councils, participatory budgeting.

## LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1 – Formulações Contemporâneas acerca da Representação .....	36
Quadro 2 – Síntese dos Estudos sobre Conselhos e as Variáveis Mobilizadas .....	81
Quadro 3 – Síntese dos Estudos sobre OP e as Variáveis Mobilizadas.....	88
Tabela 1 – Grau de escolaridade dos conselheiros .....	92
Tabela 2 – Rendimento Mensal dos conselheiros .....	93
Tabela 3 – Atividades em que tomou parte no último ano .....	94
Tabela 4 – Escolha da Instituição para participar do Conselho .....	95
Tabela 5 – Grau de Escolaridade dos Delegados .....	98
Tabela 6 – Rendimento Mensal dos Delegados .....	98
Tabela 7 – Gênero nas Instâncias Representativas .....	101
Tabela 8 – Raça nas Instâncias Representativas .....	103
Tabela 9 – Grau de Escolaridade nas Instâncias Representativas .....	105
Tabela 10 – Rendimento Mensal nas Instâncias Representativas .....	106
Gráfico 1 – Gênero nas Instâncias Representativas .....	102
Gráfico 2 – Raça nas Instâncias Representativas .....	104
Gráfico 3 – Grau de Escolaridade nas Instâncias Representativas .....	105

## Sumário

Introdução.....	09
1. Representação Política na Teoria Democrática Contemporânea .....	14
1.1. A representação política: origens e concepções concorrentes .....	15
1.2. A insuficiência do conceito .....	23
1.3. O conceito reexaminado e as novas abordagens .....	26
1.4. Representação e Participação como Elementos Democráticos Complementares ..	37
2. Participação Política e o Problema da Desigualdade .....	43
2.1. Participação e Desigualdade política .....	44
2.2. A Concepção Deliberativa de Democracia: Discurso e Deliberação .....	53
2.3. Críticas: Os Custos da Participação nas Arenas Deliberativas .....	59
2.4. Desigualdade, Inclusão Política e Arranjos Participativos .....	65
3. Inclusão política no Interior das Experiências Participativas .....	69
3.1. A Análise de Experiências de Gestão Participativa: Um balanço da literatura	
3.1.1. Conselhos Gestores na Literatura Recente .....	72
3.1.2. O Orçamento Participativo e as Variáveis Determinantes .....	82
3.2. Perfil Socioeconômico como Variável Relevante	
3.3.1. Conselhos .....	89
3.2.2. Orçamento Participativo .....	96
3.3. Comparando os Arranjos Participativos: Possibilidades e limites da inclusão política .....	100
4. Considerações finais .....	112
5. Referências bibliográficas .....	118

## Introdução

Os últimos anos vêm assistindo a um aumento progressivo das demandas por mais participação política e maior qualidade da representação (PLOTKE, 1997). Além do fortalecimento da sociedade civil e do surgimento de novos mecanismos participativos em diversas partes do mundo, a consolidação de arenas decisórias transnacionais e o aumento de demandas por reconhecimento de determinados grupos e por sua participação nas arenas decisórias nacionais e supranacionais vêm forçando o conceito clássico de representação, revelando sua inadequação frente à nova realidade política (CASTIGLIONE & WARREN, 2008). Estes fenômenos têm contribuído para a formulação de uma série de abordagens analíticas que buscam ampliar o conceito de representação, de modo a captar as novas modalidades representativas e mecanismos participativos que surgem no cenário atual.

Tendo em vista a importância de tais formulações para a ciência política contemporânea, o primeiro capítulo se dedica, após uma breve revisão do conceito de representação, a apresentar algumas destas concepções alternativas. A intenção é demonstrar as mudanças que forçam a expansão do conceito e avaliar os possíveis avanços contidos nas novas interpretações. Como será demonstrado, uma série de autores buscou novas formas de compreender a representação contemporânea. Urbinati (2006), por exemplo, vai apontar a relevância assumida por formas extra-eleitorais de representação, como a participação da sociedade civil, a atuação de organizações internacionais e a criação de fóruns deliberativos, complementares aos mecanismos clássicos e territorialmente limitados. Drysek (1996), que também questiona a soberania territorial como elemento essencial da representação, destaca a dimensão discursiva da função representativa, refletindo uma concepção segundo a qual a legitimidade das decisões repousa na deliberação e na pluralidade de discursos.

Ao analisar a atuação de novos atores que passam a reivindicar e exercer de fato funções representativas, uma vez que expressam demandas não contempladas pelos mecanismos tradicionais, Lavallo, Houtzager e Castello (2006) resgatam a noção de representação virtual. Os autores buscam compreender o papel de atores da sociedade civil, cuja atuação não é mais centrada na autorização, mas sim na ideia de “agir em nome de”, ainda que não se tenha uma permissão formal e explícita para isso. Como

veremos, Avritzer (2007), apesar de julgar impróprio o resgate do conceito de representação virtual devido a seu caráter conservador, trilha um caminho semelhante ao defender a idéia de representação por afinidade. Mais uma vez, a representação, concretizada em casos que o autor classifica como advocacia ou via atuação da sociedade civil, parece prescindir de qualquer necessidade de autorização formal, na medida em que o elemento central é a identificação, entre representantes e representados, com a causa defendida. Ou seja, é a relação com o tema que confere legitimidade à representação realizada via organismos internacionais e sociedade civil. A última formulação apresentada é a de Miguel (2003), que chama atenção para o processo de formação de interesses e identidades coletivas, via deliberação. Nesta perspectiva, sugere a constituição de arenas discursivas paralelas às instâncias decisórias, nas quais os indivíduos possam formular autonomamente suas preferências, construindo identidades de grupo.

As formulações teóricas apresentadas ao longo do primeiro capítulo buscam retratar algumas das principais discussões contemporâneas acerca da reformulação e ampliação do conceito de representação, na tentativa de abarcar as novas formas que tal modalidade vem assumindo no cenário contemporâneo. O objetivo do capítulo, que não pretende esgotar os diversos estudos que têm sido realizados neste campo, é chamar atenção para o fato de que todas estas abordagens remetem à ativação da sociedade civil e ao debate público, ou seja, a formatos que aludem à ampliação da participação política. Desta forma, coloca-se uma das questões centrais que permeia toda esta dissertação: participação e representação não aparecem como alternativas opostas, mas sim como mecanismos complementares e interconectados, já que um se torna veículo para a realização do outro. Perceber a representação desta forma abre inúmeras possibilidades empíricas de expandir a participação, sobretudo de grupos excluídos ou sub-representados, via arranjos representativos, ampliando os espaços e modalidades de representação. É justamente esta constatação que coloca o problema a ser enfrentado: analisar as condições de acesso e igualdade política nas arenas participativas e deliberativas, freqüentemente apontadas como forma de ampliação da representação de grupos marginalizados.

É justamente neste contexto que se situam os novos arranjos participativos ou híbridos. Tendo em vista, portanto, que estas novas formas de participação baseadas na deliberação e na ativação da sociedade civil constituem, em última instância, novas

formas de representação política, pretende-se aqui chamar atenção para o fato de que as propostas de compreensão destas novas modalidades devem considerar elementos adicionais relevantes, até então circunscritos à temática da participação política. O segundo capítulo se propõe justamente a iniciar esta tarefa, ainda pouco explorada, na tentativa de compreender em que medida as assimetrias que atravessam a participação poderiam atingir também as novas formas de representação não-eleitorais. Assim, o segundo capítulo pretende abordar temas usualmente próprios a estudos de participação política, como os efeitos da desigualdade na ativação política e inclusão (*inclusiveness*), para aplicá-los ao terreno ainda mais espinhoso da representação, onde não têm sido satisfatoriamente explorados. Esta transposição se faz especialmente necessária no que diz respeito aos estudos de arranjos participativos, uma vez que aí se estabelece uma clara articulação entre participação e representação políticas. Como os arranjos participativos pretendem aprimorar as práticas representativas e criar novas formas de inclusão política, o problema aqui considerado é a possibilidade do exercício de uma representação sistematicamente excludente, distorcida por padrões enviesados de participação, ou seja, por assimetrias na propensão à participação política.

O capítulo é iniciado, assim, em torno de estudos clássicos da sociologia e da ciência política (MILBRATH, 1965; VERBA, SCHLOZMAN, BRADY, 1995), que demonstram como variáveis sociodemográficas, como renda, escolaridade, raça e gênero, incidem sobre a participação política. Como de modo geral tais discussões indicam que a atividade política é enviesada a favor dos estratos de renda e escolaridade mais elevados, torna-se relevante questionar se os impactos da desigualdade na participação atingiriam também a prática representativa, dado o cenário de superposição entre os dois elementos. O objetivo deste capítulo concentra-se, assim, na análise da possibilidade de que distorções próprias do plano da participação possam comprometer também a ampliação da representação política nos novos formatos institucionais, como Orçamentos Participativos e Conselhos de Políticas Públicas. A preocupação teórica é a de que desigualdades estruturais gerem o fenômeno o oposto à participação, ou seja, a abstenção, neste caso derivada das desigualdades econômicas e culturais que acabam por transbordar para o campo político.

Ainda neste capítulo, será apresentado como algumas correntes teóricas contemporâneas lidam com a questão da desigualdade, com destaque para a teoria deliberativa, que busca reintroduzir a participação popular como elemento crucial do

regime democrático. No modelo deliberativo, a esfera pública constitui o espaço que confere visibilidade a atores e discursos não devidamente considerados no domínio do campo político institucional. A participação da sociedade civil, de forma semelhante às formulações teóricas apresentadas no primeiro capítulo, assume, assim, a função de abrir o sistema político aos grupos periféricos e conferir visibilidade a novos discursos (PERUZZOTTI, 2008). Apesar do potencial inclusivo e igualitário advindo de tais elementos teóricos, os deliberativos sofreram uma série de críticas, que recaem especialmente sobre seu elevado grau de abstração e sobre a não problematização das condições de acesso à esfera pública. Apesar da importância conferida à igualdade de condições pressupostas para a deliberação ideal, a teoria parece não dar muita atenção à inabilidade de grupos marginalizados para alcançar as esferas deliberativas. As desigualdades presentes nas sociedades parecem, assim, não ser devidamente consideradas, gerando duras críticas. Mais uma vez, a idéia que se pretende ressaltar é a de que a alternativa teórica para a inclusão e igualdade passa pela ativação da sociedade civil e ampliação da participação. Novamente, o mesmo problema é colocado: quais são as condições de acesso à atividade política? Quem participa? As desigualdades existentes interferem na ativação dos diferentes grupos e indivíduos? São estas questões que vão orientar, no terceiro capítulo, a análise dos dados relativos ao perfil dos participantes em Conselhos e Orçamento Participativo na cidade de Belo Horizonte.

Assim, amparado nas discussões teóricas realizadas, o terceiro capítulo busca sobrepor as duas preocupações centrais que norteiam a presente dissertação, avaliando em que medida as novas práticas participativas incidem positivamente sobre a inclusão política ou se, ao contrário, reproduzem a lógica da desigualdade participativa, mantendo apenas determinados grupos no núcleo das arenas decisórias. A análise de tais mecanismos estará centrada nos Conselhos gestores de políticas públicas e no Orçamento Participativo, uma vez que se constituem exatamente como arranjos que buscam incorporar cidadãos e associações civis em espaços políticos através de diferentes mecanismos de participação e de representação. Desta forma, tentar-se-á avaliar em que medida tais arranjos contribuem para o aprofundamento da democracia, buscando ainda perceber se há diferenças com relação ao potencial inclusivo de cada mecanismo. Os arranjos serão analisados ainda em comparação com o perfil da população belo horizontina e com os vereadores, vinculados ao mecanismo clássico de representação, o sistema eleitoral.

A observação destes arranjos pretende, assim, conectar as duas discussões aqui propostas: a compreensão das novas formas de representação, nas quais as dimensões participativa e representativa se superpõem; e, por isso, a aplicação do tema da desigualdade de recursos na avaliação de seu impacto como mecanismo de fortalecimento democrático. Após uma breve revisão da literatura recente sobre este tipo de mecanismo que busca ampliar o escopo dos atores envolvidos no processo decisório e da constatação de uma escassez de estudos que abordem o perfil socioeconômico e político dos participantes, parte-se para uma análise dos dados referentes aos arranjos em questão. Tendo em vista que, dado seu propósito, tais espaços devem alcançar segmentos diferenciados, que sejam representativos das diversas demandas sociais, das carências socioeconômicas e de grupos minoritários ou desfavorecidos historicamente, a ênfase da análise proposta recai justamente sobre o perfil dos atores envolvidos, numa tentativa inicial de superar essa lacuna atual.

Dada a relevância aqui conferida a tais arranjos institucionais no processo de aprofundamento democrático, entende-se que é crucial compreender em que medida a dinâmica do funcionamento dos Conselhos e experiências de OP têm traduzido os objetivos e expectativas iniciais em práticas políticas efetivamente inovadoras e inclusivas no campo político. Apesar dos diversos aspectos positivos e das potencialidades apontados por muitos estudos, outras pesquisas sugerem um olhar mais cauteloso em relação a tais mecanismos, devido à existência de uma diversidade de obstáculos que podem impedir a eficácia dos arranjos institucionais na alteração do padrão de elaboração de políticas e na ampliação dos atores envolvidos no processo decisório. Mantendo sempre a preocupação com a inclusão e a pluralização dos atores na arena política é que se pretende, ainda que de forma modesta, contribuir para a compreensão de um destes possíveis elementos dificultadores: o exercício de uma representação sistematicamente excludente em decorrência de desigualdades estruturais que enviesam o padrão participativo. Assim, ao final da dissertação serão esboçadas algumas conclusões parciais acerca do potencial inclusivo dos arranjos e da necessidade de analisá-los levando em conta o perfil dos participantes.

# 1. Representação Política na Teoria Democrática Contemporânea

A idéia da representação política e a busca por mecanismos que a legitimem tem assumido cada vez mais importância na teoria democrática contemporânea. Tendo em vista o conjunto de problemas colocados ao conceito de representação tal qual formulado pelos teóricos clássicos da ciência política moderna, pretende-se, neste capítulo, apresentar brevemente as origens do conceito e as tentativas de ampliação e reformulação do mesmo em decorrência das mudanças políticas que marcam o cenário contemporâneo. Tal conceito, apesar de sua centralidade para a democracia, passou a ser considerado, por uma diversidade de teóricos (Miguel, 2003; Urbinati, 2006; Lavalle, Houtzager & Castelo, 2006; Avritzer, 2007; Urbinati & Warren, 2008; Drysek, 2008), como inadequado para compreender a prática representativa face à nova realidade sistêmica.

Nas últimas décadas, após o domínio de teorias minimalistas da democracia e de sua correspondente concepção de representação, demandas surgiram no sentido de ampliar a qualidade da representação (PLOTKE, 1997). A emergência de arenas decisórias transnacionais, que escapam da lógica territorial e ampliam o número de atores e de temas debatidos; o aumento de demandas por reconhecimento de determinados grupos e por sua participação nas arenas decisórias nacionais e supranacionais; e a difusão de uma série de novas oportunidades e mecanismos de participação ampliaram as reivindicações por padrões mais amplos de representação. Tais fenômenos tornaram a representação mais complexa, revelando que o modelo padrão até então utilizado não parece mais adequado (CASTIGLIONE & WARREN, 2008). A pluralização dos atores e espaços envolvidos na representação, o interesse pela compreensão de padrões mais amplos de inclusão e exclusão política e o crescente envolvimento da sociedade civil na arena decisória são apontados como alguns dos elementos que forçam a revisão do conceito, de modo a compreender as novas formas de representação que emergem no cenário contemporâneo. Tudo isso vem acarretando a formulação de uma série de abordagens analíticas alternativas, na tentativa de suprir esta suposta insuficiência do conceito.

Buscar-se-á, então, após uma breve revisão do conceito e de sua consolidação no campo da ciência política, apresentar algumas das principais formulações alternativas

em torno da noção de representação, bem como algumas das críticas endereçadas a elas e possíveis avanços contidos nas novas interpretações. Não se pretende aqui solucionar as eventuais falhas teóricas de tais formulações, mas apenas esboçar um quadro geral de como tal arcabouço teórico se insere no contexto atual e sua potencial aplicação na compreensão das novas formas de representação que têm marcado o cenário político contemporâneo. Tendo em vista que tais revisões conceituais se caracterizam, em grande medida, pela idéia de reforma e aprimoramento da democracia, ao invés de uma completa transformação da ordem política vigente, resta saber em que medida as novas abordagens teóricas e propostas neste sentido apresentam elementos efetivamente inovadores e promissores neste campo de análise.

Neste trabalho, o foco central recai sobre as possibilidades de ampliação do conceito no intuito de estabelecer uma representação mais inclusiva. Como será abordado mais adiante, tais formulações têm em comum a preocupação com a inclusão dos atores da sociedade civil na arena decisória. Desta forma, parece relevante verificar em que medida os novos enfoques sobre a representação tornam, de fato, o conceito mais inclusivo e, ainda, como as novas formas de representação sugeridas podem operar empiricamente.

### *1.1 - A representação política: origens e concepções concorrentes*

A representação política e a eficiência das instituições democráticas representativas constituem objeto de estudo antigo da ciência política, tendo despertado diferentes análises e posições teóricas ao longo do tempo. Partindo da constatação de que o povo não governa diretamente, coloca-se a questão de como selecionar os representantes adequados e de como controlá-los de modo que respondam satisfatoriamente aos interesses dos representados. Neste sentido, não apenas as formas assumidas pelas instituições representativas, mas também questões relativas à participação e aos mecanismos de prestação de contas e sanção se configuram como temas recorrentes na teoria democrática, tendo ganhado importância relevante no cenário contemporâneo.

A teoria da representação é comumente associada a Thomas Hobbes<sup>1</sup>, que, partindo de sua teorização do contrato social, está essencialmente preocupado com o estabelecimento dos pactos e acordos firmados entre governantes e população. Sua concepção de representação está, assim, ligada a dois elementos centrais: autorização e delegação, que vinculam o indivíduo ao poder instituído. De acordo com as proposições contratualistas do autor, é o pacto social, através do qual os indivíduos fundam o Estado, que institui a autoridade e, assim, a existência de um representante do povo. O representante deve, então, atuar no sentido de transformar a multidão dispersa em um corpo único, governando-a e encarnando toda a autoridade que lhe foi previamente atribuída (LIMA JÚNIOR, 1997).

Nesta perspectiva, a autorização constitui a essência da representação, uma vez que a inicia e legitima. O contrato hobbesiano<sup>2</sup>, através do qual os indivíduos transferem seu direito de governar a si mesmos a um soberano, seria a única forma de instituir um poder comum, que concentre toda a força e poder dos indivíduos acordados e garanta, deste modo, a segurança da coletividade. Dessa forma, o aparato governante poderá reduzir as diversas vontades conflitantes, através do voto, a uma só vontade. Forma-se uma unidade de todos os indivíduos, sendo que as vontades e decisões de cada um deles ficam submetidas ao representante. Sendo assim, é através da autoridade que é dada por cada indivíduo ao Estado que é formado o Leviatã, ou seja, o poder soberano capaz de assegurar a paz e a estabilidade política (HOBBS, 1997).

Segundo Hobbes, o representante age em nome do outro e, uma vez que lhe foi concedida autoridade para tal, todas suas ações são consideradas como atos do próprio representado. Assim sendo, a responsabilidade pelas ações do governante recai sobre os governados, na medida em que é como se eles mesmos tivessem agido. O que chama a

---

<sup>1</sup> Muitos autores apontam Rousseau como um dos primeiros teóricos da representação política. Neste trabalho, no entanto, entende-se que a teoria da representação moderna é inicialmente marcada pelo pensamento de Thomas Hobbes, pelo fato de que em Jean-Jaques Rousseau não há, de fato, espaço para uma teoria da representação política. Segundo Rousseau, embora a soberania não se origine no povo, dado o caráter contratualista do pensamento do autor, ela deve permanecer com ele. Desta concepção resulta que a soberania popular não pode ser transferida ou alienada, o que implica que cabe aos cidadãos, em assembleia, legislar. Ao governante, caberia, apenas, o papel de executar a vontade geral estabelecida (LIMA JUNIOR, 1997). Segundo Rousseau, a soberania diz respeito exatamente à vontade geral e a vontade não pode ser representada, o que a transformaria em algo diferente. Desta forma, a participação direta é condição elementar da democracia, o que faz com que a representação seja percebida como algo impraticável e, ainda, como possível instrumento de tirania. É importante lembrar que Rousseau define tais ideais de participação a partir da pequena Cidade-Estado de Genebra, não problematizando as questões contemporâneas de complexidade social (Pitkin, 1967).

<sup>2</sup> De acordo com Hobbes, o contrato seria formulado da seguinte maneira: “cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem ou Assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações” (1997:144).

atenção em sua concepção de representação é a ausência da idéia de proteção dos interesses e de responsividade aos desejos da população, de modo que o representante se torna totalmente livre para agir como quiser, conforme suas próprias orientações. O desempenho do governante não é passível de questionamento, uma vez que o conceito está centrado na idéia de transferência de autoridade. É justamente sobre este ponto que recaem as principais críticas ao pensamento hobbesiano. Muitos autores (PITKIN, 1967; LIMA JÚNIOR, 1997; AVRITZER, 2007) argumentam que ao considerar apenas o momento constitutivo da representação, via autorização, Hobbes deixa de lado um elemento central do conceito: a responsabilidade. Nessa perspectiva crítica, um representante não é apenas uma figura de autoridade, mas, sobretudo “*alguém considerado responsável por aqueles em nome dos quais ele age, alguém que deve prestar contas de suas ações*” (PITKIN, 1967:14). No entanto, a formulação de Hobbes não prevê nenhum tipo de consulta às demandas da população, nem a proteção de seus interesses. Justamente por deixar de lado elementos tão importantes, Pitkin considera que a concepção hobbesiana define, na realidade, um ato *de autorização* e não um ato *representativo*.

A concepção de Edmund Burke é tida como conservadora justamente por desvincular o mandato do representante do mecanismo eleitoral, ou seja, da autorização, elemento já presente, e central, na formulação hobbesiana. Burke, analisando a Revolução Francesa e o constitucionalismo inglês, argumenta que um governo efetivo é automaticamente representativo, independente de uma autorização formalmente reconhecida ou aceita (LIMA JUNIOR, 1997). A representação nesta perspectiva diz respeito apenas ao ato de favorecer os interesses de outrem, mesmo que não haja nenhuma autorização ou responsabilidade formal; daí sua conceituação como representação virtual<sup>3</sup>. Dada a concepção de que os representantes são mais sábios e capacitados a defender corretamente o interesse nacional, Burke dispensa a necessidade de consultar os representados e até mesmo de autorizar formalmente os representantes a agirem. O representante é, assim, um administrador que deve proteger os interesses da

---

<sup>3</sup> De acordo com Burke, “representação virtual é aquela em que há comunhão de interesses e empatia de sentimentos e desejos entre aqueles que atuam em nome de quaisquer pessoas e as pessoas em nome das quais eles atuam – embora os primeiros (fiduciários) não tenham sido, de fato, escolhidos pelos segundos” (BURKE apud LAVALLE et al, 2006). Nesta concepção, o que importa efetivamente é o comprometimento do governante com os interesses da nação, irredutível a dispositivos institucionais, que se tornam, então, dispensáveis. É importante ressaltar que o argumento de Burke está associado às suas reflexões acerca da Revolução Francesa. Nesta análise, o autor se posiciona contra a correspondência entre exercício do mandato e eleições, argumentando justamente contra o regime que está emergindo na França. Daí sua classificação como pensador anti-revolucionário (AVRITZER, 2007).

população, mas sem a obrigatoriedade de consultá-los ou mesmo de obedecê-los (PITKIN, 1967). A conexão entre representantes e representados seria estabelecida, portanto, por meio da afinidade de interesses. Como aponta Avritzer (2007), o traço conservador da concepção burkiana está exatamente na negação do povo como origem da representação, desatrelando o representante dos mecanismos formais de autorização e, assim, responsabilização e prestação de contas.

Parte da concepção hobbesiana, sobretudo o elemento de autorização, reaparece e se consolida no pensamento de John Locke que amplia a noção de representação, inserindo as idéias de liberdade e igualdade entre os homens, bem como a ênfase na regra da maioria. Ao contrário de Hobbes, Locke considera que a soberania reside no povo, e não no governante. Assim, a representação é decorrência da impossibilidade do exercício da democracia direta, atuando como mecanismo que permita ao povo legislar via representantes devidamente autorizados. Desta forma, a constituição do Estado não implica a transferência automática dos direitos do cidadão ao governante, que deve atuar protegendo a população (LIMA JÚNIOR, 1997).

A noção de soberania popular, bem como de igualdade entre os cidadãos, é compartilhada por John Stuart Mill, um dos maiores defensores do sistema representativo. A concepção de que a soberania deve residir na população é que o faz conceder papel central ao Poder Legislativo nos governos representativos, não apenas como espaço para articular demandas, mas, sobretudo, como fórum de discussão, crítica e fiscalização da ação governamental, ou seja, do Poder Executivo. Segundo ele, a melhor forma de governo é aquela em que o poder está atrelado à instância associada ao conjunto dos cidadãos, que devem participar ativamente das funções públicas. Apesar de defender a ampla participação como condição essencial da democracia, Mill acaba por impor restrições ao sistema eleitoral de modo a evitar os excessos cometidos pela maioria. O receio de que a adoção da regra da maioria levasse a uma “dominação de classe” em decorrência da supremacia numérica dos trabalhadores o leva a defender o voto plural e certas restrições, comprometendo o sufrágio universal. Ainda com base nesta preocupação, Mill aponta o princípio da proporcionalidade como essencial ao governo representativo, na medida em que permite a expressão fiel de todos os segmentos da população. O governo deve, assim, ser como um mapa preciso da nação, refletindo exatamente a distribuição observada na população, ou seja, é considerado

representativo quando se constitui como uma miniatura do eleitorado (LIMA JÚNIOR, 1997, MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006).

O posicionamento otimista e desenvolvimentista de Mill frente à democracia representativa contrasta drasticamente com o diagnóstico de Max Weber, baseado em uma percepção desencantada da vida moderna e burocratizada de governo. Com uma concepção altamente influenciada pelas transformações em curso no final do século XIX, Weber (2003) argumenta que o crescente processo de racionalização da sociedade e a formação de uma organização bastante específica de governo, baseada na burocratização e na superioridade técnica, tornariam impensável uma administração centrada na participação popular e na argumentação. Em decorrência da complexidade administrativa, a soberania popular ficaria reduzida, assim, ao simples ato de votar. Na perspectiva weberiana, as eleições assumem, assim, uma função meramente legitimadora; um método de seleção de líderes. A burocracia, por sua vez, não é responsável perante o cidadão, não lhe cabendo prestar contas de suas ações. A extensão do sufrágio e o desenvolvimento dos partidos teriam levado, portanto, à erosão do Parlamento como fórum de debate e decisão, configurando o fim da política parlamentar. Suas formulações acerca da incompatibilidade entre complexidade administrativa e participação, assim como a noção de democracia como mero método sem quaisquer atributos finalísticos, seriam aprofundadas mais tarde, com importantes implicações políticas, sobretudo na obra de Joseph Schumpeter (AVRITZER, 2000).

Schumpeter (1983) considera não ser possível estabelecer um consenso acerca do bem coletivo, na medida em que “não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado, sobre o qual todas as pessoas concordem ou sejam levadas a concordar através de argumentos racionais” (Schumpeter, 1983: 314). Daí decorre uma completa desconsideração pela existência de uma vontade popular, pois tal idéia, segundo ele, pressupõe a existência de um bem comum singular e capaz de ser percebido por todos, o que considera impossível, dada a irracionalidade da população e o caráter irreconciliável das vontades individuais. A vontade geral é substituída pela noção de múltiplos interesses, sendo agregados por meio da regra da maioria, uma expressão que condensaria as diversas preferências individuais. O que torna, portanto, um regime democrático é a presença de eleições livres, regulares e competitivas. As eleições, nesta perspectiva, constituem a instituição central da democracia representativa. O mecanismo eleitoral, entretanto, é concebido como um mero

procedimento de seleção dos representantes, sem implicar qualquer função de sinalização de preferências por parte dos representados (PERUZZOTTI, 2008). A principal função da representação seria, portanto, gerar lideranças políticas e não indicar demandas e anseios.

O povo, na visão de Schumpeter, não detém nenhum papel relevante para além do ato de votar, não lhe cabendo nenhuma iniciativa de influência sobre a agenda política. Desta forma, a função que lhe cabe é a de produzir o governo por meio do voto, restringindo a ação política dos cidadãos ao processo eleitoral, e a deliberação democrática à escolha de representantes através da agregação de preferências. Não há, na concepção de representação de Schumpeter, nenhum espaço para *accountability* e prestação de contas<sup>4</sup>.

Robert Dahl (1989a; 1989b; 1997; 2001) constitui uma referência importante neste debate na medida em que, ainda que não se posicione de forma diametralmente oposta às formulações elitistas, apresenta proposições bastante distintas no que concerne a participação popular, bem como a igualdade política, com implicações importantes sobre as análises acerca da democracia representativa. A representação, para Dahl, faz-se necessária em decorrência da complexidade social e da conseqüente mudança de escala do governo democrático. Como o tamanho do Estado nação restringe a participação direta de todos nas tomadas de decisão, cabe aos cidadãos a participação indireta, elegendo representantes. A mudança em termos de escala não se associa, assim, à impossibilidade de realização do regime democrático, mas sim à necessidade de um novo modelo, baseado na instituição da representação política e na limitação da participação direta.

A defesa da representação como mecanismo mais adequado para a operacionalização da democracia em sociedades complexas não está, contudo, dissociada de uma série de requisitos normativos que visam alcançar um governo verdadeiramente democrático. A presença de tais elementos é que vai determinar a consolidação do regime. De acordo com Dahl, *“as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e*

---

<sup>4</sup> É sobre este ponto que recai a principal crítica de Bernard Manin (1997) ao modelo schumpeteriano de democracia representativa. Apesar de compartilhar a premissa de que as eleições são a instituição central do governo representativo, Manin insere a noção de *accountability* em sua argumentação. Segundo o autor, o elemento de repetição das eleições fornece um incentivo para que os representantes levem a vontade popular em consideração. O caráter regular das eleições obriga a geração de responsividade governamental, permitindo aos eleitores um canal de influência sobre as decisões (PERUZZOTTI, 2008). Este seria um aspecto da competição eleitoral negligenciado por Schumpeter.

*amplamente abertos à contestação pública*” (DAHL, 1997, p.31). A partir desta concepção, Dahl aponta que todos devem ter condições iguais de participação e direitos políticos simétricos, de modo a garantir a igualdade política efetiva entre os cidadãos. Para Dahl, o princípio de autonomia moral pressupõe que todos tenham competência para participar das diversas decisões coletivas que, de alguma forma, afetem seus interesses, se opondo, assim, à idéia de que o povo é ignorante e deve ser excluído do processo de tomada de decisões (AVRITZER, 1996). Nesta perspectiva, os eleitores não se configuram como meros delegadores de poder, sendo que a representação é apenas um dos mecanismos de inclusão na vida política, não devendo encerrar a participação popular, restringindo-a ao ato de votar.

Ao longo deste debate, o pensamento político clássico consolidou alguns dos elementos centrais da idéia de representação, bem sintetizados por Hanna Pitkin, em “*O Conceito de Representação*”, uma das obras mais relevantes na discussão acerca da representação política. A autora aponta, a partir de uma revisão conceitual, centrada essencialmente na obra Thomas Hobbes, Edmund Burke e Stuart Mill, para uma controvérsia central em relação ao conceito de representação, que denomina “mandato - independência”, resumida na seguinte questão: “*deve o representante fazer o que os eleitores querem ou o que ele acha que é melhor?*” (PITKIN, 1967:19). Pitkin chama a atenção para o fato de que o debate fundamental entre os teóricos da representação tende a uma polarização em relação ao papel do representante. Enquanto alguns enfatizam a relação com os representados, o que os leva a defender que o governante deve agir em seu favor, como se eles próprios estivessem agindo, outros sustentam que o representante deve agir de acordo com seu julgamento, em favor do bem da nação. Os primeiros, os teóricos do mandato, consideram que não há representação de fato se o governante age de forma oposta aos desejos dos representados. Já os teóricos da independência, consideram que a representação não existe se o representante não é livre para agir de acordo com seu julgamento, sendo um mero fantoche da população. Por fim, a autora aponta a semelhança do pensamento de Mill e Burke com cada uma das posições concorrentes; Mill se aproximando dos teóricos do mandato, e Burke enfatizando a necessidade de independência do representante para agir (PITKIN, 1967).

Neste debate, Pitkin se posiciona a favor de um conceito intermediário, que una as duas argumentações conceituais, de modo a ampliar a compreensão da representação e das formas que ela assume no Estado moderno. Nesta visão, não se deve privilegiar

nem o pólo formal-institucional do representante, incorrendo no risco de perder o conteúdo normativo da representação como atuação em benefício do representado, nem o pólo do representado, o que poderia esvaziar o conteúdo político e institucional da representação. Aproveitando a leitura precisa da concepção de Pitkin feita por Lavalle, Houtzager e Castello, “*se a autonomia política do representante não pode ser perseguida a ponto de esgarçar definitivamente sua relação com o eleitorado, o fortalecimento da representatividade tampouco pode ser buscado às custas de anular tal autonomia*” (2006:57).

Tendendo para a vertente formalista, em oposição à suposta ingenuidade da vertente descritiva<sup>5</sup>, Pitkin reforça a relevância do momento de constituição da autoridade e da accountability na representação. Assim, a autora aponta as características gerais da representação política nas democracias contemporâneas, enfatizando os elementos da autorização, a atuação em favor dos interesses dos representados e a prestação de contas. Estes elementos, segundo a autora, garantem que a representação seja democrática.

Como fica claro, a partir deste pequeno resgate da discussão em torno da idéia de representação, diferentes elementos e funções vêm sendo agregados ao conceito ao longo do debate. No entanto, como veremos a seguir, a concepção de representação política vem sendo repensada por diversos teóricos em decorrência de sua inadequação para compreender a nova gama de demandas, mais amplas e dispersas em decorrência das mudanças no cenário político contemporâneo. O ponto de partida para a construção de um conceito mais abrangente de representação parece, então, ser o questionamento da relação direta entre soberania e representação, uma vez que se observa um crescimento expressivo de novos atores e espaços envolvidos nas relações de representação, escapando, como já mencionado, do espaço do território nacional e abarcando novos temas e funções. Como veremos, a centralidade do momento eleitoral e do elemento da autorização, traço comum às concepções clássicas de representação, passa, assim, a ser questionada nas formulações contemporâneas acerca da atividade representativa.

---

<sup>5</sup> Pitkin, a partir da já citada polarização mandato-independência, formula uma tipologia das concepções acerca da representação política, apresentando duas correntes principais: a representação descritiva e a visão formalista. A primeira afirma que o corpo dos representantes deve reproduzir as principais características da sociedade proporcionalmente, enfatizando, portanto, quem são os representantes, e não tanto como eles agem. Já a vertente formalista, foca a atenção na relação estabelecida entre representantes e representados, destacando a autorização concedida para a ação dos governantes e a conseqüente necessidade de prestação de contas que o mesmo deve fazer de seus atos (MIGUEL, 2003).

## 1.2 - A insuficiência do conceito

A partir desta breve revisão do conceito de representação<sup>6</sup>, podemos perceber que diversas formulações foram elaboradas ao longo do tempo. O cenário contemporâneo, a despeito da maior homogeneidade conceitual, permanece marcado por controvérsias e versões contrastantes. Como vimos, apenas alguns elementos centrais, construídos ao longo do processo de consolidação do Estado moderno, são consensuais na teoria representativa. Além da autorização e da prestação de contas, Avritzer (2007) chama a atenção ainda para os conceitos de monopólio e territorialidade, que foram sendo associados à idéia de representação no decorrer do processo de consolidação do Estado moderno e da representação como uma forma de governo.

A despeito da diversidade de posições, Urbinati e Warren (2008) delimitam aquilo que consideram como o conceito padrão de representação na ciência política contemporânea. Segundo eles, este conceito está estreitamente relacionado à expansão da democracia de massas, nas quais partidos políticos concentram o espaço central da representação, esta baseada em uma relação do tipo *Agent x Principal*<sup>7</sup>, e garantem os mecanismos mínimos de responsividade. Nessa concepção, a soberania está estreitamente associada aos limites territoriais e ao poder estatal, enquanto o mecanismo eleitoral assume importância central como elemento de igualdade política.

---

<sup>6</sup> Não se pretendeu aqui, fazer um levantamento exaustivo de todos os autores e suas concepções acerca da representação, mas apenas um mapeamento dos elementos centrais do conceito, de modo a identificar suas principais lacunas e, a partir daí, centrar a discussão nas proposições alternativas que surgem no cenário contemporâneo e os possíveis ganhos analíticos para a compreensão das novas modalidades de representação, tratadas mais adiante.

<sup>7</sup> Este ponto é bastante discutido por Przeworski (1998), que compreende as relações entre Estado e sociedade através do estabelecimento de relações do tipo *agent x principal*, nas quais o primeiro é contratado, explicita ou implicitamente, pelo segundo para a realização de algum serviço. Em um sistema democrático, tais relações são representadas pelas interações entre cidadãos, políticos e burocratas. Nesta perspectiva, o problema central é fazer com que os agentes atuem em favor dos interesses do contratante, respeitando mecanismos de controle e prestação de contas. Transposto para o contexto democrático, trata-se de criar mecanismos que induzam os burocratas a agir em consonância com as orientações dos políticos eleitos e garantir, ao mesmo tempo, que estes sejam responsivos frente aos interesses dos cidadãos. O desenho das instituições estatais deve, assim, facilitar o controle dos burocratas e dos políticos, a partir de mecanismos de accountability (PRZEWORSKI, 1998). Neste caso, os eleitores constituem os principais, que, por meio do mecanismo eleitoral, designam o representante como agente para agir em seu favor.

Apesar da aceitação e relativa consolidação deste conceito, o que os autores buscam demonstrar é que este padrão tornou-se altamente inadequado para compreender a representação política, face à nova realidade contemporânea, marcada pelo declínio no comparecimento eleitoral, desconfiança dos cidadãos com relação às instituições, esvaziamento dos partidos políticos e pelo surgimento de novas formas de representação que se desenvolvem fora do âmbito eleitoral e são responsáveis por ampliar as formas associativas. O problema central desta referência está na ênfase na territorialidade, que, segundo os autores, abarca apenas uma das formas pelas quais os indivíduos se envolvem e são afetados por decisões coletivas. No cenário atual, uma série de atores transnacionais, extraterritoriais e não-territoriais surge com novas demandas por representação, além de reivindicarem funções representativas. Além disso, há uma diversificação dos espaços de tomada de decisões coletivas, que vão muito além do modelo estatocêntrico, ou seja, verifica-se uma pluralização dos atores que exercem funções representativas e uma diversificação dos espaços nos quais ela é exercida. Apesar de apresentarem outros padrões de legitimidade e de controle público, estes novos atores e espaços forçam a referência padrão de representação política ao seu limite, revelando sua limitação para compreender a nova gama de demandas, mais amplas e dispersas (URBINATI & WARREN, 2008) <sup>8</sup>. A ênfase, assim, deixa de recair tanto sobre os mecanismos de autorização e prestação de contas e dá lugar à compreensão de novas formas de representação extra-eleitorais, estabelecidas por atores que atuam em nome de outros ainda que não formalmente designados para exercer tal papel. Ou seja, os representantes não podem ser mais entendidos apenas como aqueles eleitos, mas aqueles que falam, agem e julgam em nome de outras pessoas. Como afirma Almeida (2010: no prelo), a reformulação do conceito de representação política

---

<sup>8</sup> Em relação à referida insuficiência do conceito, Luis Felipe Miguel (2003) destaca três fatores que evidenciam a crise da representação política nas democracias contemporâneas: o declínio do comparecimento eleitoral, a ampliação da desconfiança em relação às instituições e o esvaziamento dos partidos políticos. O autor se utiliza de exemplos claros e recentes para confirmar o aumento da abstenção nas eleições recentes, sobretudo em países desenvolvidos, se utilizando de exemplos como os casos dos Estados Unidos, Reino Unido, França, Itália, entre outros. Apesar de apontar uma maior dificuldade de interpretar os dados em alguns dos países analisados, uma vez que mudanças como abertura do voto às mulheres ou a transição de sistemas de voto obrigatório para facultativo, entre outros, podem obscurecer as conclusões, o autor afirma ser “*mais ou menos generalizada a tendência à redução no comparecimento às urnas*” (MIGUEL, 2003:124). A baixa confiança nas instituições representativas é medida através de *surveys*, enquanto o esvaziamento dos partidos é explicado essencialmente pela burocratização de suas estruturas internas, o estreitamento do leque de opções políticas e, sobretudo, pelas mudanças introduzidas pela mídia eletrônica na competição eleitoral. O autor afirma que o problema central parece estar na constatação de que as “*instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum*” (MIGUEL, 2003:126), levando à percepção de que as promessas da democracia representativa não são realizadas.

está relacionada à “ausência de autorização e consentimento explícito dos cidadãos, que desde Hobbes é considerada a fonte de autoridade legítima; a falta de mecanismos formais de controle e prestação de contas dos representantes e por conseguinte, a ausência de um mandato que o ligue aos seus constituintes”.

Além da insuficiência conceitual apontada pelos autores, uma série de estudos (PLOTKE, 1997; WILLIAMS, 1998; YOUNG, 2000; URBINATI 2006, FRASER, 2007, WARREN, 2008) voltou sua atenção para a representação nas democracias contemporâneas em decorrência de um recente interesse pela compreensão de padrões mais amplos de inclusão e exclusão na representação política, especialmente no que se refere às minorias e a grupos historicamente desfavorecidos. David Plotke (1997) se insere como um autor fundamental neste processo, na medida em que chamou a atenção para o fato de que a representação não se opunha à participação e sim à exclusão, constituindo-se como um mecanismo crucial na melhoria das práticas democráticas: “*rather than opposing participation to representation, we should try to improve and expand representative practices*” (PLOTKE, 1997:24).

Ainda na tentativa de repensar a representação política na atualidade, Avritzer (2007) aponta o crescente envolvimento da sociedade civil nas políticas públicas e sociais como um gerador de novas formas de representação ligadas à presença deste novo ator nos arranjos institucionais. O autor sustenta que o aumento da participação de atores sociais em arranjos híbridos, que combinam a presença de atores estatais e da sociedade civil, coloca como inescapável a discussão em torno da representação. Uma vez que alguns participantes agem com o intuito de exercerem o papel de representantes da população, faz-se necessário avaliar quais são os mecanismos formais e informais que ordenam tal relação e quais as possíveis conseqüências, para o bem ou para o mal, das mesmas (AVRITZER, 2007). Esta reflexão em torno de uma possível crise do conceito convencional<sup>9</sup> fez com que uma série de novos entendimentos e propostas

---

<sup>9</sup> É importante ressaltar aqui, que a concepção de uma crise do conceito de representação não é compartilhada por Bernard Manin, que considera que o que se processa, na realidade, é a emergência de uma nova e viável forma de representação. Manin (1995) acredita que a crise seria endereçada a determinada forma de governo, em decorrência das transformações sociais ocorridas nos últimos anos, e não da representação em si. O autor chama atenção para o fato de que inicialmente, o governo representativo era de tipo parlamentar, no qual a relação de confiança era de caráter pessoal, em decorrência da personalidade do representante, o que o tornava livre para agir de acordo com seu julgamento pessoal. O surgimento dos partidos de massa, na segunda metade do século XIX, altera este modelo, conformando o que o autor denomina de democracia de partido, na qual a confiança passa a repousar em uma organização com a qual os eleitores se identificam, reduzindo a autonomia dos representantes. O ponto central do autor é que, “*embora a emergência dos partidos de massa tivesse ocasionado a falência do parlamentarismo, o governo representativo não estava agonizando*” (1995:6,

fosse lançada de modo a reformular e adaptar a noção de representação às particularidades do novo cenário político.

A despeito das divergências e das diversas alternativas propostas, a idéia de que o mecanismo eleitoral, apesar de sua extrema relevância, não é suficiente para garantir a plena realização do interesse público parece um diagnóstico relativamente difundido (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006). A partir desta constatação, muitos autores apontam para a necessidade de reformas institucionais, que aprofundem a qualidade da democracia. Neste sentido, a criação de espaços que possibilitem maior participação, controle e inclusão da sociedade aparece como uma alternativa importante no plano teórico, assim como em termos empíricos, com a ampliação significativa de tais mecanismos nos últimos anos. Buscar-se-á destacar, nesta dissertação, algumas destas contribuições, apontando suas inovações e eventuais críticas, na tentativa de clarear a compreensão das formas atuais de representação, seus limites e possibilidades de avanço. Neste capítulo, o esforço está voltado para a compreensão das novas abordagens teóricas que buscam lidar com este problema, na tentativa de ampliar o conceito de representação de modo a ajustá-lo à nova realidade política contemporânea e torná-lo mais inclusivo.

### *1.3 - O conceito reexaminado e as novas abordagens*

Como apontado anteriormente, Urbinati, partindo da discussão acerca das condições que tornariam “a representação democrática um modo de participação que pode ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos” (URBINATI, 2006:191), propõe um olhar alternativo sobre a representação. A autora sustenta que, embora a eleição tenha importância fundamental, ela não pode ser entendida como o único mecanismo criador de vínculo entre representantes e representados. Resgatando a concepção de Hanna Pitkin, na qual a representação

---

grifo nosso). E, segundo ele, há uma semelhança entre esta transição e o que observamos hoje, sinalizando uma terceira forma de governo, tão estável e representativa quanto as anteriores. Este modelo, a democracia de público, seria marcada pelo declínio das relações de identificação entre representantes e representados e pelo baixo impacto dos últimos sobre a determinação de políticas públicas. Além disso, os partidos continuam a exercer papel fundamental, mas tendem a se tornar instrumentos de imagens construídas em torno de uma liderança, que se dirige diretamente ao público (MIGUEL, 2003). A partir da construção desta tipologia em torno de três tipos ideais de governo representativo, o autor sustenta que “estamos diante de uma crise que é muito menos da representação como tal do que de uma forma particular de governo representativo” (1995:7).

significa agir no interesse dos representados e de forma responsiva a eles, a autora defende que em um regime democrático os representantes não devem jamais estar insulados da sociedade, devendo, ao contrário, estar permanentemente ligados aos cidadãos. A especificidade da democracia moderna reside, neste sentido, na relação contínua que estabelece entre Estado e sociedade. É baseada neste princípio que Urbinati propõe que o processo de tomada de decisões que liga os cidadãos à assembléia legislativa deve se constituir como um continuum, uma vez que “o voto condiciona a vontade dos legisladores de uma forma constante, e não apenas no dia da eleição” (2006:204).

A defesa por uma relação mais próxima entre representantes e população está fortemente vinculada à idéia de que a representação deve ser constituída a partir de instrumentos eficazes de controle dos governantes, garantindo a prestação de contas e a transparência de suas ações. Desta forma, as eleições não podem simplesmente eleger o corpo representativo, uma vez que devem ser acompanhadas por medidas que ativem um vínculo efetivo entre os cidadãos comuns e os integrantes da arena legislativa, dinamizando a representação. Nesta relação, cabe a representantes e representados a manutenção dos vínculos que estruturam a representação. Assim, “*a ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil é essencial e constitutiva, não apenas inevitável*” (URBINATI, 2006:202). Nesta perspectiva, Urbinati chama atenção para o fato de que a eleição é apenas uma entre as múltiplas dimensões da representação e, portanto, da relação entre Estado e sociedade civil. “*O direito a voto engendra uma vida política rica (...). Ele encoraja o desenvolvimento amplo de formas extra-eleitorais de ação política, embora sem a garantia de que a influência política será distribuída igualmente e se tornará autorizada*” (URBINATI, 2006:204). Assim, a autora aponta, de forma altamente pertinente, que a modalidade eleitoral, apesar de extremamente relevante, não dá conta da totalidade das relações de representação estabelecidas no cenário contemporâneo. Como uma das propostas de ampliar a representação, Urbinati sugere referendos e manifestações civis, além do *recall*, ou seja, a cassação do mandato por voto popular (URBINATI, 2006).

Dado que tais formas não-eleitorais de representação são cada vez mais freqüentes e importantes para o aprofundamento da democracia, Urbinati e Warren (2008) apontam para a importância de tais mecanismos na promoção de justiça política, de modo a garantir que todos os cidadãos tenham igualdade de condições de expressar

suas demandas e serem representados. Partindo da constatação de que uma série de grupos não territoriais - como os ligados a categorias como raça, gênero, etnia, entre outros – são fracamente representados, os autores estabelecem um princípio normativo democrático, segundo o qual aqueles afetados por decisões coletivas devem participar do respectivo processo decisório. O intuito é evitar o reducionismo do ideal democrático a meros mecanismos decisórios institucionais. A partir deste princípio normativo, pode-se avaliar se as instituições e outros mecanismos de representação são efetivamente representativos. Neste sentido, o conceito de representação inclui não apenas autorização do mandato e prestação de contas (*accountability*) aos representados, mas também reforça a associação entre representação e inclusão.

Na tentativa de estabelecer soluções alternativas, de modo a minimizar as limitações do mecanismo eleitoral, Urbinati e Warren (2008) sugerem ainda formas complementares de representação que contemplem as novas demandas e grupos que não se adequam aos mecanismos clássicos de representação territorialmente limitados. Mais uma vez, a preocupação com a inclusão e a representatividade aparece como elemento central. Os representantes *auto-autorizados* seriam aqueles cuja relação com os representados está baseada em temas específicos e, geralmente, não-territoriais. É o caso de grupos de interesse, associações civis, fundações filantrópicas, organizações não governamentais e organismos internacionais. Algumas questões, no entanto, são problemáticas neste tipo de representação, uma vez que a aferição de legitimidade destes novos atores não passa mais pelos mecanismos formais de autorização e prestação de contas. Esta aferição se torna ainda mais problemática quando são consideradas variáveis sociodemográficas, já que não há ainda garantias de igualdade na representação, uma vez que, dado o caráter informal da relação estabelecida, vantagens em termos de nível educacional, renda, e outros recursos desigualmente distribuídos podem ser transpostos para o campo da representação, reforçando as desigualdades já existentes. Não há, portanto, critérios de igualdade política.

O segundo formato sugerido pelos autores, os *cidadãos representantes*, consiste na escolha, por via não eleitoral, de indivíduos que representem determinado grupo. Esta alternativa teria o potencial de capturar demandas não apreendidas, corrigindo desigualdades introduzidas pelo mecanismo anterior. Alguns dos exemplos apontados pelos autores são painéis, grupo de jurados, coligações, fóruns deliberativos, entre outros (URBINATI & WARREN, 2008).

A proposta dos autores consiste, então, em uma nova percepção acerca do conceito de representação política, que se adapte às particularidades do novo cenário político. Nesta perspectiva, eleições e mecanismos de participação e deliberação não são excludentes, mas complementares, de modo a abranger os novos atores e demandas políticas. Segundo eles,

Devemos pensar a democracia representativa não como uma alternativa pragmática para algo que nós cidadãos modernos não podemos mais ter, a democracia direta, mas como uma forma intrinsecamente moderna de entrelaçar participação, julgamento político e a constituição de um *demoi* capaz de auto-governo <sup>10</sup> (URBINATI & WARREN, 2008, p. 402).

Em uma perspectiva semelhante à de Urbinati, John Drysek aponta que a representação eleitoral não é capaz de reunir as múltiplas dimensões da política moderna. O autor dá atenção especial à dimensão discursiva, ignorada pela tradição liberal, e que, segundo ele, surge com grande força no cenário contemporâneo, em decorrência da pluralidade de discursos<sup>11</sup> que emergem e não são, necessariamente, contemplados pela via eleitoral (AVRITZER, 2007). Segundo Dryzek e List (2003: 1), *“the essence of democratic legitimacy is the capacity of those affected by a collective decision to deliberate in the production of that decision”*. Nesta perspectiva, a legitimidade das decisões repousa na deliberação, uma vez que as arenas deliberativas trazem novas informações aos indivíduos e novas perspectivas sobre determinado tema, levando-os a debater e refletir acerca de suas posições. Desta forma, criam-se espaços de interação social que legitimam a tomada de decisões.

A proposta de Drysek consiste, então, na criação de uma câmara de discursos, composta por membros aleatórios<sup>12</sup>, que dê vazão aos diferentes posicionamentos,

---

<sup>10</sup> Tradução livre de “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 *demoi* capable of self-rule” (URBINATI & WARREN, 2008, p. 402).

<sup>11</sup> O discurso, nesta perspectiva, é entendido como um conjunto de hipóteses, suposições e concepções, não se constitui como uma simples manifestação explícita de interesses, uma vez que atua, ainda, na formação de identidades associadas às preferências expostas (DRYZEK & NIEMEYER, 2008).

<sup>12</sup> A metodologia utilizada para a identificação dos diversos discursos e para a seleção dos respectivos representantes na Câmara de Discursos é amplamente discutida por Drysek e Niemeyer (2008). Os autores, entretanto, não apontam uma única alternativa possível, sugerindo a utilização de métodos

paralela às formas tradicionais de representação. Este tipo de desenho institucional atuaria no sentido de expressar os discursos não captados pelo mecanismo eleitoral, formalizando a influência do debate popular. Neste sentido, o autor iria além da proposta habermasiana de uma esfera pública informal, buscando institucionalizar um espaço de deliberação entre os atores, que representariam os discursos presentes na sociedade em torno de determinada área temática ou questão específica (AVRITZER, 2007). A representação discursiva, realizada nestas instituições deliberativas, seria uma forma de resgatar a promessa da democracia deliberativa, em situações nas quais a escala se apresenta como um problema intransponível, ou seja, quando a participação de todos os indivíduos afetados por determinada decisão coletiva em um amplo debate se torna impraticável. Isso se justifica pelo fato de que o número de discursos que necessitam de representação em determinada área temática é, geralmente, muito menor que o número de indivíduos que necessitariam desta representação (DRYZEK & NIEMEYER, 2008).

A representação discursiva seria especialmente apropriada, segundo eles, em situações nas quais é difícil delimitar um conjunto preciso de cidadãos afetados por uma autoridade com poder decisório. Na medida em que a autoridade escapa cada vez mais à soberania estatal e aparece difusa no sistema global sob a forma de redes e organizações, é preciso criar mecanismos, para além da concepção formal de autorização e territorialidade, que garantam a *accountability* destas novas modalidades de representação. Os autores sustentam que uma forma de garantir essa transparência e prestação de contas é assegurar que tais redes não sejam dominadas por um único discurso, marginalizando uma pluralidade de reivindicações alternativas. Mais uma vez, aparece a clara preocupação com a inclusão política, percebida pelo receio de dominação do debate decorrente de variáveis sociodemográficas e de diferenças na posse de recursos. A legitimidade democrática está, assim, associada à “*extensão em que as decisões coletivas são consistentes com a constelação de discursos existentes no interior da esfera pública*”<sup>13</sup> (DRYZEK & NIEMEYER, 2008:14).

Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) buscam igualmente responder ao problema da inclusão política. Os autores inicialmente identificam que as organizações

---

quantitativos e a possível aplicação de *surveys* e grupos focais, como mecanismos complementares neste processo.

<sup>13</sup> Tradução livre de “extent to which collective decisions are consistent with the constellation of discourses existing within the public sphere”.

que operam na sociedade civil o fazem por meio da representação e, ainda, que tal representação opera de forma virtual. Apoiando-se no pensamento de Edmund Burke, os autores resgatam a noção de mandato virtual, conferindo-lhe o sentido de uma relação não formalmente reconhecida. Tendo em vista as transformações em curso no cenário político, marcadas pela pluralização dos atores que reivindicam o papel de representantes e a diversificação dos lugares nos quais esta relação é estabelecida, os autores afirmam não ser possível compreender as novas formas de representação a partir de um mero reordenamento dos elementos clássicos. Como novos atores passaram efetivamente a exercer a função representativa em novos espaços, os limites estruturais do mecanismo eleitoral não são mais suficientes para compreender as novas formas de representação política.

Segundo os autores, o processo de transformação da representação atua exatamente nos limites do modelo clássico, restrito às eleições. Desta forma, as mudanças ocorrem notadamente no controle sobre as burocracias e na representação de grupos sem expressão numérica suficiente para serem relevantes no modelo agregativo. No entanto, os novos formatos emergidos de tais demandas apresentam, também, limitações claras, relativas à ausência de mecanismos formais e estáveis de autorização, prestação de contas, responsividade e sanção. Com base neste quadro, Lavallo, Houtzager e Castello sugerem alterar a perspectiva analítica, de modo a avançar na revisão do conceito e ampliá-lo. Neste sentido, consideram o pensamento de Edmund Burke promissor, na tentativa de manter o núcleo normativo mínimo da representação, a saber, atuar em favor do representado, e permitir avaliar as novas práticas de representação sem condená-las a priori à ilegitimidade, em decorrência da ausência de mecanismos formais clássicos. Desta forma, seria possível avaliar seus efeitos de inclusão sem, contudo, suspender “*as exigências normativas próprias de toda representação política democrática, o que inclui dispositivos de expressão de preferências e sanção sobre o representado*” (LAVALLE et al, 2006:88).

O conceito de representação virtual é retomado pelos autores com o objetivo de aplicar a noção de comunhão de interesses entre representantes e representados, ainda que não exista uma aceitação ou reconhecimento formal da atuação dos representantes por parte dos últimos. Lavallo et. al. identificam essa visão com a idéia contemporânea de *advocacy*, utilizando-a como ferramenta para compreender a atuação de atores da sociedade civil que desempenham, de acordo com tal perspectiva, um papel de

intermediação perante o poder público de interesses difusos e diversos. Uma vez que se promove a “*defesa de interesses que não autorizaram essa defesa ou que, embora simpáticos a ela, carecem de qualquer mecanismo estável para controlá-la ou comunicar-lhes preferências*”, configura-se a representação virtual (LAVALLE et al, 2006:92). O grande valor de tais práticas está, para eles, na expressão de demandas de segmentos da sociedade, temas ou interesses sub-representados nos arranjos tradicionais de representação política.

Apesar da utilização da representação virtual como alternativa possível na correção de vieses sistemáticos de exclusão e de vocalização de demandas não contempladas pelos dispositivos convencionais, os autores reconhecem as limitações existentes, em decorrência da inexistência de mecanismos de prestação de contas e sanção. No entanto, argumentam que a crescente importância assumida por esta modalidade representativa pode levar ao aumento de pressões para torná-la compatível com tais exigências democráticas. Assim, a despeito da eliminação da autorização formal, a representação virtual é entendida, nesta perspectiva, como instrumento de inclusão política, podendo ser aprimorada com o tempo, via novas formas de vinculação entre representante e representados (LAVALLE et al, 2006).

Ao analisar as três propostas acima mencionadas, Avritzer (2007) sugere uma outra alternativa no esforço de construção de um conceito mais amplo de representação, que envolva tanto a dimensão eleitoral quanto os dispositivos extra-eleitorais. Apesar de considerar os esforços de Urbinati relevantes, Avritzer considera que a autora falha em incorporar uma nova institucionalidade que dê vazão às novas formas de representação política que têm origem extra-eleitoral. Drysek, em que pese seu avanço no plano institucional, falha, segundo Avritzer, por separar representação de indivíduos da representação de idéias. Além disso, ao supor que a sociedade civil se limita à advocacia de idéias, Drysek desconsidera a importância de interesses e propostas específicas, que têm ocupado lugar importante no associativismo contemporâneo. Em relação à leitura de Lavalle, Houtzager e Castello, o autor considera equivocada a retomada do conceito de representação virtual, uma vez que tal noção remete, segundo ele, mais a uma justificativa de representação sem eleições do que a uma representação que não é formalmente reconhecida. Assim, seria pouco elucidativo resgatar um conceito que não considera o povo como origem da representação para o debate em torno das formas de participação e representação da sociedade civil (AVRITZER, 2007).

Tanto a contribuição de Urbinati pensando o político como um contínuo no qual é um momento relevante, ainda que apenas um momento, quanto a contribuição de Drysek, pensando a necessidade de institucionalizar novas formas de discurso são contribuições de interesse. No entanto, cada uma delas sofre de uma deficiência importante: no caso de Urbinati, a incapacidade de pensar a institucionalidade do *continuum* de representação e, no caso de Drysek, a incapacidade de pensar os elementos não-discursivos das novas formas de representação (AVRITZER, 2007:456).

A partir desta análise, Avritzer sustenta que a articulação das múltiplas dimensões da representação nas democracias contemporâneas requer o questionamento da relação direta entre representação e soberania, assim como a compreensão do papel da autorização nas novas formas de representação. A confluência da crise enfrentada pelos dois conceitos - o de soberania em decorrência da crescente presença de atores com origem fora do Estado Nacional, e o de representação associado à necessidade de integrar os elementos eleitorais às formas de participação extra-eleitorais - leva o debate para os diferentes tipos de autorização que emergem. Avritzer sustenta que cada tipo está relacionado a três papéis políticos distintos: agente, advogado e partícipe, estando presente em todos eles a idéia de Pitkin, de “agir no lugar de”. O agente constitui o caso clássico da representação, escolhido via eleitoral, e, portanto, não implica grandes discussões acerca da autorização, já que esta é garantida pelo processo formal das eleições (AVRITZER, 2007).

O caso da advocacia<sup>14</sup>, representado por organizações internacionais e não-governamentais, que atuam em determinadas áreas temáticas fora do âmbito estatal e defendem atores que não as indicaram para tal função, coloca o elemento da autorização em outro plano. Como a advocacia se dá em torno de temas específicos<sup>15</sup>, parece ser a “identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a advocacia” (AVRITZER, 2007:457). Desta forma, tal modalidade representativa parece prescindir de qualquer necessidade de autorização

---

<sup>14</sup> Optamos por utilizar o termo advocacia, pois o próprio autor faz a tradução em seu texto utilizado aqui como referência para esta discussão (AVRITZER, 2007). Em outros momentos, utilizaremos o termo em sua forma original, *advocacy*, pois consideramos que transparece de forma mais clara a idéia nele embutida.

<sup>15</sup> O autor utiliza organizações como Greenpeace e Anistia Internacional para exemplificar os casos de advocacia.

formal, uma vez que sua legitimação se dá, na realidade, pela identificação com a causa. A representação aqui, não é de pessoas, mas de idéias e discursos.

O terceiro caso é o da representação da sociedade civil, que se dá em conselhos ou outros órgãos responsáveis por políticas públicas. Nesta forma de representação, não existe a igualdade matemática do mecanismo eleitoral - uma vez que a escolha dos representantes é feita entre atores da sociedade civil e, geralmente, entre membros das associações - nem o monopólio territorial, já que o processo decisório é partilhado com outras instituições. Mais uma vez, a representação se legitima não pela autorização, apesar da importância do processo de escolha, mas também pela agregação de interesses parciais. É a relação com o tema que confere legitimidade à representação via sociedade civil (AVRITZER, 2007).

A partir da análise destas duas novas formas de representação, Avritzer defende a idéia de representação por afinidade, que não necessita de autorização e mandatos explícitos, uma vez que é a identificação com o tema que garante sua legitimidade. O autor ressalta que estas novas formas se constituem como mecanismos paralelos às eleições, que permanecem sendo a forma clássica de escolha democrática dos representantes. No entanto, uma vez eleitos, os governantes se deparam com as referidas novas modalidades de representação (advocacia e atuação da sociedade civil), não podendo ignorá-las. A questão relevante nesta perspectiva passa a ser a forma como tais mecanismos interagem em um sistema que escapa à lógica da soberania territorial. A preocupação central deve ser a relação entre os mecanismos tradicionais e os novos formatos de representação, e não a legitimidade destes novos arranjos, que passa a ser estabelecida pela afinidade temática, e não mais pela relação territorial.

Nesse sentido, a questão colocada pela política contemporânea deve ser uma redução da preocupação com a legitimidade dessas novas formas de representação e um aumento da preocupação sobre de que modo elas devem se sobrepor em um sistema regido por múltiplas soberanias (AVRITZER, 2007:459).

Também preocupado com as novas formas de representação assumidas no cenário contemporâneo, Miguel (2003), chama a atenção para a importância da mídia que, devido à extensão do debate público a arenas diversas e informais, assume papel crucial. A participação no debate público, fora da esfera legislativa, implica, segundo

ele, a participação na própria formação da agenda política, uma vez que os diferentes grupos envolvidos buscam destacar ou, ao contrário, obscurecer, determinados temas e assuntos específicos. A partir desta perspectiva, o autor argumenta que a representação política deve ser entendida a partir de três dimensões: a participação nos processos de tomada de decisão em nome de outros, a participação na elaboração da agenda política em nome de outros e, por fim, a representação de preferências formuladas autonomamente pelos indivíduos. Esta última dimensão está associada à concepção de que os interesses não são dados fixos e nem estabelecidos a priori, como reflexos de determinadas condições materiais, mas sim construídos a partir do entendimento intersubjetivo de sua situação social, em um processo dialógico (MIGUEL, 2003).

A existência de espaços autônomos de produção de preferências torna-se, nesta perspectiva, crucial. No entanto, o autor se distancia da noção de esfera pública formulada por Habermas, uma vez que o debate entre diferentes posições em uma única arena levaria a distorções e reiteração de exclusões, já que grupos com menor capacidade de constituição autônoma de suas preferências, seja por escassez de recursos econômicos ou culturais, estariam em posição desvantajosa. A solução seria a constituição de arenas discursivas paralelas, onde os membros de determinado grupo possam formular suas próprias interpretações, construindo suas identidades. Desta forma, *“é necessário que haja uma quantidade de esferas públicas concorrentes, isto é, de espaços em que os grupos da sociedade possam criar os interesses que, depois, serão representados nos fóruns políticos gerais, inclusive no parlamento”* (MIGUEL, 2003:134).

A terceira dimensão apontada por Luis Felipe Miguel aproxima, portanto, a representação política da sociedade civil, retomando o ideal substantivo da democracia e defendendo não apenas a representação dos interesses, mas sua construção autônoma e constante reformulação. O esforço de aprimoramento dos mecanismos de representação deve, neste entendimento, estar ligado a espaços externos às instituições formais de tomada de decisão. Por fim, o autor enfatiza o que considera como uma precondição do funcionamento do regime democrático e, portanto, da representação política: *“a difusão de condições materiais mínimas que propiciem, àqueles que o desejem, a possibilidade de participação na política”* (MIGUEL, 2003:136). Tendo em vista que a esfera política não está desconectada do restante da sociedade, a igualdade política encontra-se

automaticamente vinculada não somente às condições de acesso ao debate público, mas, sobretudo, a condições básicas de existência.

As formulações aqui discutidas representam algumas das principais discussões contemporâneas acerca da reformulação e ampliação do conceito de representação, na tentativa de abarcar as novas formas que tal modalidade vem assumindo no cenário contemporâneo, não esgotando, contudo, os diversos estudos que têm sido realizados neste campo, que tem despertado cada vez mais atenção.

### Quadro 1: Formulações Contemporâneas acerca da Representação

Autor (es)	Principais Elementos da Representação
<p>Urbinati, 2006</p> <p>Urbinati e Warren, 2008</p>	<p><i>Modalidade eleitoral + Mecanismos extra-eleitorais</i></p> <p>A modalidade eleitoral, apesar de extremamente relevante, não dá conta da totalidade das relações de representação estabelecidas no cenário contemporâneo.</p> <p>Destaque para formas extra-eleitorais e complementares de representação, de modo a incluir novas demandas e grupos não contemplados pelo mecanismo eleitoral: referendos, manifestações civis, recall.</p> <p>A relação entre representantes e representados deve se constituir como um <i>continuum</i>, criando um vínculo efetivo entre eles.</p>
<p>Drysek, 1996</p> <p>Drysek e List, 2003</p> <p>Drysek e Niemeyer, 2008</p>	<p><i>Modalidade eleitoral + Câmara de Discursos</i></p> <p>Dimensão discursiva da representação, viabilizada por uma Câmara de discursos, que expresse as demandas e posições não captadas pelo mecanismo eleitoral.</p> <p>A legitimidade democrática repousa na deliberação e na presença de uma pluralidade de discursos no processo de tomada de decisões coletivas.</p>
<p>Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006</p>	<p><i>Modalidade eleitoral + Representação Virtual</i></p> <p>Pluralização dos atores que reivindicam o papel de</p>

	<p>representantes e a diversificação dos lugares nos quais esta relação é estabelecida.</p> <p>Idéia de representação virtual (<i>advocacy</i>): indivíduos que agem em nome de outros ainda que esta defesa não tenha sido formalmente autorizada.</p> <p>Importância do aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas e sanção.</p>
Avritzer, 2007	<p><i>Modalidade eleitoral + Representação por afinidade</i></p> <p>Questionamento da relação direta entre representação e soberania.</p> <p>Representação por afinidade: a legitimidade não repousa na autorização, mas na relação/identificação com o tema.</p>
Miguel, 2003	<p><i>Modalidade eleitoral + Mídia e Arenas discursivas</i></p> <p>Importância da mídia na representação política contemporânea.</p> <p>Arenas discursivas paralelas: espaços externos às instituições formais de tomada de decisão que permitam a construção autônoma de identidades.</p>

Elaboração da autora

#### *1.4 - Representação e Participação como Elementos Democráticos Complementares*

Buscou-se, ao longo deste capítulo, apresentar as origens do conceito de representação política, a partir do pensamento de autores clássicos, de Thomas Hobbes a J. Stuart Mill, que colaboraram para definir parte dos elementos centrais do conceito moderno de representação. A partir do desenvolvimento da teoria representativa e dos elementos entendidos como consensuais, apresentou-se um conceito minimamente aceito como padrão na ciência política contemporânea, baseado na revisão de autores clássicos e na concepção contemporânea de pensadores como Hanna Pitkin. Tal conceito está centrado na autorização e prestação de contas como elementos essenciais.

Além disso, a soberania está estreitamente associada aos limites territoriais e ao poder estatal, enquanto o mecanismo eleitoral assume importância central como elemento de igualdade política e os partidos políticos concentram o espaço central da atividade de representação.

Como se tentou demonstrar, tal conceito passou a ser considerado por uma diversidade de teóricos como inadequado para compreender a representação política face à nova realidade sistêmica. A pluralização dos atores e espaços envolvidos na representação, o recente interesse pela compreensão de padrões mais amplos de inclusão e exclusão política e o crescente envolvimento da sociedade civil na arena decisória são apontados como alguns dos elementos que forçam a expansão do conceito, de modo a compreender as novas formas de representação que emergem no cenário contemporâneo.

As limitações estruturais do conceito de representação levaram, como se buscou demonstrar ainda que brevemente, à formulação de abordagens analíticas alternativas, na tentativa de avaliar as novas modalidades de representação. Urbinati, a partir de sua preocupação com o estabelecimento de um vínculo contínuo entre representantes e representados, enfatiza os mecanismos de prestação de contas, ao mesmo tempo em que questiona o elemento da soberania territorial da representação. A autora aponta a relevância assumida por formas extra-eleitorais de representação, como a participação da sociedade civil, a atuação de organizações internacionais e a criação de fóruns deliberativos, complementares aos mecanismos clássicos de representação territorialmente limitados. Drysek, em perspectiva semelhante, chama atenção para a dimensão discursiva da representação, refletindo uma concepção segundo a qual a legitimidade das decisões repousa na deliberação.

Lavalle, Houtzager e Castello, resgatando a noção de representação virtual, buscam compreender a atuação de atores da sociedade civil, que estariam desempenhando um papel de expressão de demandas sub-representadas nos arranjos tradicionais de representação política. Aqui, a autorização não é mais entendida como elemento central da representação, a despeito da manutenção da necessidade de prestação de contas por parte dos representantes. Avritzer, apesar de julgar impróprio o resgate do conceito de representação virtual devido a seu caráter conservador, trilha um caminho semelhante ao defender a idéia de representação por afinidade. Tanto no caso da advocacia quanto na atuação da sociedade civil, a representação parece prescindir de

qualquer necessidade de autorização formal, uma vez que sua legitimação se dá, na realidade, pela identificação com a causa. A diferença aqui, é que é a relação com o tema que confere legitimidade à representação realizada via organismos internacionais e sociedade civil.

Por fim, foi apresentada a visão de Luis Felipe Miguel que, ao perceber a representação em três dimensões, chama atenção para o processo de formação de interesses e identidades coletivas, ativando a participação da sociedade civil, via deliberação. O autor sugere a constituição de arenas discursivas paralelas às instâncias decisórias, onde indivíduos possam formular autonomamente suas preferências, construindo identidades de grupo.

A partir desta breve revisão das principais propostas alternativas apresentadas para uma compreensão mais ampla da representação e de suas novas formas assumidas no cenário contemporâneo, faz-se importante ressaltar que todas elas passam, em alguma medida, pela ativação da sociedade civil e pelo debate público, ou seja, por formatos que aludem à ampliação da participação política. Um ponto central nesta discussão é que tais propostas, centradas na deliberação e na ampliação da participação, não pretendem se opor à representação, mas sim à agregação automática de preferências. A representação é, assim, um veículo da participação. Neste sentido, nos parece altamente pertinente problematizar as condições de participação, acesso e igualdade política nas associações civis, bem como nas arenas deliberativas, freqüentemente apontadas como forma de ampliação da participação e, assim, da representação de grupos marginalizados.

A idéia de representação como um vínculo permanente entre Estado e sociedade civil, via ativação dos atores sociais e responsividade contínua do governo, estabelece uma relação conceitual entre representação e participação. Nesta perspectiva de aprofundamento e reforma da democracia, como nas formulações aqui apresentadas, a participação não é entendida como uma alternativa ou ameaça à representação, mas sim como um requisito essencial ao bom funcionamento do governo representativo. Isso nos força a pensar mais detidamente sobre o papel das formas não-eleitorais de participação. Como bem aponta Plotke,

The opposite of representation is not participation. The opposite of representation is exclusion. And the opposite of participation is

abstention. Rather than apposing participation to representation, we should try to improve representative practices and forms to make them more open, effective and fair. Representation is not an unfortunate compromise between an ideal of direct democracy and messy modern realities. Representation is crucial in constituting democratic practices (PLOTKE, 1997:19).

Perceber a representação desta forma abre inúmeras possibilidades empíricas de expandir a participação, sobretudo de grupos excluídos ou sub-representados, via arranjos que abrigam simultaneamente a participação e novas e modalidades de representação. É justamente neste contexto que se situam os novos arranjos participativos ou híbridos<sup>16</sup>. Tendo em vista, portanto, que estas novas formas de participação, baseadas na deliberação e na ativação da sociedade civil, envolvem também novas formas de representação política, pretende-se aqui chamar atenção para o fato de que as propostas de compreensão destas novas modalidades de representação devem considerar elementos adicionais relevantes, até então circunscritos à temática da participação política. Torna-se, neste contexto, altamente relevante e desejável que tais formulações acerca das novas modalidades representativas, em que pese sua enorme contribuição teórica, abordem temas usualmente próprios aos estudos de participação política, como os efeitos de desigualdades estruturais na ativação política e inclusão (*inclusiveness*), que não tem sido satisfatoriamente colocados na discussão em torno da representação. Da mesma forma, é preciso, dada à superposição entre a prática representativa e participativa, transpor discussões usualmente próprias da primeira, como questões acerca dos elementos de autorização e *accountability*, à participação política<sup>17</sup> (REIS & BUENO, 2006).

Nossa intenção aqui se concentra na primeira parte desta tarefa, que conta com bem menos esforços já empreendidos, na tentativa de compreender em que medida as assimetrias que atravessam a participação poderiam atingir também as novas formas de representação não-eleitorais. Em outras palavras, consideramos que o debate sobre desigualdade política, geralmente utilizado na literatura sobre participação, deve ser

---

<sup>16</sup> Híbridos “no sentido de que envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil” (AVRITZER & PEREIRA, 2005:17).

<sup>17</sup> Segundo Castiglione e Warren (2005), os elementos tradicionais da representação eleitoral, como autorização legal e controle público regular, não podem ser exigidos nas novas formas de representação, uma vez que é justamente sua ausência que as distingue. Os autores sugerem, então, equivalentes funcionais para os elementos da autorização e *accountability* nas modalidades “informais” de representação, como justificação pública, transparência, entre outros.

transposto para a discussão sobre as novas formas de representação, uma vez que os novos espaços deliberativos claramente incorporam as duas dimensões. Como tais arranjos pretendem aprimorar as práticas representativas e até mesmo desenvolver novas modalidades de inclusão política, o problema aqui considerado é a possibilidade do exercício de uma representação excludente, distorcida por padrões enviesados de participação, ou seja, por assimetrias na propensão à participação política.

Como já demonstrado em estudos clássicos da sociologia política (VERBA, SCHLOZMAN & BRADY, 1995; MILBRATH, 1965), variáveis sociodemográficas, como renda, escolaridade, raça e gênero, são preditoras relevantes da participação<sup>18</sup>. De modo geral, tais variáveis indicam que a atividade política é enviesada a favor dos estratos de renda e escolaridade mais elevados. Sendo assim, torna-se relevante questionar se tais impactos da desigualdade política na participação atingiriam também a prática representativa, dado o cenário de superposição entre os dois elementos. Uma vez que as novas modalidades de representação surgem, em grande medida, como tentativa de superar ou ao menos reduzir as distorções e exclusões no campo político, torna-se crucial avaliar se tais arranjos não reproduzem, ou até reforçam, as desigualdades de origem socioeconômica. A inclusão e a igualdade política se vinculam, assim, às condições de acesso ao debate público, ou seja, à possibilidade real de participação na arena política.

Tendo em vista que os direitos políticos, ainda que legalmente garantidos, podem ser desigualmente preenchidos, distorções importantes no plano da participação podem comprometer a efetiva ampliação da representação política. Uma vez definida a esfera pública e a ativação da sociedade civil como canais de participação e de ampliação da representação, é importante questionarmos se, de fato, as minorias e grupos de estratos mais pobres da população terão acesso a estes espaços. Se por um lado, observa-se uma pluralidade de oportunidades para a representação antes não existentes, por outro corre-se o risco de que tais alternativas beneficiem desproporcionalmente indivíduos com mais acesso aos recursos necessários à participação. É preciso atentar para a possibilidade de que grupos com maiores níveis de educação, renda, tempo e capital social sejam mais bem representados do que grupos com menores níveis de sofisticação nos novos espaços participativos. Em um país como o Brasil, marcado por enormes desigualdades e heterogeneidades estruturais, o impacto

---

<sup>18</sup> Esta discussão será feita de forma mais aprofundada no capítulo seguinte.

da exposição a esses processos podem exacerbar tais características ao impedir ou dificultar o acesso de grupos fora dos estratos mais privilegiados da sociedade. Como aponta Fábio Wanderley Reis, “*para a maioria dos que se acham submetidos às privações materiais e intelectuais ligadas a tais condições, os prospectos de participação autônoma em processos significativos de deliberação coletiva são deveras pobres*” (2004: 40).

A análise dos novos formatos representativos deve, portanto, atentar para os riscos do exercício de uma representação sistematicamente excludente. Como muito bem pontuado por David Plotke (1997), o perigo aqui é que se dissemine o oposto da participação, ou seja, a abstenção, neste caso derivada das desigualdades econômicas e culturais que acabam por transbordar para o campo político<sup>19</sup>. Estas possibilidades no plano empírico, bem como as antigas questões teóricas da teoria política e social que as orientam, serão objeto de análise nos próximos capítulos.

---

<sup>19</sup> A desigualdade na representação não constituiria problema, a princípio, caso a não-participação na esfera política fosse decorrente de uma decisão pessoal e tomada de forma espontânea pelo indivíduo. Entretanto, a desigualdade política passa a ser um problema quando a propensão à abstenção se relaciona a atributos pessoais de determinado grupo ou indivíduo. Se a não-participação não ocorre de forma aleatória no interior de uma população, mas segue determinado padrão sistemático de associação com certas características apresentadas pelos indivíduos, podemos dizer que há um viés na esfera política contrário a estes indivíduos ou grupos que apresentam menores probabilidades de engajamento e participação políticos (REIS, B., 2007). E isso, claramente, coloca um problema em relação ao ideal democrático.

## 2. Participação Política e o Problema da Desigualdade

Após um período de domínio das teorias minimalistas da democracia no campo da ciência política, demandas por maior participação e por mais igualdade na representação surgem com força em diversas partes do mundo (PLOTKE, 1997). Neste movimento em direção a um aprofundamento democrático, a dimensão das relações entre participação e representação passa a ocupar papel de destaque, como se buscou demonstrar no capítulo anterior. Neste cenário de expansão dos estudos sobre o tema, consideramos que ainda se faz necessário um tratamento analítico mais detido e aprofundado sobre as relações entre tais instrumentos de ação política. Julgamos particularmente relevante, no quadro de análise das novas modalidades representativas nas quais tais elementos interagem, analisar as especificidades de cada campo de estudos, buscando sobrepô-los, na tentativa de compreender melhor cada fenômeno.

Tendo em vista que as questões clássicas dos estudos de representação, como autorização, accountability e prestação de contas já vêm sendo em ampla medida aplicadas às discussões sobre participação, parece crucial operar no sentido inverso, deslocando as discussões do campo de estudos da participação às análises acerca da dinâmica representativa. Interessa-nos aqui, portanto, aplicar temas usualmente próprios aos estudos de participação política - como os efeitos da desigualdade na ativação política e inclusão - à discussão em torno da representação, sobretudo no tocante à prática representativa nos novos arranjos participativos, nos quais se estabelece uma clara articulação entre participação e representação políticas. Como as condições materiais estão intimamente associadas à possibilidade de participação na vida política (MIGUEL, 2003), torna-se relevante compreender como os atores que ocupam os novos espaços de representação, via instituições participativas, são acometidos pelo problema da desigualdade de recursos.

Sendo assim, neste capítulo, pretende-se avançar na tentativa de contribuir, ainda que de maneira modesta e incipiente, na superação desta lacuna, buscando inicialmente retomar discussões caras ao campo da participação com o intuito de aplicá-las ao terreno ainda mais espinhoso da representação política.

O capítulo será constituído de uma discussão inicial acerca da participação e dos fatores que impactam a probabilidade de ativação política dos indivíduos. Pretende-se

ressaltar que, dada a desigualdade na distribuição dos recursos necessários à participação, os diferentes cidadãos apresentam-se em posição desigual no regime democrático em termos de vocalização de demandas e influência sobre o sistema político. Usualmente a maior disponibilidade de recursos, sejam eles objetivos ou subjetivos, está associada à maior propensão à ativação política, fazendo com que as desigualdades na posse destes recursos atravessem de forma significativa a participação. Como vimos anteriormente que participação e representação políticas estão estreitamente relacionadas nas novas instituições participativas, buscar-se-á compreender como as desigualdades podem impactar a participação e, assim, permear também as novas modalidades representativas.

Após uma apresentação geral do problema como colocado em estudos sociológicos clássico, tentaremos avaliar como algumas correntes teóricas lidaram com este problema. A partir das críticas aos teóricos elitistas, que percebem a dominação do poder político por uma minoria como regra sociológica invariável, será apresentada a teoria deliberativa, que busca reintroduzir a participação popular como elemento crucial do regime democrático. As críticas a tal modelo, no entanto, vão retomar justamente a discussão acerca da desigualdade de recursos, uma vez que os deliberativos parecem atender pouco para este problema. Por fim, objetiva-se discutir em que medida tais teorias e suas respectivas críticas podem contribuir para a compreensão de arranjos participativos, desenvolvidos justamente como mecanismos que visam minimizar as desigualdades, promovendo um padrão de participação e representação mais democrático e inclusivo.

## *2.1 - Participação e Desigualdade política*

O regime democrático e suas instituições, baseadas no sistema representativo de governo, têm sua legitimidade assentada essencialmente nos princípios da liberdade e igualdade. Ao analisar a natureza de tais elementos, Tocqueville (1987) acredita ser a igualdade de condições entre os homens e o amor que os indivíduos desenvolvem por ela, o traço distintivo das democracias. O autor aponta que a crescente igualdade de condições em um regime democrático resulta na difusão de princípios individualistas na sociedade, criando um isolamento individual, uma espécie de abandono da sociedade.

Nos sistemas democráticos não haveria, assim, uma cadeia de indivíduos; apenas eles separados, o que faz com que os laços afetivos na democracia tornem-se, segundo ele, mais frágeis. Nesta perspectiva, a participação assume lugar de destaque, na medida em que, por intermédio de instituições livres e associações civis, os cidadãos passam a agir conjuntamente, se sentindo dependentes uns dos outros na produção do bem público, se contrapondo, assim, a tal individualismo.

Segundo o autor de *A Democracia na América*, como a ação recíproca e conjunta é quase nula nas sociedades democráticas, é preciso criá-las artificialmente e cabe exatamente às associações cívicas este papel. A participação nas instituições serve, assim, para lembrá-los de que vivem em sociedade, reforçando a união entre os cidadãos, a despeito dos instintos individualistas que os separam. O engajamento em tais associações atuaria ainda como facilitadora das associações políticas, ao mesmo tempo em que estas últimas desenvolvem e aperfeiçoam as primeiras. As associações políticas, segundo Tocqueville, podem ser entendidas como “escolas gratuitas” que ensinam aos cidadãos a teoria geral dos vínculos associativos e seu exercício, induzindo a formação de uma consciência cívica e, assim, deslocando o auto-interesse imediato para um interesse mais generalizante, cultivando a reciprocidade e a confiança entre eles. Este processo funcionaria, portanto, como mecanismo de desenvolvimento democrático (TOCQUEVILLE, 1987).

É no seio das associações políticas que os americanos de todos os estados, de todos os espíritos e de todas as idades a cada dia tomam gosto geral pela associação e se familiarizam com seu emprego. (...) Depois, transportam para a vida civil as noções que adquiriram assim e as fazem servir a mil usos (1987:400).

Assim como Tocqueville, os teóricos do pluralismo também vão atribuir grande relevância ao papel da participação nos regimes democráticos, ao ressaltar a existência de uma pluralidade de grupos de interesses e a possibilidade de inserção de suas demandas na agenda política de diversas maneiras, graças ao caráter poroso das democracias contemporâneas. Dahl (1966, 1989a; 1989b; 1997; 2001), expoente clássico da corrente pluralista, acredita que os sistemas políticos são, na realidade, dominados por diferentes grupos, cada um com maior acesso a uma determinada

combinação de recursos políticos, que exercem influência direta ou indireta sobre os processos decisórios. Ainda que o governo de todos não seja factível, a democracia possível – a poliarquia – seria caracterizada pela distribuição da capacidade de influência entre uma miríade de grupos. Um dos elementos centrais da poliarquia seria, assim, a existência de uma multiplicidade de pólos de poder, sem que nenhum deles domine toda a sociedade (DAHL, 1966).

Nesta perspectiva, as desigualdades na participação política são percebidas como um problema que pode afetar o bom funcionamento do regime, e não como justificativa para a concentração de poder nas mãos de uma elite (DAHL, 1966), como determinavam os teóricos elitistas. O autor argumenta que todos os indivíduos devem participar do processo democrático em diversos níveis, e não como meros votantes e delegadores de poder. Integrante da corrente conhecida como pluralista, Dahl (1997) enfatiza que os cidadãos podem inserir suas demandas na agenda política de diversas maneiras além do voto, graças ao caráter poroso das democracias modernas. A partir da idéia de competição entre grupos na sociedade, o autor enfatiza a possibilidade de participação via canais de influência destes grupos de interesse, contribuindo de forma crucial para a consolidação do tema da inclusão política como condição essencial para a democracia.

Nota-se, neste sentido, um salto importante com relação a certas teorias anteriores, para as quais a participação popular se constitui como um empecilho ao bom funcionamento do regime democrático. Ao contrário, estabelece uma série de condições e critérios que devem ser preenchidos de modo a garantir a efetivação das democracias modernas, influenciando seu desempenho institucional. O autor estabelece que, durante o processo eleitoral, todos devem poder manifestar igualmente suas preferências através do voto e, a partir daí, a alternativa mais votada é declarada como a vencedora. Os indivíduos devem poder incluir alternativas na agenda política, sendo que todos eles devem possuir o mesmo conhecimento e ter acesso a informações idênticas sobre as alternativas. Além disso, considera que após declarada a alternativa vencedora (seja referente à escolha de líderes ou mesmo de políticas a serem implementadas), as ordens dos eleitos serão executadas (DAHL, 1989).

A partir destas condições, Dahl acredita ser possível fazer uma análise dos sistemas existentes, verificando o quanto eles se aproximam ou não do ideal proposto. Os sistemas políticos que mais se aproximassem do topo nesta escala, representariam o

que Dahl chama de poliarquia, que se configura, portanto, como uma realização imperfeita, porém próxima, do ideal democrático, dentro das possibilidades oferecidas pela configuração moderna dos Estados soberanos.

Dahl apresenta ainda critérios complementares que devem ser observados para que tais condições se institucionalizem, como o direito à liberdade de expressão, que garante que os cidadãos participem da vida política de seu país, tornando seus argumentos públicos e conhecidos. O acesso a fontes diversificadas de informação também é crucial, bem como o direito à autonomia de associação, uma vez que organizações independentes do governo são formas de ampliar a participação democrática através da criação de espaços de deliberação e debate entre os cidadãos. A observação destes critérios é que vai garantir uma participação efetiva e igualitária dos cidadãos no processo democrático, de modo a estabelecer uma cidadania inclusiva (DAHL, 2001). Nessa perspectiva, em regimes democráticos cada cidadão deve poder expressar suas preferências políticas igualmente, via os mecanismos de participação, e ser igualmente considerado pelo governo, que deve ser responsivo às demandas dos indivíduos, considerando-as de forma equitativa. Este tipo de preocupação normativa de Dahl com o aprimoramento das chances de efetiva participação dos cidadãos no processo decisório, ainda muito centrado no momento eleitoral, é que vai qualificar o mecanismo representativo, tornando-o mais inclusivo. A participação é entendida, portanto, como mecanismo essencial ao bom funcionamento do regime e ao aprofundamento democrático, enquanto a pluralidade de grupos inseridos no sistema político aparece como elemento crucial da poliarquia. (DAHL, 1989; 1997).

Partindo deste mesmo pressuposto, o vínculo positivo entre participação e qualidade da democracia, Almond e Verba (1963) acreditam que a participação em associações voluntárias contribui indiretamente para o desenvolvimento de uma *cultura cívica*, que seria fundamental na criação de um ambiente favorável para o bom funcionamento das instituições políticas. A obra clássica dos autores, *The Civic Culture*, que introduz os fundamentos do que se tornaria mais tarde a Teoria do Capital Social<sup>20</sup>, apresenta o argumento central dos autores, segundo o qual grupos primários de

---

<sup>20</sup> A abordagem centrada na idéia de capital social ou cultura cívica enfatiza a relevância de processos psicológicos e culturais que, ainda que próprios do desenvolvimento individual, acabam por impactar a dinâmica institucional do regime democrático. De modo geral, as experiências vivenciadas em termos de participação e engajamento cívicos promoveriam o desenvolvimento pessoal, bem como o fortalecimento de uma personalidade democrática. Desta forma, sociedades nas quais a maioria da população desenvolve habilidades cívicas seriam mais propensas à consolidação de uma cultura política democrática, influenciando positivamente o desempenho institucional do regime.

interação constituem as arenas centrais de socialização nas quais os indivíduos adquirem e desenvolvem habilidades que modelarão suas atitudes em relação à política.

Mais recentemente, Verba, juntamente com Schlozman e Brady, retoma parte desta discussão na tentativa de aprofundar o tratamento analítico em torno da participação política (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995). De modo geral, os autores avaliam que a participação dos cidadãos na vida pública não é bem distribuída, fazendo com que a desigualdade política assuma a forma de um problema teórico e empírico. De acordo com o modelo apresentado pelos autores, o Modelo do Voluntarismo Cívico<sup>21</sup>, a participação política seria condicionada por três fatores principais: recursos, motivação e redes de recrutamento.

A motivação estaria ligada ao grau de interesse do indivíduo por assuntos políticos, quantidade de informação, identificação partidária e percepção acerca do potencial de eficácia política. Já o recrutamento é explicado pela proximidade do indivíduo a redes que o pressionem e/ou aumentem suas chances de participar politicamente. Os recursos, por sua vez, ocupam papel central, uma vez que constituem o fator necessário para que os demais (motivação e redes de recrutamento) sejam convertidos em atividade política de fato. Ainda que os elementos que conformam a motivação política de um indivíduo sejam elevados - o que o impeliria a participar - são os recursos que tornam o engajamento significativo, propiciando a efetivação da participação (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995).

Os recursos são definidos pelos autores como renda, tempo e habilidades cívicas, e cada um está diferentemente relacionado à posição social do indivíduo e à forma como impactam a participação. Enquanto renda e algumas habilidades cívicas são fortemente relacionadas ao *status* socioeconômico, estando mais disponíveis àqueles em posições mais elevadas na estratificação social, tempo e outros tipos de habilidade são menos estratificados por posição socioeconômica (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995). Isso se justifica pelo fato de que algumas habilidades estão relacionadas ao nível educacional, enquanto outras são desenvolvidas em contextos não-políticos, como igreja, trabalho, clubes, e outros<sup>22</sup>. Embora reconheçam a importância dos espaços associativos e o menor impacto do status socioeconômico sobre alguns recursos, os

---

<sup>21</sup> Tradução livre de Civic Voluntarism Model.

<sup>22</sup> De acordo com os autores, a participação em instituições e associações fora do âmbito político favorece o desenvolvimento de habilidades importantes e necessárias para o engajamento na participação política propriamente dita, uma vez que cria oportunidades de se envolver em uma série de decisões sociais, dinâmicas e atividades que desenvolvem capacidades diversas.

autores apontam que “a estratificação de recursos por faixas socioeconômicas e outras clivagens demográficas se torna a principal explicação para as desigualdades na participação”<sup>23</sup> (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995, p. 288).

É justamente a partir desta constatação que emerge a preocupação dos autores com os problemas derivados da desigualdade, uma vez que consideram que a democracia só poderá florescer quando todos os cidadãos de um determinado país forem capazes de vocalizar igualmente suas necessidades. Uma vez que a igualdade de direitos não garante igualdade substantiva, as desigualdades na participação decorrentes de disparidades de recursos se apresentam como um problema relevante para o regime democrático. Como a principal preocupação dos autores está na efetivação da participação como mecanismo de transmissão de preferências e necessidades aos atores políticos, as desigualdades na participação e, conseqüentemente na vocalização de demandas, irão gerar impactos desiguais sobre a responsividade governamental (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995). O que os autores pretendem ressaltar é que um sistema que negue direitos iguais de participação e de vocalização a seus cidadãos, está violando um princípio estruturante do regime democrático. Nas palavras dos autores,

Nossa análise mostra que as disparidades na participação não emergem apenas porque algumas pessoas têm inclinação a serem ativas enquanto outras não. Ao contrário, as desigualdades na participação derivam não apenas de diferenças de motivação, mas também de diferenças no acesso a recursos de tempo, dinheiro e habilidades que facilitam a atividade. Neste caso, iniquidades na participação colocam um potencial desafio para a democracia (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995, p. 28)<sup>24</sup>.

Como todas as formas de atividade política demandam recursos, é justamente o tipo requerido - tempo, dinheiro ou habilidades - e o grau de estratificação deste recurso que vai determinar qual voz é ou não ouvida pelo sistema político. Neste sentido, Verba, Schlozman e Brady (1995) chamam atenção para o fato de que a igualdade de

---

<sup>23</sup> Tradução livre de “the stratification of resources along lines of socioeconomic and other demographic cleavages will become a principal explanation for the inequalities in participation (...)”.

<sup>24</sup> Tradução livre de “our analysis shows that disparities in participation do not arise solely because some people have the inclination to be active and others do not. Instead, participatory inequalities derive not only from differences in motivations but also from differences in access to the resources of time, money and skills that facilitate activity. In this case, inequalities in participation pose a potential challenge to democracy”.

vocalização das demandas é crucial para a legitimidade do regime democrático, na medida em que os diversos interesses devem ser igualmente considerados. Se os indivíduos que participam e aqueles que não se engajam em atividades políticas se assemelhassem em todas as dimensões políticas relevantes, as iniquidades na participação não constituiriam uma ameaça ao princípio democrático da igual proteção de interesses. Como este não é o caso, torna-se altamente relevante avaliar *quem* participa, de modo a perceber quais demandas estão sendo realmente expressas e capturadas pelo governo. Essa questão se torna relevante na medida em que os indivíduos cujas preferências se tornam visíveis aos governantes, por meio da atividade política, não são representativos da população como um todo (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995).

Os resultados da pesquisa reportados em *Voice and equality* mostram justamente que indivíduos com maior acúmulo de recursos requeridos para a participação política são os que conseguem ser mais “ouvidos” pelos governos; ou seja, conseguem vocalizar suas preferências de forma mais eficiente e fazer com que elas atinjam o sistema político. Desta forma, atores desigualmente providos dos recursos necessários à participação apresentam-se em posição desigual no regime democrático. As conseqüências da iniquidade na participação para a democracia se associariam, portanto, ao grau de representatividade dos indivíduos que efetivamente são ouvidos pelo sistema político. Como determinados grupos contam com menos recursos associados à participação política, como renda ou educação, por exemplo, eles estarão menos presentes nas arenas participativas; ou seja, haverá menos demandas e reivindicações advindas destes grupos. E repousa justamente no fato de que diferentes grupos são desproporcionalmente representados, e que assim o governo “escuta” mais alguns indivíduos do que outros, o risco de comprometer o princípio democrático de igual proteção dos interesses (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995). Como já mencionado, este argumento representa, inclusive, uma das principais críticas que recaem sobre o modelo pluralista dahlsiano, uma vez que, ainda que o governo seja poroso a demandas coletivas, grupos com diferentes recursos impactam diferentemente o sistema político. Aparece aqui, mais uma vez, claramente a preocupação com a desigualdade de recursos.

De modo geral, portanto, os autores vão ressaltar que a voz política de cada cidadão é diferente e que a expressão de alguns grupos, dotados de determinadas

características relevantes, é mais ressonante no tocante à apresentação de demandas via participação. O papel da renda na propensão a participar é salientado como um fator de grande relevância neste sentido, uma vez que opera sistematicamente na produção de distorções a favor de opiniões mais conservadoras e na sub-representação dos grupos mais necessitados em termos de proteção social e assistência governamental.

Um outro ponto importante levantado pelos autores é a importância do nível educacional. A educação aparece como recurso central, uma vez que possibilita acesso privilegiado a outros recursos, como renda, capacidades cognitivas, habilidades de comunicação, entre outros. Os efeitos diretos da educação sobre a participação política são, assim, combinados a seus efeitos indiretos, que potencializam a propensão do indivíduo a participar e a ser ativado politicamente (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995).

A educação tem um papel significativo em relação a cada um dos fatores relativos à participação. Ela afeta a aquisição de habilidades; conduz a oportunidades de maiores níveis de renda e ocupação; situa os indivíduos em ambientes nos quais eles podem ser recrutados para a atividade política; e estimula o engajamento psicológico e cognitivo com a política (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995: 433)<sup>25</sup>.

A escolaridade é também uma variável central para a ativação política na obra de Lester Milbrath (1965), referência central nos estudos que buscam compreender o impacto das desigualdades sociais sobre a participação política. Milbrath elabora o que ficou conhecido como Modelo da Centralidade, segundo o qual quanto mais próximo o indivíduo se encontra do centro de um sistema político, maior é a sua probabilidade de ativação política. Em uma linha semelhante à de Verba, Schlozman e Brady (1995), o autor aponta que não apenas aspectos socioeconômicos, relacionados a atributos como renda, escolaridade e *status* ocupacional, mas também fatores mais subjetivos, como crenças, habilidades cognitivas e envolvimento na comunidade estão fortemente associados à participação. Ser mais central, nesta perspectiva, corresponderia a apresentar índices socioeconômicos mais elevados e, em relação à dimensão subjetiva,

---

<sup>25</sup> Tradução livre de “Education has a significant direct role with respect to each of the participation factors. It affects the acquisition of skills; it channels opportunities for high levels of income and occupation; it places individuals in institutional settings where they can be recruited to political activity; and it fosters psychological and cognitive engagement with politics.

contar com maiores níveis de informação e conhecimento, maior envolvimento psicológico com a política e crenças mais positivas em relação à efetividade da ação política (FIALHO, 2008).

É importante ressaltar que os efeitos das duas dimensões da centralidade sobre a participação política tendem a ser cumulativos, em decorrência da interação entre elas<sup>26</sup>. Desigualdades nas dimensões objetiva e subjetiva tenderiam a se reforçar, uma vez que não são independentes entre si, e que posições mais centrais na dimensão subjetiva dependeriam de posições mais altas na dimensão objetiva. Assim, os elementos subjetivos, correspondentes em certa medida ao engajamento e às redes de recrutamento no Modelo do Voluntarismo Cívico, seriam influenciados por variáveis sócio-demográficas (FIALHO, 2008). Por este motivo, o modelo da centralidade, assim como a formulação de Verba, Schlozman e Brady (1995), confere, entre os elementos que influenciam a participação política, papel central à educação, na medida em que ela possibilita um acesso privilegiado aos demais fatores relacionados à intensidade da atividade política.

De modo geral, as conclusões da pesquisa mostram que, independente da forma utilizada para se medir sofisticação política, “*quanto maiores os conhecimentos e crenças de uma pessoa em relação à política, mais provável é a sua participação no processo político*”<sup>27</sup> (1965:64). Desta forma, o modelo da centralidade aponta, mais uma vez, para o impacto das desigualdades sociais sobre a participação política, uma vez que a maior posse de recursos, sejam eles objetivos ou subjetivos, se associa à maior propensão à ativação e participação políticas.

Semelhantes, tanto o modelo da centralidade quanto o modelo do voluntarismo cívico convergem na direção da existência de fatores capazes de interferir no processo de ativação política, gerando assimetrias favoráveis aos indivíduos de posição social mais elevada. Ambos os modelos apontam para a existência de aspectos, tanto objetivos quanto subjetivos, capazes de influenciar a probabilidade de um indivíduo se tornar politicamente ativo (FIALHO, 2008:13).

---

26 O autor chama atenção ainda para o fato de que muitas vezes as variáveis associadas à participação política se mostram fortemente relacionadas a atividades não-políticas, destacando uma dimensão cumulativa da participação. Desta forma, a entrada no ambiente político seria provavelmente mais fácil para um indivíduo que se envolve em atividades sociais do que para aquele que evita a participação na comunidade e em outras ações coletivas (MILBRATH, 1965).

27 Tradução livre de “the more sophisticated a person’s cognitions and beliefs about politics, the greater the likelihood of his participation in the political process”.

Como podemos perceber, a preocupação com as desigualdades na distribuição de recursos e a forma como tais desigualdades impactam a participação popular é recorrente no campo da ciência política. Muitos teóricos, como demonstrado, partindo da constatação de que os recursos e o poder político estão desigualmente distribuídos entre os cidadãos, se preocuparam com a formação de elites que impeçam a igual participação de todos, comprometendo assim o ideal democrático.

Se tal preocupação aparece como questão importante nas análises supra-citadas, este não parece ser o caso de algumas outras tradições da teoria democrática que, embora considerem a participação como elemento crucial para a legitimação do regime democrático, não dispensam a mesma atenção para os problemas oriundos da desigualdade de recursos sobre a capacidade participativa e discursiva dos cidadãos na arena pública. O modelo deliberativo de democracia, cuja análise da dinâmica participativa ocorre a partir dos processos de debate e troca de razões públicas, é um expoente claro deste tipo de abordagem uma vez que não atenta para a influência dos indicadores socioeconômicos e culturais na capacidade discursiva dos atores sociais (Habermas, 1995; Fraser, 2007; Young, 2001).

Analisaremos a seguir alguns dos elementos centrais do deliberacionismo, na medida em que se configura como uma abordagem de grande relevância na análise e compreensão da participação política. Ao mesmo tempo, nos parece uma abordagem interessante para pensarmos as questões colocadas nesta dissertação, uma vez que ainda que preconizem a participação igualitária dos diferentes cidadãos como pressuposto fundamental para a realização do ideal democrático, parecem não atentar para o quadro de dificuldades (exclusão e desigualdades) que permeiam a participação e limitam a tão defendida ampliação dos cidadãos envolvidos com a dinâmica deliberativa.

## *2.2 - A Concepção Deliberativa de Democracia: Discurso e Deliberação*

A teoria deliberativa baseia-se no princípio de que a legitimidade das normas em um regime democrático está assentada na existência de amplos processos de deliberação, formados por todos aqueles potencialmente afetados pelas decisões coletivas alcançadas (CUNHA, 2007a). Este princípio, que pressupõe um elemento de

inclusão e é conhecido como *Princípio D* (Habermas, 1997), retoma a vinculação entre participação e legitimidade, associando a qualidade da democracia às possibilidades de ampliação da participação política e da deliberação pública entre cidadãos livres e iguais. A ênfase aqui recai não tanto sobre o impacto da participação sobre a socialização individual, mas sobre o aprendizado coletivo. Nesta perspectiva, que busca recuperar a dimensão normativa da democracia, a consolidação de espaços deliberativos plurais e inclusivos é crucial, na medida em que a legitimidade democrática deriva da ampla participação e do debate público entre os cidadãos em torno dos assuntos de interesse da coletividade.

A ênfase nestes elementos, bem como a recusa da tese da incompatibilidade entre complexidade administrativa e soberania popular, é que vai conferir lugar central à noção de esfera pública no modelo deliberativo. O conceito de esfera pública desenvolvido por J. Habermas<sup>28</sup> (1984) vai reforçar a importância da participação ao considerar que a tematização e a apresentação pública de novas questões, geralmente não tratadas pelas elites políticas, atuam no sentido de ampliar a agenda institucional. Através da esfera pública, na qual ocorre o debate e a interação entre os indivíduos, problemas são identificados, elaboram-se argumentos, opiniões são formadas e publicizadas. Assim, “*diferentes concepções morais, tradições e identidades culturais se colocam em contato e se dá a formação democrática da opinião e da vontade, em moldes informais*” (ROCHA, 2007:97). Segundo Habermas, que vai insistir nas possibilidades práticas de ampliação da participação popular em sociedades complexas, tais fluxos comunicativos oriundos da periferia do sistema político atingiriam os centros decisórios, influenciando e, assim, legitimando as tomadas de decisão (FARIA, 2009).

Para Habermas, o processo de generalização de normas é um processo comunicativo, indicando a existência de uma racionalidade distinta da puramente instrumental no interior do sistema político. Ao contrário do modelo agregativo, na democracia deliberativa a maioria não é mais formada somente por meio da simples aferição de preferências dadas, mas também por meio do debate entre indivíduos iguais, que podem alterar seus posicionamentos, partilhar informações e dividir conhecimento,

---

28 Habermas define a esfera pública como uma rede de comunicação e fluxo de informações e opiniões que funciona como um canal de expressão de uma série de problemas sociais que estariam sendo ignorados ou sub-representados no sistema político formal (PERUZZOTTI, 2008). Segundo ele, “*a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos*” (HABERMAS, 1997: 92).

qualificando assim a regra da maioria. Nesta perspectiva, a democracia não envolve apenas ações estratégicas e individuais, mas sim a produção de um consenso normativo que permite a coordenação política. Este consenso seria produzido por meio do debate político no interior da esfera pública democrática, na qual os indivíduos discutem e deliberam sobre as questões relevantes, de modo a tornar suas manifestações e posições conhecidas pelas autoridades governamentais (AVRITZER, 2000).

No modelo habermasiano, a questão central do processo democrático passa a ser, então, a de como garantir que os processos decisórios e políticas implementadas pelo sistema político estejam conectados com a formação da vontade coletiva na esfera pública, que é o que constitui a fonte de legitimação das instituições democráticas. Sendo assim, decisões políticas serão consideradas legítimas se, e somente se, forem antecedidas por um debate constituído por todos os potencialmente afetados por elas, refletindo a noção de bem comum construída dialogicamente (ROCHA, 2007; PEREIRA, 2007; BENHABIB, 2009). O processo democrático teria sua origem, portanto, na própria esfera pública e estaria baseado na comunicação e na incorporação de todos os indivíduos no processo deliberativo. As questões levantadas na esfera pública funcionariam como sensores dos problemas sociais, direcionando o sistema administrativo através das demandas formuladas no processo comunicativo (FARIA, 2000; LUCHMAN, 2002). É importante ressaltar que a opinião pública, no modelo habermasiano, não pode reger diretamente o sistema administrativo, mas deve orientá-lo, através da canalização da influência gerada na esfera pública. Cabe ao sistema político institucionalizado a elaboração de tais demandas em legislação especializada e legítima. As decisões políticas, portanto, devem estar fundamentadas no debate efetivado no âmbito da sociedade, que atingem o sistema político por meio de um fluxo comunicativo e se institucionalizam através dos corpos parlamentares, conduzindo o processo decisório formal (HABERMAS, 1997). Como aponta Sérgio Costa, “*os procedimentos democráticos institucionalizados devem assegurar que os processos espontâneos de formação de opinião sejam considerados nas instâncias decisórias*” (COSTA, 1995:59).

No modelo deliberativo a esfera pública aparece ainda como espaço crucial para a contestação e transformação social, uma vez que confere visibilidade a atores e discursos ignorados ou não devidamente considerados no domínio do campo político institucional. O caráter transformador seria derivado justamente da difusão de novas

identidades, discursos e práticas que desafiam e contestam os padrões pré-existentes. A participação assume, assim, uma dupla função: contribuir para equilibrar a representação das diversas demandas sociais, ao abrir o sistema político aos grupos periféricos; e transformar as identidades políticas e sociais, na medida em que confere visibilidade a novos discursos (PERUZZOTTI, 2008). Desta forma, ao mesmo tempo em que as preferências são construídas e reconstruídas por meio das interações entre os cidadãos, a igualdade de participação na esfera pública é ressaltada, resgatando um elemento constitutivo clássico da democracia, que aparecia apenas de forma opaca nas teorias elitistas contemporâneas (MIGUEL, 2002). Neste sentido, a esfera pública habermasiana apresenta o potencial inclusivo e igualitário pelo fato de pressupor a livre participação dos atores sociais que passam a interagir com base “na força do melhor argumento” e por incorporar questões até então restritas ao âmbito privado.

Neste cenário, estaria reservado à sociedade civil o papel de canalizar os temas a serem formalmente regulados e gerenciados pelo aparato burocrático institucionalizado. Ao se configurar como um conjunto de atores distintos dos partidos políticos e instituições formais, que atua em uma lógica que escapa à racionalidade puramente estratégica dos mercados, a sociedade civil representaria a pluralidade e sua conseqüente potencialidade em tematizar novas questões e problemas. Tal atuação coloca a sociedade civil em uma posição central na democracia deliberativa, uma vez que constitui a possibilidade de ampliar a esfera pública e, assim, a agenda governamental, representando os interesses dos atores excluídos do sistema político ao captar os ecos dos problemas sociais (HABERMAS, 1997). Como bem apontam Santos e Avritzer (2002), a esfera pública se configura como o espaço no qual a sociedade civil – aí incluídos mulheres, negros, trabalhadores, minorais raciais, entre outros – podem problematizar as condições de desigualdade restritas à esfera privada e sua condição de exclusão por meio dos arranjos participativos e deliberativos. Resta saber em que medida tais arranjos realmente promovem a inclusão de grupos minoritários e menos favorecidos, de modo a permitir tal problematização. Se estes espaços permanecem pouco abertos à entrada de indivíduos com menos recursos e à diversidade social, seu potencial inclusivo é ameaçado. Não haveria, assim, uma real ampliação da esfera pública e da representação, mas sim uma mera institucionalização de espaços de justificação pública.

A participação em associações voluntárias e movimentos sociais constitui, nesta perspectiva, elemento central no fortalecimento da democracia. A esfera pública, formada por organizações da sociedade civil, atua no sentido de possibilitar a formação de demandas que reflitam justamente as questões societárias ignoradas pelo sistema político-administrativo, funcionando como uma *“caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco”* (HABERMAS, 1997: 91). A democracia deliberativa supõe, assim, um processo de institucionalização de espaços de deliberação pública e ainda o potencial de transformação das preferências, nos quais se formariam os interesses coletivos. Estes, por sua vez, deveriam guiar os processos decisórios levados a cabo nas arenas institucionais do sistema estatal (LUCHMAN, 2007). A esfera pública estabelece, assim, uma mediação entre sociedade civil e Estado, sendo que a ênfase na participação está assentada, portanto, em um critério de legitimação das decisões governamentais (HABERMAS, 1997). Como bem sistematiza Faria, *“as decisões referentes às políticas públicas, para gozarem de legitimidade, devem, portanto, refletir a vontade coletiva organizada através da participação política em fóruns públicos de debate. Deste modo, a esfera pública é o local no qual os problemas que afetam o conjunto da sociedade são absorvidos, discutidos e tematizados (2005:56)”*. Como mencionado anteriormente, a ênfase não recai sobre os aspectos socioeconômicos dos atores presentes na esfera pública, mas sim sobre a legitimidade dos processos decisórios.

Assim como as associações cívicas, os movimentos sociais também assumem papel central neste modelo. Cohen e Arato (1992) destacam a relevância de tais movimentos, entendidos como o elemento dinâmico da sociedade civil contemporânea, uma vez que se constituem como formas alternativas de ação coletiva, diferentes dos grupos de pressão institucionalizados e internos ao aparato burocrático, que pretendem chamar a atenção das instituições representativas para suas reivindicações.

Apesar de sua enorme relevância na conformação do modelo deliberativo, Habermas é acusado de não propor mecanismos para institucionalizem a deliberação pública, gerando, assim, um conjunto de revisões no modelo. Os esforços de Bohman (data), Cohen (data) e Dryzek (data), entre outros, merecem destaque, na medida em que buscam “institucionalizar” a deliberação pública. De um modo geral, tais autores concordam que o modelo formulado por Habermas subestima o potencial de realização da soberania popular, uma vez que cabe aos cidadãos apenas uma influência informal

sobre o sistema, e não a participação efetiva nas tomadas de decisão. Os autores vão enfatizar, assim, a importância de mecanismos formais para a superação das principais dificuldades do modelo, como o pluralismo cultural e as desigualdades sociais, sugerindo a transformação do processo de discussão argumentativa em um processo de deliberação institucional (FARIA, 2000, LUCHMAN, 2002).

Bohman procura assegurar a prática da cooperação pública em contextos complexos, plurais e desiguais<sup>29</sup>, através dos princípios da não tirania, liberdade e igualdade participativa (LUCHMAN, 2002). Uma vez que a legitimidade das decisões de um governo deriva da interação entre cidadãos livres e iguais, a democracia deliberativa deve contar com um conjunto de regras e práticas que garantam a igualdade substantiva nos processos de tomada de decisão, por meio de um **formato institucional adequado**, que promova o diálogo constante entre a esfera pública e as instâncias administrativas, de modo a evitar um círculo vicioso de exclusão e restrição comunicativa (BOHMAN, 2009).

A igualdade deliberativa precisa ser forte o suficiente para assegurar a inclusão de todos os cidadãos na deliberação e a exclusão de formas extrapolíticas, ou de formas endógenas de influência, como o poder, a riqueza e as desigualdades sociais preexistentes (BOHMAN, 2009:46).

A ênfase nas condições de liberdade e igualdade dos indivíduos no processo deliberativo também aparece nas formulações de Cohen (1997, 2009). O autor considera que as decisões legítimas decorrem de acordos argumentativos, nos quais a agenda política não é dominada por grupos privilegiados e recursos não são convertidos em poder político ou oportunidades diferenciadas entre os atores (ROCHA, 2007). A partir desta preocupação, Cohen ressalta a necessidade de criar mecanismos que isolem ou, ao menos, minimizem os efeitos da desigual distribuição de recursos na sociedade (COHEN, 2009). Assim, seu modelo deliberativo estabelece três princípios básicos no sentido de assegurar a legitimidade do debate entre os cidadãos: a inclusão deliberativa, assentada na idéia de igualdade de direitos, independente de características individuais;

---

<sup>29</sup> Bohman considera que interlocutores desiguais não conseguirão participar ativamente, fazendo com que os posicionamentos dos participantes mais efetivos sejam mais assimilados pelos demais. O contexto de desigualdades sociais, portanto, “bloqueia a operação dos mecanismos dialógicos e, desse modo, minam a deliberação” (2009:78).

o bem comum, referente à possibilidade de acordo acerca das prioridades e à busca de justiça social; e a igualdade de participação (LUCHMAN, 2002).

Também na tentativa de incorporar a deliberação ao sistema político de maneira mais institucionalizada, Cohen sugere um arranjo baseado na idéia de Poliarquia Diretamente Deliberativa, na qual os atores da esfera pública solucionam as questões que lhes dizem respeito por meio de mecanismos de participação direta, em espaços deliberativos institucionalizados. Desta forma, caberia aos cidadãos a elaboração direta das decisões, e não apenas a detecção de problemas e uma possível influência informal sobre as instâncias de poder. O sistema político deve, nesta perspectiva, não apenas absorver, via influência indireta, as demandas surgidas nos espaços deliberativos, mas ainda atuar como facilitador de um desenho institucional que viabilize tal proposta de participação direta. Cohen propõe que as unidades locais de participação direta estejam vinculadas umas as outras, de modo a ampliar a deliberação e o debate e que o Legislativo atue no sentido de conferir poder a tais instâncias, operacionalizando o ideal da democracia deliberativa (FARIA, 2005).

As principais críticas às propostas analisadas giram em torno dos riscos de perda de autonomia dos cidadãos, facilmente cooptados pelo sistema ao lidarem diretamente com ele e o fato de que a mera institucionalização não garante a efetiva incorporação do debate ao cerne do sistema decisório, uma vez que tal operacionalização depende ainda da aquiescência e disposição dos governantes (FARIA, 2005; 2009).

Ambas as críticas podem ser complementadas pela ausência de problematização acerca das condições de acesso na esfera pública, conceito central para a teoria deliberativa. Apesar da importância teórica conferida à igualdade de condições pressupostas para a deliberação ideal, a teoria parece não dar muita atenção à inabilidade de grupos marginalizados para alcançar as esferas deliberativas. Assim, as premissas tornam-se vagas e pouco precisas em relação à definição de quais seriam as condições para dar voz efetiva e real capacidade de participação e influência a grupos minoritários e excluídos do processo político (YOUNG, 2001; CHAMBERS, 2009). As desigualdades estruturais presentes nas sociedades parecem, portanto, perder importância, o que gera uma série de críticas à teoria, justamente no sentido de retomar a desigual distribuição de recursos entre grupos e indivíduos como variável relevante na compreensão da participação e do aprofundamento democrático.

### *2.3 - Críticas: Os Custos da Participação nas Arenas Deliberativas*

O modelo deliberativo incorpora avanços significativos em relação às teorias elitistas e minimalistas da democracia, sobretudo no que diz respeito à retomada da valorização da participação, pela atenção conferida aos processos comunicativos na formação de preferências e pela exigência de justificação pública das decisões vinculantes. No entanto, a teoria acaba por esbarrar em alguns dos mesmos limites da democracia liberal, uma vez que não consegue enfrentar o problema da igualdade política articulada à desigualdade econômica e sociocultural. Como a corrente de inspiração habermasiana pressupõe que os indivíduos podem deliberar como iguais, dado que aquilo que os une é o laço lingüístico - “a força do melhor argumento” - e não características socioeconômicas (como dinheiro e poder), as desigualdades substantivas existentes nas diversas sociedades tendem a ser desconsideradas. Assim, os condicionantes para o acesso à esfera pública não são tematizados, já que a teoria é desenvolvida com base no modelo de deliberação ideal, relegando a segundo plano a discussão acerca da exclusão de grupos como mulheres, trabalhadores, minorias étnicas, entre outros<sup>30</sup>.

No entanto, como já amplamente debatido na ciência política, e discutido no início deste capítulo, variáveis sociodemográficas e econômicas, como renda, escolaridade, sexo e raça, são preditores cruciais da participação. Como apontam Reis e Bueno (2006), tais variáveis indicam ainda que a participação é usualmente enviesada em favor dos grupos de maior renda e escolaridade. Desta forma, as desigualdades sociais materializam-se em desigualdades políticas substantivas que atravessam a participação e a deliberação, uma vez que esta também envolve custos. O que este argumento pretende ressaltar é que, dado que a participação nas arenas políticas, requer a mobilização de recursos (sejam eles materiais, simbólicos ou aqueles envolvidos na aquisição de informação), as assimetrias na distribuição de tais recursos podem ser transpostas para tais espaços, favorecendo grupos específicos e incorrendo no risco de aprofundar as desigualdades já existentes.

---

<sup>30</sup> É importante ressaltar que Habermas não desconsidera por completo o problema da exclusão nas sociedades contemporâneas. Ao contrário, ele o identifica e o condena moralmente. No entanto, em seu modelo deliberativo tal elemento não aparece como central, uma vez que suas formulações são desenvolvidas com base em um modelo normativo de deliberação, no qual tal discussão não teria espaço (MIGUEL, 2002).

E é justamente sobre este ponto que se direcionam as críticas ao deliberacionismo, apontando que as condições estabelecidas para a ocorrência do debate público podem ser desigualmente preenchidas, o que levaria a distorções importantes. “Resumidamente, as críticas dizem respeito aos riscos de: populismo, elitismo, coerção da maioria, força e sobreposição dos interesses privados ou egoístas e manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico” (LUCHMAN, 2007:187). A existência real de diferenças no plano econômico, social e simbólico, que acabam por transbordar para o campo político, não podem ser desconsideradas, uma vez que podem comprometer a inclusão de determinados grupos no debate público e, assim, no processo decisório. O caso brasileiro, marcado tão fortemente por desigualdades sociais, interpela diretamente tal dimensão. Como apontado anteriormente, é preciso considerar que os grupos e indivíduos destituídos de recursos – políticos, econômicos, culturais e simbólicos – tem mais chances de estarem ausentes das experiências participativas e deliberativas. É importante ressaltar que não se trata, aqui, de afirmar a incapacidade para participar do processo deliberativo, mas de reconhecer a existência de obstáculos socioeconômicos que podem torná-la difícil e extremamente custosa, além de pouco efetiva. Desta forma, a ativação política, sobretudo das minorias e grupos dos estratos de menor renda, torna-se altamente delicada. É neste sentido que autores como Miguel vão considerar que a teoria habermasiana assentada em uma esfera pública idealizada “*demonstra uma notável insensibilidade ao problema da exclusão de grupos sociais*” (MIGUEL, 2002: 118).

A partir desta discussão acerca da teoria deliberativa e das propostas de alargamento do conceito de representação, baseados essencialmente na deliberação e na participação da sociedade civil, o que se pretende ressaltar é a importância de avaliarmos as possíveis limitações destas novas modalidades representativas, que integram tais elementos, como mecanismos de aprofundamento da democracia. Tais formulações costumam operar com base em um pressuposto de isolamento da esfera política em relação à esfera social – o que não pode ser transposto para o plano real, uma vez que, na prática, as desigualdades transbordam para a esfera política, comprometendo a participação de grupos minoritários ou que dispõem de menos recursos. Tendo em vista que as condições estabelecidas para a ocorrência do debate público podem ser desigualmente preenchidas, distorções importantes no plano da participação podem comprometer também a efetiva ampliação da representação política.

Uma outra crítica endereçada ao modelo deliberativo é a sua dificuldade de reconhecer a legitimidade da ação de grupos na arena política (MIGUEL, 2002). Tal limitação torna-se crucial, na medida em que a exclusão de determinados segmentos na sociedade – seguindo um viés pautado por classe, gênero, etnia ou opção sexual – evidencia uma desigualdade estrutural tipicamente atravessada por grupos e não indivíduos isolados. Diversos autores, em especial teóricos feministas, como Iris Young e Nancy Fraser, têm enfatizado a importância de considerar a inserção de grupos marginalizados no processo deliberativo, por meio não apenas da redistribuição material, mas também do reconhecimento, que passa pelo aspecto cultural e simbólico.

A partir desta perspectiva, Fraser vai propor reformulações importantes no conceito de esfera pública habermasiana, defendendo o reconhecimento de espaços públicos alternativos (*counterpublics*), que dêem vazão à diversidade existente nas sociedades plurais e modernas. Tais espaços, formados por minorias étnicas, mulheres e grupos marginalizados, operariam no sentido de publicizar temas que não aparecem na esfera pública hegemônica, marcada por relações assimétricas de poder (FRASER, 1996). Partindo de preocupações semelhantes acerca da necessidade de reconhecimento político de determinados grupos sociais, Young (2000) considera que o aprofundamento da democracia, bem como as condições para a formação de uma sociedade justa, passa pela participação democrática e pela inclusão da diversidade dentro do debate público. Segundo a autora, a constatação de que os “*membros de grupos sociais estruturais menos privilegiados estão sub-representados na maioria das democracias contemporâneas (...) frustra as promessas de igualdade política e de oportunidades que estão na base dos princípios democráticos*” (2006:170).

Young chama atenção exatamente para o fato de que alguns grupos contam com mais recursos para impor suas demandas, enquanto outros permanecem marginalizados ou excluídos do processo deliberativo. A esfera deliberativa seria marcada não pela universalidade e neutralidade que o modelo supõe, mas por procedimentos excludentes que privilegiam um tipo específico de discurso, que se torna hegemônico<sup>31</sup>. Não

---

<sup>31</sup> Apesar de considerar o modelo deliberativo como a forma mais democrática de tomada de decisões, Young propõe alternativas ao modelo. Young considera a democracia deliberativa como uma alternativa importante no aprofundamento democrático, especialmente no que diz respeito à representação política. A autora considera que o principal problema da representação diz respeito à desconexão entre representantes e representados, o que levaria a uma percepção negativa dos segundos em relação ao seu poder de influência na condução dos assuntos públicos, gerando uma abstenção à participação. A esfera pública e a sociedade civil atuam como uma arena central na manutenção desta conexão, uma vez que possibilita a constante renovação da autorização e prestação de contas. Assim, “um processo representativo é pior, na

bastaria, assim, eliminar apenas as desigualdades políticas e econômicas, mas deve-se atentar também para as diferenças culturais e de posição social, uma vez que os estilos de discursos próprios dos indivíduos e grupos privilegiados social e economicamente e detentores de recursos culturais e simbólicos tendem a ser mais valorizados no debate<sup>32</sup> (YOUNG, 2001; 2006).

Em um longo debate com Nancy Fraser<sup>33</sup>, Young contribuiu para inserir de forma definitiva o tema da inclusão política e da representação como elementos fundamentais da justiça. Nesta perspectiva, acompanhada por outros teóricos, é crucial que haja espaços de participação e deliberação onde todos os indivíduos tenham a oportunidade de exprimir suas demandas e serem igualmente ouvidos (BRITO, 2010). Tendo partido da crítica ao modelo deliberativo, tal corrente considera que a suposta inclusão de todos em um debate livre é irrealizável, uma vez que o que se observa no processo político real é a dominação de determinados grupos que têm maior influência

---

medida em que a separação tende ao rompimento, e melhor, na medida em que estabelece e renova a conexão entre os eleitores e o representante e entre os membros do eleitorado” (YOUNG, 2006:152). No entanto, a suspeita em relação às limitações da deliberação, decorrentes da influência que as desigualdades estruturais exercem sobre procedimentos e resultados, levam a autora a acreditar que o processo deliberativo tende a ser enviesado a favor de agentes mais poderosos. Nesta perspectiva, a interação política supostamente igualitária e neutra é substituída por outras formas de manifestação, abrindo espaço para formas alternativas de expressão, como ações diretas, boicotes e passeatas (YOUNG, 2001). Tais ações atuam como mecanismo de recusa das estruturas limitadas, excludentes e injustas dos procedimentos deliberativos.

<sup>32</sup> Sustein também vai ressaltar a importância relativa dada a indivíduos de origens distintas dentro do debate público. Segundo ele, aqueles com status social mais elevado ou pertencentes a determinada classe, etnia ou gênero tendem a ter suas posições mais ouvidas e consideradas como relevantes do que opiniões de indivíduos advindos de minorias (PEREIRA, M., 2007).

<sup>33</sup> Fraser (1997; 2001; 2002) chama atenção para a necessidade de articular o problema das injustiças culturais, representadas pelo paradigma do reconhecimento, às desigualdades econômicas, que configuram o paradigma da redistribuição. Segundo ela, ambos seriam cruciais na promoção da justiça social, uma vez que os vieses em favor de alguns grupos de acordo com linhas de classe, gênero, etnia ou opção sexual acabaria reforçando as desigualdades sócio-econômicas. Em uma crítica aberta a Young, a autora considera que os dois aspectos não podem ser entendidos separadamente, já que a luta por reconhecimento e por redistribuição seriam simultâneas. Fraser entende que Young, apesar de abordar os dois elementos, enfatiza o aspecto cultural como caminho para a justiça econômica e política, situando-a como uma teórica do reconhecimento. Em seu contra-argumento, Young (1997) nega a divisão proposta por Fraser, já que considera que a dicotomia criada pela autora entre economia e cultura é reducionista, como é próprio de binarismos em geral. Young questiona se a imposição de duas categorias não seria arbitrária, já que impediria a ênfase sobre um terceiro aspecto: o político, relativo a instituições, cidadania e participação. Ao longo do debate, Fraser acaba por incorporar uma terceira dimensão em seu modelo, sendo que a representação passa a ser entendida como categoria central da justiça, uma vez que esta inclui, de fato, uma dimensão política. A injustiça, neste caso, estaria relacionada a distorções no padrão representativo e à afonia política de determinados grupos (FRASER 2003; 2005; MATOS & CYPRIANO, 2008). Assim, haveria dois tipos de déficits representativos: a má-representação, na qual as regras políticas negariam o direito à paridade na participação, como no caso de minorias numéricas; e a má-delimitação (*misframing*), que se refere à delimitação de fronteiras que impeçam a participação de determinados grupos nas decisões envolvendo justiça social. A representação política, nesta perspectiva, estabelece os procedimentos e os atores que irão resolver as questões nos outros dois campos da justiça, definindo quem pode fazer demandas por redistribuição e reconhecimento e como tais demandas devem ser colocadas para o sistema político.

nas tomadas de decisão<sup>34</sup>. Mesmo observando os critérios deliberativos de publicidade e *accountability*, o debate tende a ser dominado por um discurso hegemônico, que mascara relações de poder injustas, condicionando os acordos alcançados e reforçando as desigualdades socioeconômicas. O esforço passa a ser, então, o de compreender como os mecanismos de representação política podem atuar de modo a promover a inclusão e justiça social. Como bem aponta Fraser, em uma formulação precisa acerca da relação entre representação e justiça:

A representação fornece o palco no qual as lutas por distribuição e reconhecimento são levadas a cabo. Ao estabelecer critérios de pertencimento político, ela nos diz quem é incluído e quem é excluído do círculo de pessoas com direito a uma distribuição justa e reconhecimento recíproco. A representação, portanto, constitui a terceira, a dimensão política da justiça, juntamente com a dimensão de redistribuição (econômica) e do reconhecimento (cultural). (FRASER, 2007:313)

A partir de tais críticas gerais ao modelo deliberativo, pretende-se chamar a atenção para o fato de que as reais possibilidades de acesso às associações civis e aos espaços deliberativos, assim como a atuação efetiva nos mesmos, tornam-se, portanto, uma questão importante, uma vez que regras institucionais não garantem que os diferentes grupos sociais avancem na afirmação de seus interesses (MIGUEL, 2002). Como a participação de grupos com menos recursos depende das condições de acesso ao debate político e de condições materiais mínimas, que permitam o acesso a tais espaços, a assimetria entre os diversos estratos da população constitui elemento central de análise, já que podem esvaziar o caráter emancipatório pretendido por propostas centradas na deliberação e inclusão da sociedade civil.

Seja como for, temos que os custos de participação envolvidos em um processo deliberativo são altos e os recursos, desigualmente distribuídos. Sendo assim, os custos não apenas de acessar tais espaços de debate, mas de reunir informações importantes e necessárias para situar-se na argumentação e contar com poder de persuasão sobre os demais, constitui-se como um elemento limitador potencial das teorias deliberativas.

---

<sup>34</sup> Chantal Mouffe (2005), numa linha semelhante de crítica, também considera a deliberação pública livre entre todos os cidadãos uma impossibilidade conceitual. A partir disso, sugere o pluralismo agonístico, abordagem na qual o poder e o antagonismo ocupam lugar central e o conflito é reconhecido e legitimado. O propósito da política democrática passa a ser entendido como a construção dos grupos distintos como adversários, e não inimigos. Dessa forma, os indivíduos com diferentes posicionamentos e preferências são percebidos como portadores de idéias a serem combatidas, mas a legitimidade e o direito de defender tais posições não é colocado em questão, uma vez que todos devem estar aptos a se expressarem.

Tendo em vista que os debates são sempre permeados por disparidades de poder, autoridade e capacidade de persuasão e convencimento (e mesmo de acesso à fala, como apontam alguns críticos), faz-se necessário enfrentar o desafio de como gerar espaços deliberativos efetivamente igualitários e que permitam a participação efetiva de todos, sem perder de vista a condição de radical desigualdade da qual se parte. O que se pretende ressaltar é que, dado que em tais espaços participação e representação interagem, as desigualdades que atravessam a participação podem incidir também sobre o caráter representativo de tais arranjos, devendo ser uma variável a ser considerada. Uma vez que a representação não está livre de vieses, normalmente só atribuídos à participação política, é importante pensar como isso afetaria os objetivos de reconhecimento e inclusão política.

#### *2.4 - Desigualdades, Inclusão Política e Arranjos Participativos*

Como se pôde perceber ao longo deste capítulo, o problema da desigualdade de recursos constitui um tema de grande relevância e vem sendo abordado especialmente por teóricos que desenvolvem estudos no campo da participação política. Após uma revisão das principais discussões em torno do tema da desigualdade e seus impactos sobre a participação política, abordamos brevemente algumas concepções acerca deste cenário. Tentou-se demonstrar que a constatação da desigualdade na distribuição de recursos e, assim, na capacidade de influência política gerou uma série de abordagens teóricas que tentaram tratar a questão. Enquanto alguns autores depositavam pouca confiança na efetivação do regime democrático em decorrência das diferenças na distribuição de poder político (Pareto, Mosca e Michels), outros teóricos elitistas utilizaram as desigualdades existentes como justificativa para a concentração de poder nas mãos de elites políticas (Schumpeter, Downs).

Outras correntes, contudo, buscaram abordar as diferenças na distribuição de recursos (sejam eles políticos, econômicos, culturais ou simbólicos) de maneira distinta, encarando-as como um problema para o bom funcionamento da democracia, sem, contudo, inviabilizá-la. Se Dahl estabelece a igualdade entre os cidadãos como condição elementar da poliarquia, ressaltando a atuação de grupos de interesse e a porosidade do sistema político, sem atentar para as diferenças de recursos entre tais

grupos; Habermas, partindo de outro espectro teórico, chama atenção para a potencialidade de uma esfera pública rica em movimentos e associações para a consolidação do ideal democrático de soberania popular.

Apesar das contribuições da teoria deliberativa, ao retomar a participação e a deliberação como elementos estruturantes do regime democrático, as principais críticas ao modelo recaem exatamente sobre a escassa problematização das condições de acesso à esfera pública. Ainda que a teoria postule fortemente a igualdade política entre os indivíduos no debate, as condições reais de vocalização e inclusão no sistema político parecem ser relegadas a segundo plano. Assim, o problema da igualdade política não é enfrentado de forma articulada à verificação de desigualdades socioeconômicas e culturais, que incidem inclusive sobre a capacidade discursiva dos atores sociais. As constatações de que a desigual distribuição de recursos afeta a participação política não é tratada pelo modelo, que acaba por tornar-se demasiadamente abstrato no tratamento das desigualdades concretas. Assim, ainda que o modelo proponha soluções para o problema da participação, ele acaba por esbarrar em limites relativos ao tratamento das desigualdades estruturais presentes na sociedade. Como se buscou demonstrar ao longo deste capítulo, as principais críticas às formulações deliberacionistas recaem justamente sobre sua inabilidade na solução do problema da exclusão de grupos sociais, seja no que concerne a aspectos econômicos, culturais ou simbólicos (YOUNG, 2001, 2006; FRASER, 2003, 2005; MIGUEL, 2002).

Autores que partem de princípios semelhantes aos do campo teórico deliberativo, numa tentativa de tratar a questão de forma mais detida em termos empíricos, buscaram nos arranjos participativos formas de minorar o problema da desigualdade e impactar positivamente o processo de inclusão política. Entretanto, em decorrência de tais limitações teóricas, os arranjos participativos e deliberativos propostos como mecanismos de inclusão e ativação política correm o risco de não tratarem devidamente o problema em questão. Como as novas formas de participação baseadas na deliberação e na ativação da sociedade civil constituem, em última instância, novas formas de representação política, a discussão acerca das desigualdades de recursos deve ser aplicada a tais mecanismos. Como se tentou enfatizar ao longo deste capítulo, iniquidades em termos de posse de recursos incidem sobre a participação política, gerando a formação de elites e grupos com maior capacidade de vocalização. Já que participação e representação interagem nos novos arranjos institucionais

promovidos para aprofundar a democracia, tais iniquidades poderão afetar também a representatividade das referidas instituições participativas, dada a sobreposição dos dois elementos. A interação das dimensões participativas e representativas faz, portanto, necessário que as discussões relevantes ao campo da participação política sejam transpostas para a compreensão das novas modalidades representativas. Sendo assim, é necessário atentar para os riscos do exercício de uma representação sistematicamente excludente, em decorrência de distorções no padrão participativo. Como já discutido, as desigualdades socioeconômicas, políticas e culturais podem afetar negativamente a participação e, assim, o potencial inclusivo dos novos arranjos institucionais, não sendo eficaz na superação do déficit de representatividade atual. Por isso é que se torna relevante avaliar se os novos espaços participativos incidem positivamente sobre este padrão, promovendo inclusão política, ou se reproduzem a lógica da desigualdade participativa, mantendo apenas determinados grupos no núcleo das arenas decisórias.

A idéia de *counterpublics* de Fraser parece adequada para compreender a relevância destes arranjos, uma vez que deveriam operar como espaços públicos alternativos, que possibilitem a expressão da diversidade social. Desta forma, sua efetividade estaria associada à presença de grupos e indivíduos normalmente ausentes ou subrepresentados nas esferas tradicionais. Essa pluralidade e, especialmente, a inclusão de novos atores é que garantiria o preenchimento dos objetivos das novas modalidades participativas/representativas, reforçando os princípios democráticos.

Não se pretende, aqui, frear os esforços no sentido de ampliar a compreensão do conceito de representação e menos ainda, desclassificar as novas formas de representação política que emergem com o novo cenário político. Pretende-se, apenas, pontuar que os novos mecanismos de participação e representação precisam ser pensados a partir das desigualdades existentes, de modo a não agravar o padrão de sistemática exclusão de determinados grupos. Exatamente por entender a participação como elemento central do regime democrático e as novas formas de representação como mecanismos fundamentais na promoção da justiça social, inclusão e efetiva igualdade entre os cidadãos é que consideramos de grande relevância avaliar a efetividade de tais arranjos, buscando compreender em que medida as desigualdades podem afetar sua atuação e seu potencial inclusivo. Pela importância conferida a tais espaços é que se pretende avaliar seu funcionamento, de modo a perceber suas potencialidades para o

aprofundamento democrático, bem como suas possíveis limitações, apontando, se possível, alternativas e reformulações no sentido de aprimorar os mecanismos em questão.

A análise de tais mecanismos estará centrada, neste estudo, nos Conselhos gestores de políticas públicas e no Orçamento Participativo, uma vez que se constituem exatamente como arranjos que buscam incorporar cidadãos e associações civis em espaços políticos através de diferentes mecanismos de participação e de representação. Desta forma, pretende-se avaliar em que medida tais arranjos contribuem para o aprofundamento da democracia, buscando ainda perceber se há diferenças com relação ao potencial inclusivo de cada mecanismo.

A observação destes arranjos pretende, assim, conectar as duas discussões aqui propostas: a compreensão das novas formas de representação, nas quais as dimensões participativa e representativa se superpõem; e, por isso, a aplicação do tema da desigualdade de recursos na avaliação de seu impacto como mecanismo de fortalecimento democrático. Estando ancorados na deliberação pública e no claro objetivo de inclusão, via participação igualitária de diferentes cidadãos e ampliação dos segmentos envolvidos no processo decisório, torna-se relevante perceber em que medida tais espaços vem, de fato, promovendo um aprofundamento democrático. É necessário, portanto, analisar a dinâmica interna desses mecanismos, que configuram um cenário rico e diferenciado, aberto à pesquisa. Acredita-se que esta investigação permitiria uma melhor compreensão da diversidade de atores da sociedade civil e de seu papel nos espaços deliberativos e será este o intuito do próximo capítulo.

### 3. Inclusão política no Interior das Experiências Participativas

O debate contemporâneo acerca das relações entre participação e representação no interior das novas práticas participativas vem impulsionando uma série de estudos sobre a inserção dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação das políticas públicas. Impulsionado pelas reformas constitucionais de 1988, pelo fortalecimento e diferenciação do espaço público e pelas reformas políticas adotadas nos últimos anos, o Brasil tornou-se um dos países com maior destaque em termos de novas experiências em participação popular que visam o aprofundamento democrático. As últimas décadas têm sido marcadas por um movimento intenso de atores sociais envolvidos em novas formas de participação e de desenhos de políticas. Espera-se que este envolvimento reverta o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no país, ampliando a inclusão política e tornando as agências estatais mais transparentes, responsáveis e suscetíveis ao controle popular (TATAGIBA, 2002). Os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo surgem justamente neste contexto marcado pela pluralização dos mecanismos de participação/representação.

Por serem arranjos institucionais que pressupõem a partilha dos espaços deliberativos entre representantes estatais e da sociedade civil, estas experiências carregam a expectativa de ampliação e diversificação dos atores envolvidos no processo decisório relativo às políticas públicas. Neste sentido, pressupõe-se que a participação contribua para a definição de políticas mais justas e inclusivas, impactando positivamente sobre as desigualdades políticas e sociais. As modalidades representativas ensejadas por estas inovações teriam, portanto, como parte de seus objetivos a inclusão política e a redução do impacto das relações assimétricas de poder.

Para que realizem os objetivos para os quais foram criadas – incluir novas e diferentes vozes no processo decisório e distribuir mais equitativamente os bens públicos - tais instituições devem alcançar segmentos diferenciados, que sejam representativos das diversas demandas sociais, das carências socioeconômicas e de grupos minoritários ou desfavorecidos historicamente. Por se inserirem num contexto de aperfeiçoamento da democracia de modo a permitir sua operação nos interstícios eleitorais, devem atuar concomitantemente aos mecanismos clássicos da representação, como formas institucionalizadas de participação política que permitam a ampliação do

direito de formação e vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder.

Os conselhos de Política Pública e as experiências de Orçamento Participativo constituem, portanto, experimentos que buscam impulsionar um processo em direção ao aprofundamento da democracia brasileira. Cada um dos espaços participativos em questão, de acordo com suas características singulares, atua no intuito de conferir visibilidade aos grupos sociais tradicionalmente excluídos do processo decisório e ampliar as oportunidades de acesso ao poder. Assim, caracterizam-se como espaços nos quais podem emergir representações dos diferentes interesses e perspectivas presentes na sociedade e permitir a incorporação política de segmentos até então marginalizados das arenas decisórias. Em que pese as promessas democratizantes contidas no processo de criação destas instituições participativas, alguns estudos vêm levantando uma série de questões acerca deste potencial democratizante ao questionarem a capacidade de inclusão política destes mesmos arranjos.

Uma vez que estes arranjos institucionais constituem experiências tão relevantes no processo de aprofundamento democrático, é necessário compreender até que ponto tais princípios foram de fato levados a cabo em termos empíricos. Ou seja, é preciso saber em que medida a dinâmica do funcionamento dos Conselhos e as experiências de OP têm traduzido os objetivos e expectativas iniciais em práticas políticas efetivamente inovadoras e inclusivas no campo político. Apesar dos diversos aspectos positivos e das potencialidades apontados por muitos estudos (TATAGIBA, 2000; NYLEN, 2002; MARQUETI, 2003; AVRITZER, 2007; MOTA, 2007; PIRES & TOMAS, 2007; WAMPLER, 2009), outras pesquisas sugerem um olhar mais cauteloso em relação a tais mecanismos, devido à existência de uma diversidade de obstáculos que podem impedir a eficácia dos arranjos institucionais na alteração do padrão de elaboração de políticas e na ampliação dos atores envolvidos no processo decisório (ou na arena política de modo mais geral).

Grande parte destes obstáculos já foram amplamente discutidos e tratados pela literatura. Buscar-se-á, de forma sucinta, fazer um balanço de tais formulações, buscando identificar as dificuldades mais ressaltadas em relação a sua eficácia e as variáveis mais recorrentemente mobilizadas na compreensão dos arranjos participativos. Os estudos selecionados buscam ilustrar a percepção geral acerca dos Conselhos Gestores e do Orçamento Participativo, identificando os problemas mais comumente

levantados e as variáveis mais privilegiadas nas análises recentes. Como será tratado mais adiante, apesar da grande diversidade de pesquisas e de considerações relevantes acerca da eficiência dos mecanismos participativos em questão, parece ainda muito escassa a gama de estudos que enfatizam variáveis socioeconômicas e o problema da desigualdade na análise dos aspectos participativos e representativos de tais arranjos. Ainda que algumas pesquisas mobilizem o perfil dos participantes como variável relevante para a compreensão dos espaços participativos, a desigualdade de recursos e a representatividade não são o foco central das análises.

Como as novas modalidades de representação que surgem no cenário contemporâneo, associadas à ativação da sociedade civil, pretendem justamente ampliar a capacidade de vocalização, a representatividade e a inclusão de determinados grupos, faz-se necessária uma avaliação mais detida de tais mecanismos a partir deste ponto de vista. Por isso, após uma breve revisão dos estudos recentes, propõe-se, neste capítulo, pensar a dimensão representativa da participação no interior destes espaços levando em conta o perfil dos representantes na tentativa de avaliar em que medida cada modelo institucional contribui para a democratização via inclusão política e social. Assim sendo, pretende-se analisar o perfil sócio-demográfico e político de forma mais detida, em decorrência dos ganhos analíticos que pode proporcionar, unindo, como proposto anteriormente, temas próprios dos estudos de participação aos do campo da representação política.

É importante ressaltar que a segunda parte do capítulo, na qual serão apresentados os dados referentes aos Conselhos Municipais e ao OP de Belo Horizonte, não pretende ser um estudo empírico exaustivo, mas a apresentação e análise de dados que qualificam a dinâmica interna dos espaços em questão. Optou-se, assim, pela utilização de dados já disponíveis, que nos fornecem um quadro geral do perfil dos participantes em cada arranjo e outras informações importantes acerca de cada um deles. Apesar das dificuldades encontradas no tratamento adequado dos dados, em função de diferenças temporais e da falta de acesso a alguns dos bancos das pesquisas utilizadas, tais informações serão apresentadas e analisadas de modo a tentar compreender, entre outros aspectos, quem são estes representantes. Acredita-se que um melhor entendimento acerca do perfil sócio-econômico e político destes participantes pode nos ajudar a perceber a real capacidade de inclusão e o grau de representatividades

destes arranjos, entendidos como mecanismos tão relevantes no processo de fortalecimento democrático brasileiro.

Desta forma, o capítulo será constituído de uma breve apresentação das análises mais recorrentes na literatura recente relativas a cada um dos arranjos, Conselhos e Orçamento Participativo, levando em consideração algumas das obras mais relevantes dos últimos anos, que avaliam a consolidação dos mecanismos participativos (seção 3.1). Em seguida, buscou-se revelar a necessidade de dar mais atenção à variável relativa aos aspectos socioeconômicos e políticos dos participantes, por meio da apresentação de alguns dados considerados relevantes na tentativa de compreender melhor quem são os atores incluídos nestes espaços (seção 3.2). Apesar do aumento exponencial, a partir da década de 90, da produção acadêmica sobre instituições participativas, poucos trabalhos enfatizam as variáveis relativas ao perfil socioeconômico e político dos atores (FUKE, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003; FUKE & PERISSINOTTO, 2006; LUCHMAN & BORBA, 2008; LUCHMAN, 2008). Após a exposição dos dados e de observações preliminares de cada arranjo, pretende-se fazer uma análise comparativa, avaliando o potencial inclusivo de cada um dos mecanismos em questão, a partir do foco proposto (perfil dos participantes), assim como tentar apontar os limites de cada um deles no processo de aprofundamento democrático (seção 3.3).

### *3.1 – A Análise de Experiências de Gestão Participativa: um balanço da literatura*

#### *3.1.1 - Conselhos Gestores na Literatura Recente*

No contexto marcado pela nova institucionalidade da Constituição Federal de 1988, o processo de elaboração de políticas governamentais passou a ter caráter descentralizado, ou seja, com transferência da responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (estados e municípios), e um viés marcadamente participativo, que deveria caracterizar o processo de tomada de decisões. A nova Constituição criou, assim, uma série de mecanismos institucionais com a clara intenção de ampliar as oportunidades de participação direta no desenho das políticas públicas em diversos

setores e na regulamentação da atividade governamental. Desta forma, estabelece-se um novo formato, essencialmente participativo, sendo os diversos Conselhos Gestores de Política Pública uma de suas expressões mais fundamentais (FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003).

Os Conselhos Gestores se configuram, portanto, como espaços de articulação entre Estado e sociedade civil, cuja orientação central é a busca do aumento da participação dos cidadãos na gestão governamental. Os participantes, em uma composição paritária entre Estado e sociedade civil, devem deliberar a respeito das principais diretrizes e metas governamentais nas diferentes áreas sociais. Apesar da manutenção do monopólio estatal de produção e execução das políticas públicas, os representantes podem direcionar a ação estatal, de acordo com as diretrizes elaboradas em co-gestão com a sociedade civil. Espera-se, assim, que a existência dos Conselhos fortaleça a capacidade de controle por parte da sociedade e permita a incorporação de novos indivíduos e grupos na elaboração de políticas públicas.

Diversas análises têm ressaltado o potencial dos Conselhos na alteração, positiva e gradual, das relações entre a sociedade e o Estado, possibilitando maior controle e fiscalização das ações públicas (TATAGIBA, 2000; AVRITZER, 2007). A alteração no modelo de deliberação e elaboração de políticas também vem sendo destacada, assim como seu papel de canalização da participação popular no aparato institucional. Apesar dos méritos atribuídos a tais espaços, como importantes mecanismos de ativação da cidadania, muitos estudos apresentam, por outro lado, uma série de dificuldades na concretização de seus objetivos (FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003; FUKS & PERISSINOTTO, 2006; LUCHMAN & BORBA, 2008; LUCHMAN, 2008). De modo geral, algumas limitações são colocadas em evidência, como a falta de qualificação dos representantes governamentais e da sociedade civil, a existência de vetos governamentais e mecanismos de obstrução das resoluções dos conselhos, carência de informações, falta de recursos, entre outros (LUCHMAN, 2002).

Não se pretende, obviamente, esgotar aqui todos os temas e obras referentes aos Conselhos e ao debate acerca de sua efetividade como mecanismo de aprofundamento democrático, mas sim apresentar um quadro geral da literatura recente, destacando as principais variáveis mobilizadas para a compreensão de sua dinâmica e de sua efetividade. Um dos principais pontos abordados neste sentido diz respeito à legitimidade da representação nestes espaços. A questão que se coloca é relativa aos

mecanismos que tornam estas novas experiências de representação legítimas, não apenas em relação ao poder público, mas sobretudo no que diz respeito aos representados, entendidos como uma espécie de beneficiários, em nome dos quais se atua. Como não há uma autorização explícita, como na representação tradicional, a justificação da atuação em nome de outras pessoas passa por outras formas, que não a eleitoral. São várias as justificativas para o estabelecimento deste tipo de relações de representação, no caso, de agir em nome de outrem, como atuação por identidade, proximidade, intermediação, finalidade, entre outros (LAVALLE & CASTELLO, 2008). De modo semelhante e, como já discutido no primeiro capítulo, Avritzer (2007) considera que nas novas modalidades representativas é a afinidade ou identificação de um grupo de pessoas com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a atuação do representante. A legitimidade é garantida, assim, pelo estabelecimento de uma solidariedade, gerada pela relação com o tema, e não mais pela autorização tradicional.

Confirmando a hipótese de que as discussões relativas ao campo de estudos da representação já vem sendo amplamente aplicadas à temática da participação, não só a legitimidade, mas também a idéia de *accountability* aparece como questão central nos estudos sobre Conselhos de Políticas Públicas. Na medida em que os novos argumentos mobilizados para conferir legitimidade à representação se baseiam, em larga medida, em efeitos decorrentes de semelhanças - sejam elas físicas (como em casos do movimento negro), existenciais (próprio das reivindicações de gênero) ou ideológicas (movimentos em prol do meio ambiente, desarmamento nuclear, etc) - os mecanismos formais de controle e sanção deixam de ser o foco de análise, pois, seria tal proximidade que garantiria que o representante está apto para atuar de acordo com os anseios e demandas do representado. Neste novo formato, o controle do representante deixa de ser elemento central da representação em decorrência do argumento da existência de uma coincidência substantiva entre aqueles os representantes e os sujeitos em nome dos quais se atua. Neste sentido, alguns autores vão chamar atenção para a necessidade de reforçar os mecanismos de *accountability*, que garantam responsividade e prestação de contas por parte dos representantes, a despeito da ausência de autorização e de mecanismos formais de controle (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006; LAVALLE & CASTELLO, 2008). Assim, ainda que a ativação da representação não passe por uma autorização explícita, uma série de estudos vai ressaltar a importância do controle público da atividade representativa.

Além das discussões envolvendo mecanismos de *accountability* horizontal, já que como mecanismos institucionais tais arranjos devem prestar contas de seus atos à população que representam, há ainda estudos que avaliam os espaços participativos, sobretudo os Conselhos, como instrumentos importantes *accountability* vertical. Nesta perspectiva, funcionariam como formas de controle público, ou seja, “*uma arena pública no interior da qual representantes de governo têm que publicizar seus atos e justificá-los frente a atores sociais relativamente informados e atentos*” (CARNEIRO & COSTA, 2001). Os Conselhos contribuiriam, assim, para a aproximação entre governo e cidadãos, facilitando o processo de identificação de prioridades e de elaboração adequada de estratégias de ação, além de favorecer a transparência administrativa. As instituições híbridas, então, constituiriam novos mecanismos de *accountability vertical*, complementares ao voto, já que facultam aos cidadãos que delas participam acompanharem e fiscalizarem as ações de seus governantes (ANASTASIA & MELO, 2002).

Relacionado em alguma medida à temática da legitimidade da representação nos Conselhos, alguns estudos vão chamar atenção para aspectos como a concentração de poder nestes espaços por parte dos representantes estatais, a fragilidade do vínculo entre os representantes e suas entidades e a baixa qualificação dos conselheiros. Tatagiba (2002) chama atenção para a importância de se considerar não apenas a paridade formal nas legislações que regulamentam os Conselhos municipais e estaduais, mas a desconsideração que ocorre, na prática, deste princípio. A autora argumenta que ainda que exista uma igualdade numérica entre representantes do governo e da sociedade civil, isso não seria suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório, uma vez que paridade numérica não significa paridade política. De modo geral, o princípio acabaria se traduzindo em vantagens para o governo, o que comprometeria o potencial democratizante e a própria representatividade dos Conselhos. Além desta concentração de poder nas mãos dos representantes do governo, estudos indicam que parece não haver um vínculo forte entre os representantes e sua instituição de origem. Os representantes governamentais tendem a defender posicionamentos próprios, e não de suas agências, o que parece decorrer da pouca importância que o Estado confere à sua participação nos Conselhos, enviando às reuniões pessoas com pouca autonomia para tomar decisões. No caso dos conselheiros não-governamentais estudos também indicam a fragilidade do vínculo com suas entidades. O comprometimento, mais uma

vez, é pessoal, sendo que as entidades não se mantêm próximas do cotidiano dos Conselhos e não há um fluxo comunicativo entre eles (TATAGIBA, 2002).

A falta de capacidade dos conselheiros de intervirem de forma eficiente no interior dos conselhos é outro tema recorrente nos estudos desta área, acompanhado pela defesa de programas de capacitação e difusão de informações, de modo a tornar o diálogo interno mais produtivo e eficaz. Na tentativa de garantir que a qualidade da participação seja alcançada, tanto por representantes do governo quanto da sociedade civil, alguns autores sugerem a adoção de medidas que viabilizem a aquisição dos conhecimentos necessários a um debate informado (CARNEIRO & COSTA, 2001; FARIA, 2007). Desta forma, ressalta-se a idéia de que a mera abertura de inovações institucionais, ainda que indispensável, não é suficiente para a ampliação da democracia, uma vez que se torna necessário ainda a qualificação dos atores envolvidos e a democratização das informações a respeito dos problemas a serem debatidos.

Outra variável recorrente nas pesquisas acerca do funcionamento dos Conselhos, e bastante associada a esta discussão da capacitação dos conselheiros, é a qualidade deliberativa destes arranjos. Muitos estudos vão focar a capacidade de vocalização e de agenda dos atores, afirmando que a inclusão pode ficar comprometida em decorrência de desigualdades internas entre os participantes, no que diz respeito a habilidades de expressão e argumentação dos atores (FRASER, 1996). Nesta perspectiva, o ideal em termos deliberativos seria que todos os participantes do debate tivessem oportunidade de apresentar suas razões e fossem igualmente considerados, ainda que exista desigual distribuição de recursos. Assim, todos deveriam contar com a mesma capacidade de apresentar questões para a agenda, propor soluções, oferecer razões, iniciar o debate e ter voz efetiva de decisão. Nenhum tipo de coerção interna poderia afetar a igualdade dos participantes e as tomadas de posição seriam motivadas apenas pela força do melhor argumento (HABERMAS, 1997; BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN E THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007).

Os estudos recentes apontam, contudo, que o debate tende a ser dominado por determinados indivíduos, seja por contarem com maior capacidade de argumentação, maior nível informacional ou maior poder decisório. Tais pesquisas tendem a levar em conta, variáveis como vocalização, apresentação de demandas e interferências no debate, fazendo inicialmente uma análise quantitativa, a partir das atas das reuniões realizadas nos diversos conselhos (CUNHA, 2010 – no prelo). É importante ressaltar

aqui que, como se vem insistindo ao longo deste trabalho, a variável *perfil dos representantes* tem sido pouco ou nada considerada nos estudos relativos à efetividade dos conselhos. Ainda quando a temática das pesquisas é a inclusão e a igualdade, ressaltando a necessidade de que os participantes tenham iguais chances de tomar parte do debate e deliberar livremente, os estudos não são vinculados ao perfil dos conselheiros, o que poderia ajudar de forma significativa na compreensão de tais desigualdades observadas. Mesmo quando tal variável é mobilizada, ela aparece apenas de forma secundária ou não é explorada neste sentido. Como se pode depreender da análise de Cunha (ídem), as diferenças percebidas na capacidade de vocalização e agenda são atribuídas à concentração de poder nas mãos de representantes estatais e a participação da sociedade civil entendida como resultado do grau de associativismo, sem considerar o perfil sociodemográfico dos atores:

O que se verifica é uma relação entre a capacidade de vocalização e de agenda dos segmentos, uma vez que aquele que mais utilizou da voz, também foi o que conseguiu impingir mais temas à agenda (...). Esses resultados evidenciam que uma das regras que estrutura os conselhos – a paridade da composição entre Estado e sociedade civil – não é suficiente para assegurar algum equilíbrio na participação desses segmentos, uma vez que se verifica a predominância de um deles em quase todos os aspectos analisados.

De modo geral, os estudos indicam baixa eficácia deliberativa nos conselhos, seja em decorrência da centralidade do Estado e de sua recusa em partilhar o poder, pela falta de capacitação dos conselheiros ou ainda pela diferença de recursos de natureza diversa que impedem a deliberação livre e entre iguais (TATAGIBA, 2002; CUNHA, 2010).

Não obstante, outras pesquisas vêm ressaltando a importância da interação entre três variáveis para que tais espaços produzam efeitos positivos: grau prévio de associativismo local, vontade política e desenho institucional (LUCHMAN, 2002; AVRITZER, 2008; FARIA, 2005). De acordo com alguns estudos, é possível alcançar bons resultados em relação aos arranjos participativos, quando combinadas certas condições. Nesta perspectiva, a existência de uma sociedade civil organizada, com associações e movimentos sociais fortes que levem as demandas sociais aos espaços participativos é fundamental. Além de aproximar população e gestão pública, esta rede

associativa atrelada aos arranjos institucionais confere legitimidade às iniciativas e amplia a adesão social ao mecanismo. A idéia aqui, já presente em Tocqueville (1967) é a de que a presença de um associativismo civil forte indicaria uma comunidade com maior habilidade cívica, o que refletiria em efeitos democráticos positivos, decorrentes de maior pressão e monitoramento dos governos. Além disso, supõe-se que ambientes sociais com maior propensão associativa tornarão as instituições participativas mais *accountable*, já que os indivíduos tendem a participar mais, monitorar as atividades e pressionar por responsividade (FARIA, 2010).

O comprometimento dos gestores com o bom funcionamento dos conselhos e com a implementação das decisões alcançadas é outra condição de extrema importância para a efetividade destes foros. Caso contrário, corre-se o risco de que tais espaços não sejam efetivamente permeáveis às demandas colocadas pela participação e fiquem isolados, passando a uma existência meramente formal, em decorrência de sua obrigatoriedade legal, ou que atuem de modo a cooptar os membros da sociedade civil para o interior do sistema políticos, desvinculando-os de suas bases. A institucionalização dos canais de participação e a efetividade da inclusão política dependem, então, da vontade dos governantes em torná-los uma realidade prática, garantindo que as deliberações públicas realizadas nestes espaços serão convertidas em decisões concretas. Em uma formulação que sintetiza bem tal argumento, Faria aponta que

a operacionalização efetiva da deliberação pública precisa contar com a aquiescência do governante para que ela se torne de fato efetiva, independente da institucionalização ou não dos espaços onde ela ocorre. A meu ver, a institucionalização de um formato participativo não garante, por si só, a efetividade das deliberações públicas a não ser que aja uma disposição dos governantes em promovê-las (2005:81).

A terceira condição seria o desenho institucional, com ênfase sobre as regras de funcionamento destes espaços. As normas devem tanto incentivar o comportamento dos atores no sentido de buscar as melhores alternativas para as demandas colocadas, como equilibrar as forças internas dos participantes, favorecendo a expressão daqueles que contam com menos recursos (COELHO & FAVARETO, 2007). O desenho institucional assume, assim, um papel central na operacionalização dos princípios da democracia

deliberativa e no funcionamento dos arranjos participativos, uma vez que estabelece as regras que possibilitam a efetivação deste ideal democrático. Os mecanismos institucionais são cruciais na medida em que permitem ou não o alcance dos objetivos de que os participantes deliberem livremente e em condições de igualdade, pautados pela pluralidade de interesse e baseados nas informações necessárias para a qualidade do debate. É importante ressaltar que os modelos institucionais são decorrentes de fatores políticos e sociais e, portanto, variam de acordo com os diferentes contextos, o que indica não haver um padrão a ser seguido a priori. No entanto, há inúmeras possibilidades de adaptação às distintas circunstâncias e combinações de conflitos e demandas sociais, o que torna crucial o estudo de experiências concretas, no intuito de avaliar as diversas possibilidades (LUCHMAN, 2002).

A variável desenho institucional tornou-se central nas discussões sobre instituições participativas. Fung e Wright (2003) insistem na sua importância para a efetividade da participação no interior destes espaços, já que é ela que vai definir os parâmetros para a atuação dos atores. A escolha do desenho institucional torna-se, assim, crucial, pois suas variações vão incidir sobre a equidade e extensão da participação. De acordo com Fung (2004), o desenho pode interferir na intensidade e qualidade da participação, na capacidade de prover informações pertinentes aos participantes, na definição da relação com o estado em termos de controle público e adequação das políticas adotadas, bem como na capacidade de mobilização popular. Nesta perspectiva, *“aspectos tais como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência, podem todos vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior destas instituições”* (FARIA & COELHO, 2010 – no prelo).

Diferentemente de Fung e Wright que atribuem ao desenho institucional relevância predominante para o êxito dos processos participativos e, assim, propõem a repetição de desenhos independentemente de contexto (FUNG e WRIGHT, 2003), Avritzer (2008) considera que é a interação entre os três elementos acima apresentados que condicionam o sucesso dos arranjos participativos:

(...) é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos. Na medida em que passamos a trabalhar

com o contexto como variável relevante passamos, ao mesmo tempo, a relativizar o papel do desenho institucional tomado separadamente para pensar as instituições participativas. (...) o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos (AVRITZER, 2008:47).

Por fim, é importante ressaltar que apesar de não constituir uma variável recorrente nos estudos acerca da efetividade dos Conselhos, o perfil dos participantes aparece em trabalhos importantes, como o de Fuks e Perissinoto (2006) e Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003). De modo geral, os autores buscam identificar os recursos organizacionais e materiais dos conselheiros e avaliar se existe alguma relação regular entre a posse de determinados recursos e a capacidade de influenciar o processo decisório. No entanto, em apenas um dos estudos são utilizados dados de perfil socioeconômico (FUKS & PERISSINOTO, 2006), enquanto no outro, a ênfase recai sobre o comportamento político, medido em termos de engajamento eleitoral, associativismo e filiação partidária, além do padrão de interação política com instituições estatais (FUKS, PERISSINOTO & RIBEIRO, 2003). Em ambos, os autores concluem que os conselheiros se constituem como uma elite, tanto em termos socioeconômicos quanto em engajamento cívico.

Como se pode perceber, diversos estudos com os mais variados temas têm sido desenvolvidos na tentativa de melhor compreender a dinâmica e os condicionantes da efetividade dos Conselhos de Políticas Públicas no Brasil. Apesar deste esforço e da enorme relevância dos trabalhos apontados, torna-se visível a escassez de estudos que utiliza perfil socioeconômico dos conselheiros como variável central de análise para aferir a capacidade destes espaços de promover inclusão política e social. Na próxima seção (3.1.2), será feito um esforço semelhante ao empreendido nesta, de tentar resgatar os principais estudos e as variáveis mobilizadas na compreensão das experiências de Orçamento Participativo.

**Quadro 2: Síntese dos Estudos sobre Conselhos e as Variáveis Mobilizadas**

<b>Campo de estudos</b>	<b>Variáveis utilizadas</b>	<b>Principais Autores</b>
Legitimidade da representação nos espaços participativos	Formas de justificação da representação (identidade, proximidade, intermediação, finalidade, etc)	Lavalle & Castello, 2008 Avritzer, 2007
Accountability dos Conselhos	Necessidade de mecanismos de prestação de contas; verificação de resposividade e publicização dos atos públicos.	Lavalle & Castello, 2008 Carneiro & Costa, 2001 Anastasia & Melo, 2002 Lavalle, Houtzager & Castello, 2006
Concentração de poder dos representantes estatais, fragilidade do vínculo entre representantes e suas entidades e qualificação dos conselheiros	Equilíbrio de poder entre representantes estatais e da sociedade civil no processo decisório; vinculação dos representantes às entidades; capacitação/grau de informação dos representantes acerca das políticas debatidas.	Tatagiba, 2002 Carneiro & Costa, 2001
Qualidade Deliberativa	Habilidades de expressão e argumentação dos atores; capacidade de vocalização, apresentação de demandas e interferências no debate.	Cunha, 2007b; 2010 (no prelo) Faria, 2010 no (prelo) Tatagiba, 2002
Grau prévio de associativismo local,	Existência de sociedade civil organizada, associações e movimentos sociais fortes	Luchman, 2002;

vontade política e desenho institucional	na região; coligação governante e seu comprometimento com o arranjo participativo; regras de funcionamento e suas implicações.	Avritzer, 2008 Faria, 2005 Coelho & Favareto, 2007 Fung & Wright, 2003 Fung, 2004 Faria & Ribeiro, 2010
--	--	--

Elaboração da autora

### 3.1.2. *O Orçamento Participativo e as Variáveis Determinantes*

O Orçamento Participativo (OP) é provavelmente o mecanismo de participação popular na gestão pública que mais suscitou discussões e estudos no Brasil. A experiência, iniciada pela gestão do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre no ano de 1990, levantou não apenas uma série de expectativas, mas também uma infinidade de dúvidas acerca de seu funcionamento, eficácia e possibilidade de aprofundamento democrático. De modo geral, o OP representa um novo arranjo criado para ampliar a participação direta dos cidadãos na gestão pública, favorecer a transparência do uso dos recursos e romper com um modelo de manuseio orçamentário opaco e inacessível. O modelo, centrado na participação popular na deliberação e definição do orçamento público, está ancorado na premissa de que a população não apenas deve ser consultada em relação às demandas de investimento do poder público, mas também deve ser habilitada para discutir prioridades e controlar a execução dos gastos (LUCHMAN, 2002).

A despeito do grande sucesso ensejado pela experiência de Porto Alegre, a expansão do Orçamento Participativo por todo o país fez com que cada localidade apresentasse particularidades e desenhos específicos. O modelo adotado na cidade de Belo Horizonte a partir do ano de 1993 compreende uma série de etapas, que caracterizam o processo de promoção da discussão sobre os investimentos municipais. Inicialmente ocorrem rodadas de assembleias regionais, que pretendem reunir os moradores de bairros próximos, de acordo com as regiões administrativas da cidade. Em um momento inicial é apresentado pela Prefeitura o montante de recursos disponíveis para o OP e, em uma segunda rodada, são levantadas as propostas de obras a serem selecionadas. Além da apresentação das demandas de cada sub-região, são também

eleitos os delegados que irão defendê-las nas etapas seguintes. Na sequência, os delegados participam das caravanas de prioridades, nas quais visitam os locais onde deverão ser realizadas cada uma das propostas de obra pré-selecionadas. As caravanas possibilitam que cada delegado tenha uma visão mais geral das sub-regiões e dos possíveis empreendimentos pleiteados, verificando os problemas anteriormente apontados como prioritários e estabelecendo, assim, uma ordem de prioridades das demandas por serviços, que serão encaminhadas para o Fórum Regional. Nesta última etapa, o formato final do orçamento é definido por meio de votação e são escolhidos os representantes de cada sub-região para a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento – COMFORÇA (AVRITZER, 2005; AZEVEDO & MARES GUIA, 2005; AZEVEDO & GOMES, 2009).

O OP parece constituir, assim, um modelo de gestão pública que busca favorecer a participação regular dos cidadãos no processo decisório, contribuindo para o alargamento da esfera pública. Neste sentido, muitos estudos vêm ressaltando os elementos positivos dessa experiência, seja por sua contribuição na acumulação de uma cultura cívica, pelo caráter de democratização da administração pública ou pela ampliação da prestação de contas e transparência do setor governamental, que se torna mais permeável ao controle popular (AZEVEDO, 2005). Por outro lado, algumas pesquisas vão evidenciar a existência de fortes obstáculos a serem superados, de modo a garantir a eficiência e completude do projeto democratizante ensejado pelo Orçamento Participativo. Problemas relativos à dinâmica interna do instrumento, à capacidade orçamentária dos municípios e à dependência de sucesso atrelada ao compromisso dos governos locais com o projeto são algumas das dificuldades apontadas na implementação do OP.

Muitas das variáveis utilizadas nos estudos sobre Conselhos reaparecem nas análises sobre o Orçamento Participativo, como legitimidade dos delegados (AZEVEDO, 2005), mecanismos de prestação de contas (LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006), qualidade do debate entre os participantes e qualificação dos delegados (BOSCHI, 2005). Acredito não ser necessário recolocar tais estudos aqui, já que se trata da discussão em torno das mesmas variáveis, ressaltando os elementos já destacados anteriormente. As variáveis mais relevantes, contudo, e mais presentes nos estudos recentes parecem ser: perfil da coligação política no governo, associativismo

prévio, desenho institucional e capacidade orçamentária do município. Veremos a seguir como os estudos recentes têm tratado cada uma delas.

Em relação aos estudos acerca da efetividade do OP, vontade e comprometimento políticos do governo aparecem mais uma vez como determinantes na efetividade do projeto. Uma série de estudos vai apontar para a centralidade que o governo assume, uma vez que pode adotar medidas que incentivem a participação popular e, assim, fortaleçam o OP, ou, ao contrário, se posicionar de forma a esvaziar a iniciativa, tornando-a apenas uma formalidade institucional (LUCHMAN, 2002; NAVARRO, 2002; AVRITZER, 2008; WAMPLER, 2009). Neste sentido, as prefeituras podem atuar de modo a disponibilizar assessoria para as regionais; fornecer meios de transporte (ônibus ou vans) para as assembléias regionais, bem como para as visitas inter-regionais que visam conhecer as obras do OP (quando for o caso, de acordo com cada desenho); garantir infra-estrutura para a realização das reuniões; produzir manuais informativos e investir na formação de delegados, através de cursos de capacitação, além de dar mais atenção à mobilização das comunidades mais carentes (LUCHMAN, 2002). Estas são ações que visam claramente o fortalecimento do OP como arranjo participativo de inclusão e deliberação, já que buscam motivar, organizar e assessorar a participação, oferecendo os subsídios materiais, técnicos e políticos necessários. É exatamente esta possibilidade de curso de ação, ou, por outro lado, a opção por não atuar neste sentido, que atesta a centralidade do governo para o sucesso da experiência. Assim, “*o comprometimento governamental torna-se condição sine qua non para a viabilidade de processos de gestão participativa*” (KUNRATH, 2003:165).

É importante, contudo, ressaltar que as diversas experiências de Orçamento Participativo vêm sendo fortemente associadas às gestões municipais petistas. Assim, parece haver uma coincidência entre governos do PT e das bases aliadas e incentivos ao sucesso do OP. Navarro (2002) chama atenção para o fato de que, apesar da relevância do apoio e incentivo do governo, corre-se o risco de que tal associação tão estreita limite os interesses presentes no debate, impedindo que demandas divergentes adentrem tais espaços, uma vez que não existe isenção partidária.

Além dos incentivos promovidos pelo governo local, Wampler (2003; 2009) vai destacar a importância de analisar a capacidade das organizações da sociedade civil de contestar publicamente as políticas e as ações do governo, utilizando o poder que lhe foi delegado tanto dentro quanto fora da instituição participativa. Mais uma vez, o grau de

associativismo e engajamento da sociedade civil aparece como elemento central de análise. O grau de tradição de organização e mobilização coletiva estaria, como discutido no tópico anterior, associado à acumulação de práticas que favorecem a colocação de demandas no interior dos arranjos participativos, assim como a pressão por maior transparência e responsividade. Avritzer (2000b), ao comparar as experiências de OP nas cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte, afirma a importância da tradição associativa para a implementação de experiências bem sucedidas de democracia participativa. Segundo ele, a primeira conta com uma formação histórica mais ativa, com ativação direta dos atores comunitários, o que vai de encontro com a prática ensejada pelo OP. A organização prévia do município parece atuar de forma significativa no nível de adesão aos novos arranjos participativos, sendo que nas cidades em que tal padrão é mais elevado, com altos índices de engajamento associativo por parte dos indivíduos, os mecanismos de democracia participativa são mais acessados. Esta relação parece ser ainda mais forte em relação ao OP do que aos Conselhos, justamente pelo tipo de participação que requer, sendo que ocorre uma coincidência entre a forma institucional da participação às práticas pré-existentes, nas quais a participação dos atores comunitários já é elevada<sup>35</sup>. Enquanto no caso dos conselhos esta associação parece ser mais relevante no que diz respeito à presença de associações organizadas e movimentos sociais fortes, no caso do OP a tradição de maior associativismo e participação direta dos cidadãos na comunidade parece ser mais relevante, pelo tipo de desenho institucional que cada arranjo adota.

Assim, o desenho também vai aparecer nos estudos sobre a efetividade do OP como variável relevante, sendo objeto de diversas análises recentes (Cunha, 2010 – no prelo; Faria, 2010 – no prelo; Kunrath, 2003; AVRITZER, 2008). Como mencionado anteriormente, Fung (2004) chama atenção para o fato de que o conhecimento dos detalhes do desenho institucional - que vão definir aspectos como quem participa, como participam, com que frequência, o escopo temático da deliberação, entre outros – é crucial para compreender a deliberação pública efetiva. De acordo com Rennó (2003), as instituições podem atuar de modo a incentivar ações coletivas e criar oportunidades

---

<sup>35</sup> Kunrath (2003) também chama atenção para a importância da experiência associativa na definição das pessoas escolhidas como delegados e conselheiros no OP de Porto Alegre. Segundo dados da Prefeitura Municipal referentes ao ano de 1998, 90% dos entrevistados nas plenárias do OP que já haviam sido eleitos para tais cargos participavam de algum tipo de organização social. O autor conclui que a inserção em estruturas associativas parece ser uma espécie de pré-requisito para que os indivíduos assumam papéis representativos no OP de Porto Alegre.

políticas para determinados grupos sociais. Como as instituições incidem sobre a participação e sobre a capacidade de mobilização dos setores sociais, geram incentivos ou restrições que afetam o comportamento político dos indivíduos. Sendo assim, a participação não está vinculada apenas ao grau de associativismo prévio do município, mas também da elaboração de estruturas institucionais que fomentem o ativismo, favoreçam a participação e coíbam comportamentos clientelistas. Desta forma, o desenho institucional dos novos arranjos participativos é crucial, na medida em que pode possibilitar maior ativação política e, assim, maior vocalização das preferências ou, ao contrário, pode inibir a participação ou torná-la extremamente custosa, restringindo os novos espaços a determinados grupos, portadores de mais recursos.

Neste sentido, regras que favorecem a participação de todos os cidadãos em contraposição a regras que priorizam a entrada de entidades fazem grande diferença em termos inclusivos. Como bem aponta Luchman (2002:141), “a manutenção do monopólio de representação por entidades parece redutora de um projeto de instituição da democracia deliberativa, na medida em que limita os atores, os interesses e os temas de debate público e reproduz a lógica dos organizados”. É importante, em um arranjo da natureza do OP, que os diversos interesses, temas e indivíduos estejam livres a participar e não sejam restritos por entidades, pois é isso que permite a ampliação e pluralização dos atores. Da mesma forma, é importante considerar as regras para escolha de delegados do OP, na medida em que também podem estimular ou não a ampliação dos atores envolvidos e a renovação da representação e o controle popular sobre os delegados.

Por fim, a situação financeira dos municípios também vem sendo entendida por alguns teóricos (SILVA, 2003; MARQUETTI, 2003) como uma variável crucial no processo de consolidação do Orçamento Participativo. Nesta perspectiva, a capacidade de investimento das prefeituras garante credibilidade e confiança ao OP, uma vez que determina as reais possibilidades de intervenção e resposta às demandas populacionais (KUNRATH, 2003). A maior capacidade de atender os interesses colocados no processo participativo estimula ainda mais a participação, fortalecendo o mecanismo e garantindo sua manutenção. Desta forma, tais instituições se tornam mais legítimas e confiáveis na medida em que os governos municipais apresentam condições de efetivar as decisões tomadas em seu interior, produzindo obras, melhorias e bens públicos. Esta concretização das demandas colocadas pela população só é possível na medida em que

o governo local esteja financeira e administrativamente apto para tal, consolidando, assim, o OP como instituição participativa eficiente. Alguns estudos neste sentido têm enfatizado ainda que além da capacidade administrativa e financeira dos municípios serem pré-requisitos fundamentais para o sucesso das instituições participativas, as próprias experiências de gestão participativa atuam como catalisadoras do aprimoramento do governo local. Assim, a capacidade administrativa e financeira são também modificadas pela relação entre governo e sociedade civil, via instâncias de participação (PIRES & TOMAS, 2007).

Uma última discussão que vem se fazendo presente nos estudos sobre OP, e considerada aqui como altamente relevante, diz respeito à desigualdade social e à capacidade redistributiva do arranjo participativo. Marquetti (2003), partindo de uma pesquisa realizada na cidade de Porto Alegre, busca demonstrar que os investimentos realizados pelo programa se concentram nas regiões onde a pobreza é mais acentuada. A relevância deste tipo de estudo empírico está em revelar que *“os atores sociais quando devidamente munidos da capacidade de deliberação, conseguem identificar lacunas distributivas na sociedade e agir de forma a corrigi-las”* (AVRITZER, 2003:25). Isso pode ser explicado pelo fato de que os participantes são capazes de elencar prioridades, privilegiando indivíduos e bairros mais carentes na distribuição de recursos e na escolha das obras a serem implementadas pelo OP. Aqui, nota-se mais uma vez, a importância do desenho institucional, que permite que todos os participantes conheçam as obras pleiteadas, podendo alterar suas preferências e favorecer uma melhor distribuição dos recursos a serem investidos. Neste sentido, Marquetti (2003) mostra claramente que a prefeitura de Porto Alegre, através do OP, tem investido mais recursos nas áreas menos favorecidas do que nas regiões mais ricas do município. Como salienta Wampler (2003:72), *“a consequência de longo prazo é que as regiões e os indivíduos de baixa renda estão tendo mais acesso à educação, saúde, habitação e transporte”*, além da promoção da inclusão destes atores sociais no processo político e de desenvolvimento.

Por meio desta breve revisão da bibliografia recente, percebe-se a vasta produção acadêmica em torno das diversas experiências de Orçamento Participativo, enfocando variáveis já mobilizadas nos estudos sobre o funcionamento dos conselhos e outros temas de grande relevância para a melhor compreensão da dinâmica dos arranjos participativos no Brasil. No entanto, mais uma vez torna-se patente a escassez de

estudos que se utilizem do perfil socioeconômico dos participantes como variável central para a determinação da inclusão política e social.

Alguns estudos, ainda que apontem para a importância do perfil dos participantes vão ressaltar aspectos específicos, como gênero (SANTOS, 2007) ou raça (BAIOCCHI & CORRADO, 2007). Outros vão analisar o aspecto socioeconômico dos municípios como um todo (COELHO, 2007). Exceção encontra-se nos trabalhos de Luchman (2002; 2009), que vão tratar diretamente da importância de analisar o perfil socioeconômico dos participantes dos arranjos participativos. Segundo ela, os dados de sua pesquisa corroboram *“as análises que sugerem que o perfil dos representantes nos Conselhos desenha uma espécie de elite participativa, com nível socioeconômico superior e maior grau de informação e de capacitação técnica e política se comparada à média da população em geral”* (2009:20), enquanto os participantes do OP desenhavam um perfil mais popular e mais próximo à média da população.

**Quadro 3: Síntese dos Estudos sobre OP e as Variáveis Mobilizadas**

<b>Campo de estudos</b>	<b>Variáveis utilizadas</b>	<b>Principais Autores</b>
Centralidade do governo local no sucesso das experiências participativas.	Grau de incentivos promovidos pelas prefeituras para a efetivação do OP.	Luchman, 2002 Navarro, 2002 Kunrath, 2003 Faria, 2005 Avritzer, 2008 Wampler, 2009
Grau prévio de associativismo local.	Tradição associativa municipal prévia, sobretudo de participação de indivíduos, atores comunitários.	Avritzer, 2000b, 2007 Luchman, 2002 Kunrath, 2003 Junior, Azevedo & Ribeiro, 2004 Azevedo & Mares Guia, 2005 Luchman & Borba, 2008 Wampler, 2009

Desenho Institucional	Regras e procedimentos e suas implicações sobre a amplitude da participação, a renovação de delegados, duração dos mandatos, transparência, etc.	Luchman, 2002 Kunrath, 2003 Avritzer, 2008 Cunha, 2010 (no prelo) Faria, 2010 (no prelo)
Capacidade orçamentária	Organização administrativa e capacidade de investimento das prefeituras.	Silva, 2003 Marquetti, 2003 Kunrath, 2003 Wampler, 2009
Participação e Redistribuição	Capacidade do OP de promover efeitos redistributivos na sociedade, ao concentrar o provimento de obras e serviços nas regiões mais pobres do município.	Marquetti, 2003; 2008 Marquetti & Campos, 2008 Pires, 2008 Campos, 2008

Elaboração da autora

Como podemos perceber, uma série de variáveis relevantes vem sendo apontadas como condicionantes do sucesso das experiências participativas. Apesar de reconhecer a importância de cada uma dessas variáveis aqui apresentadas para a efetividade inclusiva das instituições participativas, sejam elas tomadas isoladamente ou em seu caráter relacional, esta dissertação concentrará seus esforços em apenas uma delas: o perfil socioeconômico e político dos participantes. A justificativa desta escolha reside, por um lado, na constatação de uma escassez de estudos que tomem tal variável como aspecto relevante na análise de tais arranjos e, por outro, na hipótese desenvolvida ao longo dos primeiros capítulos de que a desigualdade de recursos pode afetar a capacidade inclusiva das instituições participativas. A inclusão, aqui, é entendida essencialmente como a promoção de capacidade de vocalização das demandas e de voto para um número maior de pessoas, ampliando a pluralidade participativa.

### *3.2 - Perfil Socioeconômico como Variável Relevante*

#### *3.2.1 - Conselhos*

Todas as variáveis levantadas nos estudos apresentados são entendidas aqui como cruciais para a compreensão do funcionamento e da efetividade dos Conselhos como mecanismos de aprofundamento democrático. No entanto, a questão que nos interessa mais especificamente diz respeito à representatividade dos participantes e ao potencial inclusivo dos Conselhos no que diz respeito ao perfil dos representantes, aspecto que aparece pouco nas análises supracitadas. Estudos empíricos evidenciam que é necessário especificar quem faz parte de tais arranjos, justamente no intuito de avaliar sua capacidade de promover inclusão (LUCHMAN, 2009). Como discutido no capítulo anterior, variáveis sociodemográficas, especialmente renda, escolaridade, sexo e raça são preditoras importantes da participação e indicam que, usualmente, esta é enviesada em favor dos estratos mais favorecidos. Tendo em vista que as desigualdades sociais incidem significativamente sobre a participação política, é importante verificar se tais desigualdades não atravessam também estes novos mecanismos representativos, uma vez que os dois elementos – participação e representação - interagem fortemente nestes espaços. Desta forma, é necessário atentar para o risco de que as novas modalidades representativas ensejadas pelos Conselhos possam ser passíveis deste problema, não estando isenta de vieses e assimetrias, o que poderia comprometer sua capacidade inclusiva.

Apesar do relativo consenso acerca do fato de que a criação desses espaços possibilita a incorporação de atores até então excluídos do processo de tomada de decisão política, é importante atentar para o fato de que a mera existência de instituições participativas não garante uma ampliação da participação, tampouco uma inclusão igualitária. Como ressaltam Fuks e Perissinoto (2006:79), “*os constrangimentos socioeconômicos, simbólicos e políticos podem funcionar como um poderoso obstáculo à participação ou até mesmo aprofundar a desigualdade política*”. Cabe, portanto, discutir as possibilidades e limites dessas novas formas de representação. Mais especificamente, neste trabalho, nos interessa verificar a dinâmica efetiva de tais arranjos no contexto de sociedades desiguais como o Brasil, no qual as profundas desigualdades socioeconômicas tendem a gerar distorções consideráveis no âmbito da igualdade política. Tendo em vista que vem sendo questionado em que medida parte destes representantes está efetivamente promovendo a inclusão de novos temas, interesses e grupos, importa não apenas avaliar os processos de representação, como

também conhecer quem são as pessoas que ocupam estes espaços e através de quais critérios. É neste sentido que o perfil socioeconômico e político dos participantes é entendido como variável crucial na compreensão do potencial inclusivo dos arranjos participativos.

A partir da análise dos dados da pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, buscaremos, então, traçar um panorama geral do perfil destes representantes, a fim de compreender quem está de fato incluído nos Conselhos Gestores. Os dados são referentes à pesquisa realizada no ano de 2004, na qual foram aplicados 122 questionários, com representantes de 11 dos conselhos municipais de Belo Horizonte<sup>36</sup>. Os dados foram gentilmente cedidos pelo Observatório de Políticas Urbanas da Região Metropolitana de Belo Horizonte da PUC Minas<sup>37</sup>.

Considerando o perfil sócio demográfico dos representantes, os dados disponíveis revelam que a maioria se encontra na faixa etária entre 41 e 60 anos (59%), é casada (54,9%) e adepta da religião católica (64,8%). Um dado que chama atenção é a presença majoritária de representantes do sexo feminino, que totalizam 53% do total de conselheiros. Este dado parece indicar um potencial positivo de inclusão, uma vez que as mulheres são tradicionalmente excluídas dos círculos políticos formais. No que se refere à raça, a maioria se declara como branca (56%), sendo que as declarações de representantes negros e pardos soma 39% e há apenas dois indígenas<sup>38</sup>. Por outro lado, em relação à raça o potencial inclusivo dos conselhos parece menos significativo, já que

---

<sup>36</sup> Estão presentes na pesquisa os seguintes Conselhos: Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Política Urbana, Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência, Conselho Municipal de Patrimônio Cultural, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Emprego, Conselho Municipal da Cidade, Conselho Municipal de Educação. É importante ressaltar aqui que apesar da escolha por tratar a pesquisa como um todo, em decorrência do número de casos e por pretendermos tratar dos Conselhos de modo geral, há diferenças importantes entre eles. Ainda que a proposta não seja analisar cada Conselho separadamente, faz-se relevante destacar que há variações significativas de perfil entre os conselheiros. Nos Conselhos de Política Urbana e Emprego, por exemplo, verifica-se um perfil mais elitizado em termos de renda e escolaridade, enquanto o Conselho de Assistência social apresenta um perfil mais popular. A análise comparada dos Conselhos deve se mostrar, assim, bastante elucidativa e fica como sugestão e propósito de uma pesquisa futura.

<sup>37</sup> Uma primeira pesquisa, “Perfil dos Conselhos Municipais da RMBH”, foi realizada pelo Observatório de Políticas Urbanas da Região Metropolitana de Belo Horizonte da PUC Minas em 2000. Como essa pesquisa contou com apenas 46 entrevistas para o município de Belo Horizonte, ela será utilizada aqui de forma secundária, apenas para verificar se houve mudanças significativas nos dados ou manutenção no padrão do perfil dos participantes.

<sup>38</sup> A pesquisa realizada em 2000 apresentou resultados bastante semelhantes, confirmando o padrão encontrado posteriormente. Na pesquisa inicial, a maioria dos representantes é casada (65%), de religião católica (77%) e na faixa etária entre 31 e 53 anos (73%). Assim como em 2004, a maioria é composta por mulheres (54%) e brancos (54%), sendo que pardos e negros somam cerca de 44%.

a baixa presença de negros chama atenção: para a população em geral, o percentual de negros e pardos chega a 66%. Este dado poderia indicar uma baixa abertura destes espaços à entrada de representantes de minorias raciais.

Já no que diz respeito ao perfil socioeconômico, os dados relativos à escolaridade e renda dos conselheiros nos dão uma noção geral da situação dos entrevistados, servindo como uma boa referência para compreender melhor quem são estes representantes. Em relação à escolaridade, 10,7% possuem 1º grau incompleto e 7,4% completaram o 1º grau. Uma porcentagem de 9,8% declarou não ter concluído o 2º grau e 16,4% contam com 2º grau completo; os entrevistados que cursaram 3º grau (completo e incompleto) somam 26,2%. O percentual com Pós-graduação chega a 28,7%, enquanto apenas 1 entrevistado (0,8%) declarou não ter nenhuma instrução<sup>39</sup>.

Apesar de uma média elevada, já que quase 55% possui 3º grau (completo ou incompleto) ou Pós-graduação, cabe destacar que 18% dos entrevistados possuem apenas 1º grau e, mais relevante ainda, a presença de apenas 1 conselheiro sem instrução. Nota-se, assim, que mais da metade dos conselheiros têm uma alta escolaridade, mas a presença de indivíduos de estratos com menor instrução não pode ser desconsiderada.

Tabela 1 – Grau de escolaridade dos conselheiros

<i>Escolaridade</i>	<i>Frequência</i>	<i>Porcentagem</i>
1º grau completo	9	7,4%
1º grau incompleto	13	10,7%
2º grau completo	20	16,4%
2º grau incompleto	12	9,8%
3º grau incompleto	6	4,9%
3º grau completo	26	21,3%
Pós-graduação	35	28,7%
Sem Instrução	1	0,8%
Total	122	100%

<sup>39</sup> Com relação aos dados de 2000, mais uma vez não se observam grandes alterações: 11,9% têm escolaridade baixa (1º grau completo ou incompleto) e mais de 30% contam com um nível médio, com 2º grau completo ou incompleto. Cerca de 34% possuem curso superior completo ou incompleto e 23% possui Pós-graduação.

Em relação à renda, 6,6% dos entrevistados afirmaram não possuir nenhum rendimento; 23,8% recebem até 2 salários mínimos e 16,4% se situam na faixa entre 2 e 5 salários<sup>40</sup>. Um percentual de 17,1% declarou possuir renda entre 5 e 10 salários, enquanto 24,6% estão na faixa entre 10 e 20 salários e 9,8% afirmaram receber mais de 20 salários mínimos<sup>41</sup>. Assim, verifica-se uma média de rendimento também elevada, já que a maior incidência é verificada na faixa de 10 a 20 salários mínimos (24,6%) e um número expressivo - 12 conselheiros – recebe mais de 20 salários. Por outro lado, é importante ressaltar que alguns conselheiros não possuem nenhuma renda, o que pode ser parcialmente explicado pelo fato de que 10% deles não trabalham e 15,6% são aposentados. Outro dado relevante é que 23,8% dos entrevistados recebem até 2 salários mínimos, representando uma parcela importante de representantes de baixa renda.

Tabela 2 – Rendimento Mensal dos conselheiros

<i>Rendimentos</i>	<i>Frequência</i>	<i>Porcentagem</i>
Sem renda	8	6,6
Até 1 S.M.	11	9,0
De 1 a 2 S.M.	18	14,8
De 3 a 5 S.M.	20	16,4
De 5 a 8 S.M.	14	11,5
De 8 a 10 S.M.	8	6,6
De 10 a 20 S.M.	30	24,6
Mais de 20 S.M.	12	9,8
Não declarada	1	0,8
Total	122	100

Fonte: Observatório das Metrôpoles – PUC Minas; 2004

<sup>40</sup> O salário mínimo da época, ano de 2004, era de R\$ 240,00.

<sup>41</sup> Em relação à renda, constata-se um aumento do nível dos conselheiros, uma vez que em 2000 a maior incidência verificada foi na faixa de rendimento até 8 salários mínimos e 15% declararam receber até ou mais de 20 salários mínimos na época.

Outro aspecto importante que chama atenção em relação ao perfil dos conselheiros diz respeito ao seu caráter associativo. A grande maioria dos representantes da sociedade apresenta algum vínculo com organizações sociais, como partidos políticos (40,2%) e sindicatos (59,8%) ou com órgãos comunitários (59,8%). Além disso, os conselheiros declaram uma participação ativa em atividades sociopolíticas, como assinatura de abaixo-assinados, manifestação de protesto e trabalho voluntário, indicando forte engajamento político. Como podemos ver, é expressivo o número de representantes inseridos neste tipo de atividade, tendo apenas 6,6% declarado não ter participado ativamente em nenhuma ação sociopolítica<sup>42</sup>.

Como já discutido anteriormente, tais atividades atuam como redes de contatos que facilitam a ativação política do indivíduo (VERBA, SCHLOZMAN & BRADY, 1995), retomando a questão central se aqueles que participam são representativos da população, já que o risco é o de que apenas determinados atores e grupos estejam presentes nas arenas participativas, enviesando o conjunto de demandas e reivindicações apresentadas.

Tabela 3 – Atividades em que tomou parte no último ano

<i>Atividade</i>	<i>Frequência</i>	<i>Porcentagem</i>
Abaixo-assinados	43	35,2
Manifestações de protesto	16	13,1
Trabalhos voluntários	43	35,2
Reuniões de grupos locais	11	9,0
Nenhum deles	8	6,6
Não respondeu	1	0,8
Outras	122	100

Fonte: OPUR/ PUC Minas, 2004

<sup>42</sup> Os dados referentes a 2000 se assemelham bastante aos da pesquisa utilizada, sendo que a grande maioria dos representantes também apresenta vínculos com organizações sociais: partidos políticos (51%), sindicatos (46%) e órgãos comunitários (48%). A porcentagem de representantes que declarou não ter participado ativamente em nenhuma ação sociopolítica foi de 7,8%.

Apesar de não fazer parte do perfil dos conselheiros, aspecto que se propôs aqui tratar como elemento central de análise, alguns dados adicionais disponíveis na pesquisa parecem interessantes na tentativa de compreender melhor a dinâmica interna dos Conselhos e a representatividade dos conselheiros. Trata-se da forma de escolha da entidade para participar do Conselho e da forma de escolha do representante daquela entidade para tornar-se conselheiro. Os dados revelam que apesar de grande parte das entidades que formam o Conselho terem sido escolhidas de acordo com a Lei de Criação do Conselho Municipal, 6,6% dos entrevistados declararam que sua instituição foi indicada pelo prefeito ou secretário municipal e 9,8% alegam que houve negociação entre a entidade escolhida e a prefeitura. Apenas 36% das instituições que compõe o Conselho assumiram a função representativa por meio de eleições, via conferências municipais da política pública setorial ou por meio de indicação em algum fórum específico do setor social que a entidade representa.

Tabela 4 – Escolha da Instituição para participar do Conselho

<i>Forma de escolha da sua instituição/entidade para participar do conselho</i>	<i>Frequência</i>	<i>Porcentagem</i>
Pelo Prefeito ou Secretário Municipal	8	6,6
Em negociação entre a entidade e a prefeitura	12	9,8
Pela lei de criação do Conselho	37	30,3
Em conferencia municipal	44	36,1
Não sabe	8	6,6
Outro	13	10,7
Total	122	100

Fonte: OPUR/ PUC Minas, 2004

De modo geral, pode-se perceber que os representantes nos conselhos apresentam uma média elevada em relação à média da população geral no que diz respeito à escolaridade, renda e associativismo. A presença preponderante de representantes de estratos médios da população chamou a atenção de estudiosos como Fuks, Perissinotto e Ribeiro que, ao analisarem os Conselhos Gestores de Curitiba, concluem que os representantes da população nestas instituições apresentam um perfil de elite, não sendo representativos. Segundo eles, “*os dados referentes à renda, escolaridade e, especialmente, ao engajamento cívico e à cultura política revelam serem os conselheiros uma elite, com características bem distintas daquelas que constituem a cultura política brasileira*” (2003:126).

Ademais, tais espaços parecem favorecer a inclusão de indivíduos e grupos com maior capacidade de organização. Os altos índices de engajamento em atividades cívicas e de vinculação a organizações como partidos políticos, sindicatos e órgãos comunitários não deixam dúvidas sobre o alto grau de associativismo político dos conselheiros escolhidos. Ou seja, a despeito de alguma diversidade social que pode ser encontrada nos Conselhos tais como mostram os dados, elemento de grande relevância no fortalecimento democrático, a representação parece limitada aos segmentos sociais mais organizados. Estes grupos seriam constituídos pelos indivíduos de maior renda, escolaridade e altos graus de associativismo. Sendo assim, apesar de promover a inclusão de determinados atores, com destaque para a alta presença de mulheres, este processo ainda parece fraco, na medida em que é limitado e parece não alcançar em grande proporção os segmentos sociais mais vulneráveis, especialmente os que não apresentam nenhum vínculo associativo com organizações sociais.

Neste sentido, as análises de Verba, Schlozman e Brady (1995) e Milbrath (1965) discutidas no segundo capítulo, parecem altamente pertinentes. Tendo em vista o tipo de participação demandada pelos conselhos – reuniões frequentes, conhecimento do tema, grande dispêndio de tempo – e os altos custos envolvidos, o papel central dos recursos fica claro. Não apenas as redes de recrutamento se mostram altamente relevantes neste contexto, uma vez que os conselheiros apresentam um elevado grau de associativismo e inserção em atividades políticas e cívicas, mas também a disponibilidade de recursos, que garantem a conversão de tais elementos em atividade política de fato. No caso dos conselhos, nota-se, então, a forte influência tanto das redes

de recrutamento, já que a inclusão privilegia os atores mais organizados, quanto dos recursos, já que o custo da participação nestas instâncias é alto.

Os níveis de renda, escolaridade e atividades cívicas dos conselheiros confirmam esta hipótese. Tanto os recursos relacionados ao *status* socioeconômico, quanto habilidades atreladas a contextos como igreja, trabalho, clubes, e associações são elevados. Como já apontado anteriormente, os elementos subjetivos da centralidade política de um indivíduo, correspondentes ao engajamento e às redes de recrutamento, são influenciados por variáveis sócio-demográficas, se auto-reforçando. No caso dos Conselhos é importante salientar ainda o papel da renda, normalmente associada à produção de distorções a favor de opiniões mais conservadoras e na sub-representação dos grupos mais necessitados em termos de proteção social e assistência governamental, o que coloca um problema óbvio tendo em vista a função dos Conselhos de Políticas Públicas.

### 3.2.2 – *Orçamento Participativo*

Aqui, mais uma vez, nos interessa pensar melhor sobre os limites das instituições participativas no que diz respeito à representatividade dos participantes, o que poderia comprometer o caráter inclusivo e democratizante do projeto. Apesar de considerada uma forma de participação direta dos cidadãos na agenda pública, a partir da segunda rodada, o OP se configura essencialmente como um mecanismo representativo, na medida em que vão sendo eleitos alguns delegados que permanecem no processo. Mais uma vez, a preocupação é que as desigualdades próprias do processo de ativação na participação política direta afetem também a representação exercida no arranjo institucional. Sendo assim, novamente se coloca a questão: *quem* participa destes espaços? Apesar dos efeitos de ampliação da participação popular, resta saber se há uma pluralização desta participação, permitindo a mobilização de setores tradicionalmente excluídos do espaço público e a exposição de suas demandas e prioridades.

Ao contrário do que ocorreu com os Conselhos, a disponibilidade de dados sobre os participantes do OP em Belo Horizonte é incrivelmente escassa e nem mesmo a prefeitura foi capaz de fornecer informações satisfatórias. No entanto, alguns dados

puderam ser obtidos através de relatórios produzidos pela Secretaria de Orçamento, mas sem possibilidade de acesso aos bancos de dados. Assim, apresentarei aqui os dados de perfil dos participantes referentes ao ano de 2007 (somando 347 entrevistas), de acordo com as informações contidas no documento mencionado. As entrevistas foram realizadas somente com os delegados do OP, o que impediu uma análise mais detalhada em termos de comparação entre os diversos níveis de participação. Para efeitos comparativos, contudo, os dados são relevantes, uma vez que permitem a comparação entre *representantes* nos dois espaços participativos analisados.

De acordo com os dados, a maior parte dos participantes do OP se encontra na faixa etária entre 41 a 50 anos (29%), sendo que há uma presença pouco significativa de jovens, já que os delegados de até 20 anos representam apenas 3% dos entrevistados e aqueles entre 21 e 30 anos somam 11%. A presença de pessoas com mais de 50 anos é expressiva, chegando a 36% quando se soma os três grupos etários mais avançados (51 a 60, 61 a 70 e mais de 70). A maioria dos representantes é do sexo masculino (56%). Em relação à raça, a grande maioria se declara parda (42%), enquanto 22% se declaram negros e 29%, brancos. Apenas 2% dos entrevistados integram a categoria indígena.

No que diz respeito aos anos de educação formal cursados, a grande maioria dos delegados apresenta níveis de escolaridade relativamente baixos: o percentual de indivíduos com 1º grau incompleto é de 26%, os com 1º grau completo somam 16%, os delegados com 2º grau incompleto representam 10% e os que possuem 2º grau completo totalizam 30% do total de entrevistados. O índice de delegados com 3º grau fica em torno de 12%, enquanto os com Pós-graduação não passam dos 3%.

Tabela 5 – Grau de Escolaridade dos Delegados

<b><i>Grau de Escolaridade</i></b>	<b>Porcentagem</b>
Analfabeto	2%
1º grau (completo/incompleto)	42%
2º grau (completo/incompleto)	40%
3º grau (completo/incompleto)	12%
Pós-Graduação	3%
Não Respondeu	1%

Fonte: PMBH, 2008

A renda mensal dos participantes do Orçamento Participativo é majoritariamente baixa: a grande maioria dos entrevistados se situa na faixa de rendimento de até 5 salários mínimos (17% afirmam receber 1 salário mínimo, 28% declaram receber entre 1 e 2 salários e 16% se situa na faixa de rendimentos entre 2 e 3 salários), sendo alto o percentual de delegados que declaram não possuir nenhuma renda (10%). Poucos delegados recebem entre 10 e 20 salários mínimos (3%) e não há registro de entrevistados que declararam ganhar mais de 20 salários. Outro dado relevante é que apenas 20% afirmaram atuar com carteira assinada.

Tabela 6 – Rendimento Mensal dos Delegados

<i>Renda Mensal</i>	<i>2007</i>
Sem renda	10%
1 S.M	17%
De 1 a 2 S.M	28%
De 2 a 3 S.M	16%
De 3 a 5 S.M	17%
De 5 a 10 S.M	7%
De 10 a 20 S.M	3%
Acima de 20 S.M	0%

Fonte: PMBH, 2008

No que diz respeito ao perfil participativo dos delegados do OP, os dados revelam um alto nível de participação política: 67% são filiados a algum partido político e, dentre os que declararam participar de alguma entidade, há um destaque para associações comunitárias e religiosas<sup>43</sup>. Outro dado importante é a presença de muitos delegados que já haviam participado do Orçamento Participativo nos anos anteriores. Apesar de mais baixa no início, chama atenção o aumento gradual da reincidência de

<sup>43</sup> Na pesquisa utilizada, os dados referentes à participação em entidades da sociedade civil não explicitavam a porcentagem de entrevistados que declararam participar de alguma entidade; apenas as associações mencionadas pelos que afirmaram fazer parte de alguma delas. Já a pesquisa referente ao ano de 2002, na qual tais dados estão disponíveis, podemos perceber de forma mais clara o peso das associações na vida política dos delegados do OP: 82,75% dos entrevistados afirmam participar de alguma entidade ou associação civil. Os dados da pesquisa realizada por Somarriba e Dulci (1997) confirmam esta hipótese, mostrando que 79,4% dos delegados entrevistados também declaram fazer parte de algum tipo de associação. Uma série de outras pesquisas (AVRITZER, 2002) também aponta nesta direção, revelando a forte ligação dos delegados com entidades e associações civis.

delgados, indicando uma redução na renovação dos representantes, que chega a apenas 30% no ano de 2007, o que significa que 70% dos delegados entrevistados já haviam participado dos Fóruns Regionais em anos anteriores.

Como se pode perceber, no que diz respeito aos recursos socioeconômicos, o OP se constitui como um mecanismo que tem ampliado e pluralizado a participação política. A abertura a setores tradicionalmente excluídos da população parece bastante clara a partir da análise do perfil dos delegados. Vale lembrar mais uma vez que esta já é uma forma de participação intermediária, quando muitos dos participantes das rodadas iniciais já não fazem parte das negociações. É de se esperar que os dados relativos a estas primeiras etapas revelem uma diversidade participativa ainda maior. Os dados de escolaridade e renda indicam uma grande inclusão de classes mais baixas, com rendimentos inferiores à média populacional e baixo grau de instrução formal. O Orçamento Participativo parece, então, gerar condições para que os indivíduos desprovidos de recursos – renda, educação, tempo e oportunidades – acessem o espaço deliberativo, uma vez que sua configuração, associando reuniões abertas e regionais, reduz os custos de participação.

Por outro lado, os indicadores de participação política – que revelam a alta inserção em partidos políticos e entidades, além da reincidência de delegados eleitos, indicando uma inserção anterior na vida associativa – confirmam o papel fundamental das redes de recrutamento, assim como nos Conselhos. Como apontado pelos estudos clássicos de participação, esta é uma variável central na ativação política dos indivíduos. Por outro lado, a motivação, outro aspecto de grande importância para a participação, parece maior no caso do OP, uma vez que está ligada ao grau de interesse do indivíduo pelos assuntos tratados e pela percepção acerca do potencial de eficácia política. O fato de o Orçamento Participativo estar associado a demandas mais imediatas e dos resultados serem visíveis em decorrência das obras realizadas nos bairros atendidos faz com que os indivíduos se inclinam mais a participar. Assim, a natureza das políticas promovidas pelo OP, marcadas pelo caráter não difuso dos bens e pela eficácia na entrega das obras, somado à menor frequência das reuniões (em relação aos Conselhos de políticas públicas) parece favorecer pessoas e grupos com menos recursos, como revelam os dados.

### *3.3 - Comparando os arranjos participativos: possibilidades e limites da inclusão política*

Como foi discutido ao longo dos capítulos anteriores, o processo de aprofundamento da democracia passa em grande medida pela criação de mecanismos que, paralelamente à institucionalidade vigente e às formas de representação clássica, fortaleçam a participação e as novas formas de representação, favorecendo a inclusão política e social. Buscou-se demonstrar diversas formulações alternativas na tentativa de compreender as novas modalidades representativas, todas centradas na ativação da sociedade civil, assim como a teoria deliberativa, que apresenta uma perspectiva ancorada justamente nesta ativação e na sua relação com o Estado. Neste quadro de aprofundamento democrático e de defesa da participação e deliberação pública, situam-se os arranjos participativos, como Conselhos Municipais e Orçamentos Participativos, entendidos exatamente como mecanismos que buscam ampliar a participação, dando oportunidade, portanto, à ampliação dos grupos e cidadãos envolvidos na esfera pública.

Tentou-se também, ainda que brevemente e de maneira superficial, devido à ausência de dados sistematizados e em série, avaliar em que medida tais arranjos atuam no sentido de ampliar efetivamente a participação, a diversidade dos atores incluídos no processo político e, portanto, a inclusão. Tendo em vista que as experiências participativas têm ensejado estudos não apenas sobre suas vantagens, mas também apontando uma série de dificuldades no estabelecimento de processos efetivamente inclusivos, a ênfase aqui foi direcionada para as possíveis limitações decorrentes de fatores de natureza política, econômica, social e cultural, ligados às enormes desigualdades sociais que marcam o país.

A partir das considerações aqui apresentadas acerca da representação, de sua relação com a participação nos novos arranjos institucionais (como Conselhos e OP), e dos condicionantes da ativação política, a pergunta central que guiou a análise foi: em que medida as desigualdades estruturais se replicam na vida associativa, comprometendo o potencial inclusivo das novas instituições participativas? Em suma, como a desigualdade social pode afetar também a igualdade política?

A análise dos dados nos permite chegar a algumas conclusões parciais. Um primeiro aspecto importante a ser destacado diz respeito à participação de mulheres nos arranjos participativos. A presença feminina é significativa tanto no OP quanto nos

Conselhos, indicando uma boa abertura destes espaços à inclusão deste grupo, tradicionalmente ausente dos círculos políticos formais. Nos Conselhos, as mulheres são, inclusive, maioria (53%). No OP, apesar da presença de mulheres ser considerável, não é majoritária. Alguns estudos apontam que a participação feminina tende a ser bastante elevada nas primeiras rodadas do OP e vai sendo reduzida ao longo do processo representativo e decisório. O próprio relatório da Prefeitura de Belo Horizonte afirma que “*quando se instaura o OP na cidade, o público feminino tem uma participação bastante significativa, mas quando vai se aproximando do final do processo esse público diminui devido ao grande número de atividade que o OP propõe*”. O relatório atribui esta queda ao fato de que muitas das participantes são donas de casa, têm filhos ou netos pequenos, o que dificulta a manutenção de uma participação mais expressiva até o final do processo.

Tabela 7 – Gênero nas Instâncias Representativas

<b>GÊNERO</b>	<b>BH</b>	<b>C. VEREADORES</b>	<b>OP</b>	<b>CONSELHOS</b>
Masculino	47,72%	87,5%	56,0%	47,0%
Feminino	52,28%	12,5%	44,0%	53,0%
Total	100%	100%	100%	100%

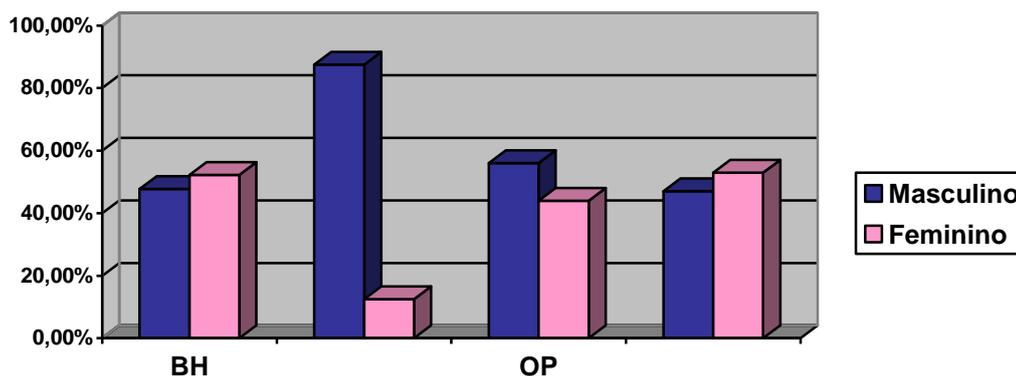
Fonte: Elaboração do autor

Quando comparamos estes arranjos com a composição da Câmara dos Vereadores<sup>44</sup>, instância clássica da representação eleitoral, torna-se ainda mais clara a relevância de tais canais para a participação de mulheres, na medida em que se observa uma forte sub-representação feminina no legislativo municipal. Este dado vai de encontro com algumas das premissas elementares que orientam as formulações contemporâneas acerca da representação política, de que alguns grupos não se encontram devidamente representados nos arranjos clássicos de representação. Como fica evidente, o mecanismo eleitoral parece não ser suficiente para dar vazão à representação de todos os grupos presentes na sociedade, limitando as vozes e

<sup>44</sup> Os dados referentes à Câmara dos Vereadores nos permitiu apenas comparações em termos de gênero e escolaridade, já que não havia dados disponíveis os demais aspectos aqui trabalhados, como renda, raça e perfil associativo.

demandas presentes no sistema político. Neste sentido, os novos espaços de participação e representação atuam justamente no sentido de ampliar a abrangência do sistema e sua capacidade de absorver as diversas perspectivas e reivindicações presentes no tecido social.

Gráfico 1 – Gênero nas Instâncias Representativas



No que diz respeito à raça, Conselhos e OP parecem apresentar graus de abertura distintos aos grupos tradicionalmente excluídos das esferas política e socioeconômica brasileiras. Enquanto o percentual de participantes que se declaram brancos chega a 56% nos Conselhos, este número não passa de 29% no OP. Já negros (17%) e pardos (22%) representam apenas 39% dos conselheiros, ao passo que 22% dos delegados do OP se declaram negros e 42%, pardos, somando 66%<sup>45</sup>. Analisando os dados fornecidos pela pesquisa do Primeiro Survey da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)<sup>46</sup>, podemos constatar que o perfil dos conselheiros se afasta significativamente da média populacional, enquanto o OP apresenta um padrão mais semelhante ao do município, com destaque para a maior presença de indivíduos negros e pardos acima da média. Assim, o OP pode ser considerado como um canal de expressão mais inclusivo

<sup>45</sup> O potencial de inclusão dos indígenas permanece restrito em ambos os arranjos (2% no OP e 1,7% nos Conselhos). É importante ressaltar, contudo, que isso parece menos problemático em relação ao OP do que aos Conselhos, já que estes últimos atuam na definição de políticas públicas de escopo mais amplo, enquanto o primeiro estabelece prioridades de obras locais, o que se imagina que afete menos - em termos quantitativos e de impacto direto - a população indígena.

<sup>46</sup> O Survey da Região Metropolitana de Belo Horizonte foi coordenado pelo Curso de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, da FAFICH-UFMG, em cooperação com a Universidade de Michigan.

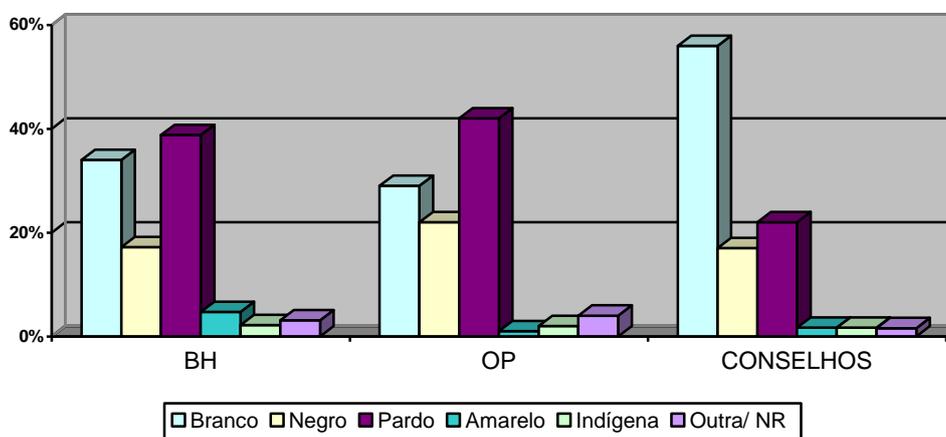
no que diz respeito aos grupos raciais historicamente tolhidos de capacidade de vocalização no sistema social e político brasileiro.

Tabela 8 – Raça nas Instâncias Representativas

<i>RAÇA</i>	<i>BH</i>	<i>OP</i>	<i>CONSELHOS</i>
Branco	34%	29%	56%
Negro	17,2%	22%	17%
Pardo	38,8%	42%	22%
Amarelo	4,7%	1%	1,7%
Indígena	2,2%	2%	1,7%
Outra/ NR	3,1%	4%	1,6%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração da autora

Gráfico 2 – Raça nas Instâncias Representativas



Com relação à escolaridade, os dados mais uma vez apresentam padrões distintos quando comparamos Conselhos e OP. Enquanto o percentual de indivíduos com apenas 1º grau (completo e incompleto) não passa dos 18% nos Conselhos, chega a 48% para os delegados do OP. Já o índice de participantes com 3º grau (completo e incompleto) é de 26,2% para os Conselhos e de apenas 10% para o OP. A maior discrepância, no entanto, fica por conta do número de pós-graduados, que no OP não passa de 3% dos delegados e alcança 28,7% nos Conselhos. Mais uma vez, a comparação com a instância formal de representação, a Câmara dos Vereadores, revela a importância das novas modalidades representativas na ampliação do escopo de indivíduos presentes no sistema político e na pluralização de vozes e demandas expressas. A grande maioria dos vereadores possui 3º grau completo e poucos apresentam apenas 1º grau. Ao considerar que estamos lidando com representantes em todos os espaços analisados, o OP ganha relevância e parece apresentar um alto potencial de inclusão dos estratos menos favorecidos da sociedade, usualmente caracterizados por menos nível de escolaridade formal.

Tabela 9 – Grau de Escolaridade nas Instâncias Representativas<sup>47</sup>

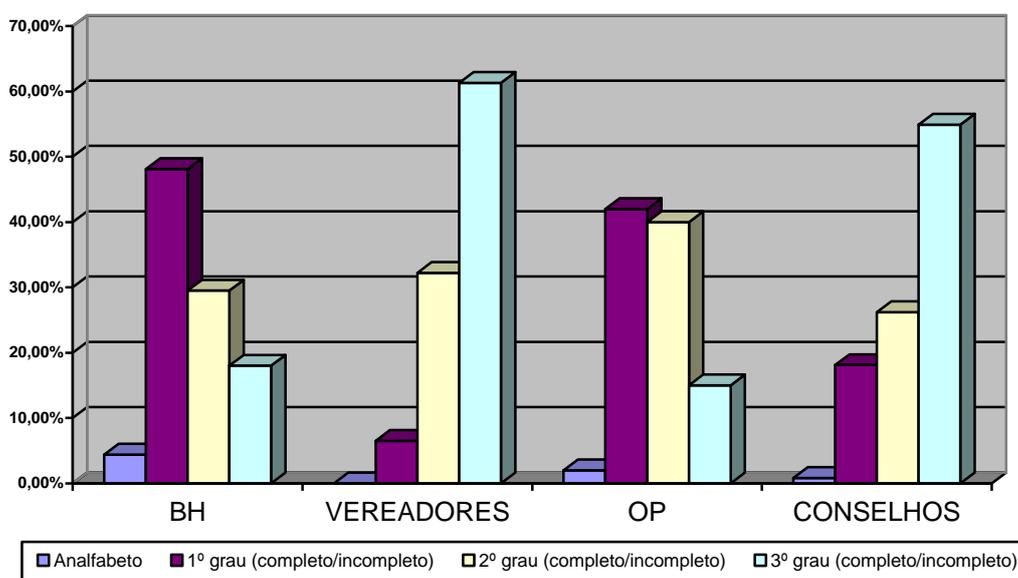
<i>Grau de Escolaridade</i>	<i>BH</i>	<i>VEREADORES</i>	<i>OP</i>	<i>CONSELHOS</i>
Analfabeto	4,4%	0%	2%	0,8%
1º grau (completo/incompleto)	48,1%	6,5%	42%	18,1%
2º grau	29,5%	32,2%	40%	26,2%

<sup>47</sup> Em decorrência do banco de dados relativo à escolaridade dos vereadores de Belo Horizonte não contar com a categoria “Pós-Graduação”, os valores deste grau de escolaridade relativos aos Conselhos, OP e Belo Horizonte foram agrupados na categoria 3º grau (incompleto e completo). Vale a pena ressaltar, contudo, que o percentual de Pós-graduados para a amostra de BH é de 1,2%, bem abaixo, portanto dos valores encontrados para os Conselhos.

(completo/incompleto)				
3º grau	18%	61,3%	15%	54,9%
(completo/incompleto)				

Fonte: Elaboração da autora

Gráfico 3 – Grau de Escolaridade nas Instâncias Representativas



A renda mensal dos entrevistados também guarda algumas diferenças importantes em cada instituição participativa. No Orçamento Participativo a grande maioria dos entrevistados se situa na faixa de rendimento de até 2 salários mínimos, sendo alto o percentual de delegados que declaram não possuir nenhuma renda (10%). Além disso, ao contrário do que foi verificado entre os conselheiros, os indivíduos que recebem entre 10 e 20 salários mínimos são raros e praticamente não há delegados ganhando mais de 20 salários<sup>48</sup>. Mais uma vez, os Conselhos apresentam um perfil mais elitizado, com percentuais acima da média para as faixas de rendimento mais elevadas, enquanto o OP reflete melhor a distribuição populacional e absorve estratos médios e

<sup>48</sup> É importante ressaltar, contudo, a presença de conselheiros sem renda e de 23,8% com rendimento de até 2 salários mínimos, o que indica a presença de estratos sociais menos favorecidos e de grupos sociais que vêm lutando pela inclusão política de seus representantes.

baixos da população. Parece, assim, que se os conselhos têm se constituído como importantes espaços de inclusão política das mulheres, as experiências de orçamento participativo têm obtido maior sucesso na capacidade de inclusão de negros e indivíduos com menor renda e escolaridade. Neste sentido, ainda que de maneiras diferentes, ambos vêm contribuindo em alguma medida para o processo de inclusão política.

Tabela 10 – Rendimento Mensal nas Instâncias Representativas<sup>49</sup>

<i>RENDA</i>	<i>BH</i>	<i>OP</i>	<i>CONSELHOS</i>
Sem rendimentos	27,1%	10%	6,6%
Até 2 S.M	45,2%	45%	23,8%
De 2 a 5 S.M	12,3%	33%	16,4%
De 5 a 10 S.M	7,2%	7%	18%
De 10 a 20 S.M	2,3%	3%	24,6%
Mais de 20 S.M	0,4%	0%	9,8%
NR	5,5%	2%	0,8%

Fonte: Elaboração da autora

Não deixando de lado tais contribuições, é importante ressaltar que ainda são patentes os limites que os arranjos participativos apresentam no sentido de promover a pluralização dos atores incluídos no sistema político e a superação das desigualdades sociais. Em relação aos Conselhos, o que podemos perceber é que os dados confirmam as análises que sugerem que o perfil dos representantes reflete uma espécie de elite participativa, com nível socioeconômico e acesso a recursos políticos superior à média populacional (FUKS & PERISSINOTO, 2006). Assim, quando o recorte é feito por escolaridade, renda e recursos políticos, os conselhos parecem se constituir como espaços institucionais com baixa capacidade de inclusão política de segmentos socialmente excluídos da população. No entanto, a alta participação de mulheres indica um grande potencial de expressão deste grupo, o que merece destaque positivo no projeto de aprofundamento democrático e ampliação da representação política.

<sup>49</sup> Os valores foram agrupados de acordo com o salário mínimo de referência na época de cada pesquisa, tendo em vista a diferença das amostras, de modo a permitir a comparação entre os arranjos e em relação à média populacional.

No tocante ao OP, os dados apontam para um perfil notadamente mais popular, com fortes indícios de inclusão política dos setores com renda e escolaridade mais baixas. No entanto, os dados revelam, em consonância com outros estudos, uma menor participação dos estratos muito pobres da população. Como bem aponta Luchman (2002:168), *“estes setores apresentam um quadro de extrema carência, e geralmente, apesar de se beneficiarem da atuação e organização dos ‘não tão pobres’, continuam com muita dificuldade de se mobilizarem para demandar prioridades junto ao OP”*. Como podemos notar, a presença de indivíduos sem rendimentos, apesar de significativa, ainda fica bem abaixo da média populacional, indicando uma relativa dificuldade das camadas mais pobres em acessar os novos espaços participativos.

Uma última observação relevante em relação ao potencial do OP de promover a pluralização da participação diz respeito ao capital político dos participantes. Neste aspecto, os indivíduos inseridos nos arranjos participativos apresentam um perfil semelhante. Em ambos, os participantes se caracterizam pelo alto engajamento em atividades sociopolíticas e pela inserção em entidades e associações civis, como partidos, sindicatos e outros. No OP, apesar da inclusão dos setores menos favorecidos em termos socioeconômicos e da quebra do monopólio da representação formal e obrigatoriamente atrelada a entidades da sociedade civil, nota-se, assim como nos conselhos, que a maioria dos participantes é composta por indivíduos com alto grau associativo e altamente ativos na comunidade. Assim, parece que a instância representativa em ambos os arranjos podem atuar não tanto na ativação política de novos atores, mas servir como um canal de acesso ao Estado para os indivíduos já politicamente ativos (NYLEN, 2002). O fato de 70% dos delegados entrevistados já ter participado anteriormente do OP confirma que há uma baixa renovação dos representantes, sugerindo que, de fato, a posse de recursos políticos também incide sobre a participação e pode gerar desigualdades no acesso aos novos espaços representativos. No caso dos Conselhos, a forma de escolha dos representantes também parece privilegiar indivíduos com maior capital político, ao definir quais entidades (e freqüentemente *quem*, no interior de cada entidade) deverão representar a sociedade civil. Este processo de indicação dos conselheiros pode comprometer a capacidade inclusiva dos Conselhos, uma vez que incide diretamente sobre a pluralidade dos representantes, dado que suas vagas já estão definidas nos Regimentos Internos e Leis de Criação. Os dados analisados reforçam, assim, a idéia de uma “elite política”,

marcada por uma vida associativa densa e, portanto, com maiores recursos políticos, que facilitam o acesso a tais espaços.

Apesar da presença de indivíduos com um perfil elitizado, seja socioeconômico ou político, é possível perceber algumas particularidades de cada arranjo, que podem incidir sobre esta característica nas instituições participativas. Primeiramente, a motivação para a participação é bastante distinta em Conselhos e OP. Neste último, a participação normalmente está associada à busca de atendimento de demandas mais imediatas e pontuais. Já nos Conselhos, a motivação, quando não está estritamente vinculada à obrigatoriedade legal, está relacionada à possibilidade de intervir no direcionamento das políticas públicas. Desta forma, a decisão sobre questões mais próximas da vida diária dos indivíduos parece atrair para o OP, além de indivíduos com fortes vínculos associativos, pessoas sem uma trajetória anterior de participação. No caso dos Conselhos, o tipo de participação envolvida ativa representantes da sociedade civil que já apresentam alguma familiaridade com o tema. Além disso, sua eleição se vincula à inserção anterior em alguma organização ou entidade civil, restringindo a participação a indivíduos que já contam com um histórico de atuação na vida social e política. O potencial de ativação política parece, assim, ser mais forte no OP, na medida em que interpela não apenas lideranças e atores que já participam no cenário político, mas também moradores do bairro ou região que encontram a oportunidade de expressar suas demandas (CUNHA, 2007). Como bem aponta, Luchman (2002:141),

a defesa ou manutenção do monopólio de representação por entidades parece redutora de um projeto de instituição da democracia deliberativa, na medida em que limita os atores, os interesses e os temas de debate público e reproduz a lógica dos organizados. Além do que, uma característica central da sociedade civil é a sua heterogeneidade, seja no que se refere aos interesses, aos temas, aos atores.

Outro aspecto importante diz respeito aos custos da participação, tema abordado no Capítulo II. Como discutido anteriormente, a participação neste tipo de instância demanda tempo, deslocamento, busca e processamento de informação, enfim, recursos diversos. Para o OP estes custos tendem a ser um pouco menores, uma vez que as reuniões são mais esparsas, e não mensais, e ocorrem na região de domicílio dos

participantes. Em relação aos Conselhos, por outro lado, os custos já são mais elevados, e cabe às entidades civis arcar com tais custos, uma vez que desvia seus membros para a função de conselheiros. A constatação da existência de custos para participar e de seus possíveis efeitos negativos sobre as instituições participativas coloca a questão da necessidade de esforços no sentido de reduzi-los, em ambos os arranjos. Iniciativas como subsídios para o transporte dos indivíduos e difusão de informativos periódicos podem obter sucesso e facilitar o acesso a tais espaços, ampliando sua capacidade de inclusão e de pluralização da participação (CARNEIRO & COSTA, 2001).

Neste aspecto, o desenho institucional de cada arranjo assume relevância central, uma vez que o estabelecimento de determinadas regras e procedimentos podem minimizar o impacto das desigualdades, impedindo o favorecimento de determinados setores sociais, independentemente do seu grau de organização e da posse de recursos, sejam eles econômicos, políticos ou simbólicos (dinheiro, tempo, maior acessibilidade aos canais de mediação tradicionais, redes de contato, entre outros). As regras do OP no que tange o estabelecimento de prioridades na alocação de recursos é exemplar neste sentido. Como já mencionado, a possibilidade de conhecer todas as demandas pleiteadas faz com que os delegados reorganizem suas preferências, favorecendo as obras que beneficiarão os estratos e regiões mais pobres da cidade, promovendo uma redistribuição real de recursos. Além disso, a estrutura aberta das reuniões, o investimento material e humano na mobilização dos bairros com menos tradição associativa e outras medidas, como palestras e cursos de capacitação, contribuem fortemente para neutralizar um percurso, muitas vezes tido como natural, de elitização associativa e participativa. Ou seja, o desenho da instituição favorece a ampliação do quadro de motivações à participação e, assim, o potencial inclusivo da nova modalidade representativa.

A partir desta discussão centrada no perfil dos indivíduos inseridos nos novos arranjos representativos, pretende-se ressaltar que a mera abertura de novos canais de participação para os atores da sociedade civil não garante, por si só, a reversão de uma lógica de exclusão sistemática em direção ao aprofundamento da democracia. Como pretendeu-se demonstrar aqui, é de extrema relevância avaliar quem efetivamente acessa estes espaços e em que medida esta abertura promove inclusão e pluralização da participação. Como já amplamente demonstrado, os fatores impeditivos e dificultadores de processos participativos são complexos e não podem ser deixados de lado,

especialmente na sociedade brasileira, marcada por fortes desigualdades estruturais, em termos econômicos, sociais, políticos e culturais. Assim, a despeito da relevância da criação de novas instituições participativas buscou-se chamar atenção para o fato de que a desigualdade de recursos que atravessa a participação incide também sobre tais espaços, refletindo na representatividade dos mesmos e comprometendo, assim, seu caráter inclusivo e a proposta de alargamento democrático.

Sendo assim, para que estas experiências participativas se constituam como mecanismos em direção à ampliação da representação e à efetivação da democracia deliberativa, é necessário garantir a inclusão da pluralidade dos segmentos sociais, bem como o estabelecimento de regras e procedimentos que incidam positivamente sobre as condições subjacentes de desigualdades sociais, favorecendo a ativação política dos diversos atores e equilibrando a balança de forças entre os participantes. Nesta perspectiva, o desenho institucional se mostra altamente relevante na promoção de incentivos à participação, potencializando a capacidade de inclusão das instituições em questão.

A análise da variável perfil socioeconômico e político nos diferentes arranjos participativos mostrou-se de grande relevância, na medida em que nos permite confirmar a hipótese de que não basta criar espaços e canais participativos. É preciso, ainda, garantir que todos tenham condições de acessá-los, o que retoma as discussões em torno do desenho institucional. Parece, assim, haver uma clara necessidade de combinação entre as diversas variáveis recorrentemente utilizadas nos estudos acerca das novas modalidades representativas. A ênfase em apenas uma delas pode ocultar aspectos altamente cruciais para o sucesso inclusivo das mesmas, gerando percepções parciais e frágeis. A inclusão democrática deve, portanto, ser pensada a partir das desigualdades estruturais presentes nas diferentes realidades sociais, bem como nas regras e procedimentos adotados de modo a minimizar e superar tais desigualdades. É neste sentido que a combinação das diferentes variáveis nos parece fundamental para a compreensão das novas modalidades representativas, via participação e deliberação.

## 4. Considerações Finais

Ao analisar as formulações contemporâneas que tratam da representação, buscou-se demonstrar que as tentativas de ampliar o conceito e torná-lo mais adequado para compreender a nova realidade política, marcada pela pluralidade de temas e atores, passam, inevitavelmente, pela ativação da sociedade civil e, assim, pela participação. O ponto chave desta discussão, colocada no primeiro capítulo, é o entendimento da participação e da representação como elementos complementares – e não opostos – no interior do regime democrático. Nesta perspectiva, as novas modalidades representativas são operacionalizadas via participação da sociedade civil.

Esta percepção, no nosso entender, leva à necessidade de aplicar análises usualmente próprias do campo da participação ao terreno da representação política. Dada a combinação dos dois elementos, coloca-se a preocupação de que os vieses típicos do processo participativo possam atingir também as novas modalidades representativas. Tendo em vista as pretensões de maior inclusão, justiça e representatividade inerentes às novas modalidades representativas, o risco de uma representação sistematicamente excludente, gerada por assimetrias na propensão à participação política, coloca um problema de ordem teórica e empírica ao projeto de aprofundamento democrático. No plano empírico foram consideradas neste trabalho experiências contemporâneas de ampliação da representação via participação e ativação da sociedade civil, como os arranjos encarnados pelos Conselhos gestores e Orçamentos Participativos.

Assim, a questão central que orientou esta dissertação foi a preocupação com o possível exercício de uma representação enviesada, que não promova igualdade e inclusão políticas, mas que, ao contrário, reproduza as desigualdades de origem socioeconômicas existentes. Especialmente no Brasil, marcado tanto pelas fortes iniquidades sociais como pela pluralização das novas instituições representativas, parece crucial avaliar em que medida é realmente possível falarmos de inclusão via participação política. O risco de que as novas oportunidades representativas beneficiem desproporcionalmente indivíduos com mais acesso aos recursos necessários à participação – especialmente recursos fortemente estratificados por faixas socioeconômicas e clivagens demográficas, como discutido no segundo capítulo – foi o

elemento que conduziu a presente pesquisa à ênfase sobre o perfil dos participantes dos arranjos participativos contemporâneos.

A efetivação da participação é entendida aqui como elemento central do regime democrático, uma vez que constitui o mecanismo primordial de transmissão de preferências e necessidades ao sistema político. Desta forma, desigualdades na vocalização de demandas gerariam impactos desiguais sobre a responsividade governamental, violando o princípio da igualdade democrática. Como discutido ao longo do segundo capítulo, coloca-se ainda um problema de representatividade, uma vez que os indivíduos que participam e aqueles que não se engajam em atividades políticas não se assemelham no que diz respeito às dimensões políticas relevantes. Esta consideração é que conduziu à avaliação de *quem* participa, de modo a perceber quais demandas – de quais segmentos sociais – estão sendo realmente expressas e capturadas pelo governo.

Partindo destas considerações teóricas, a pesquisa concentrou-se nos Conselhos Municipais de políticas públicas e no Orçamento Participativo de Belo Horizonte, por se constituírem como instâncias que visam a incorporar cidadãos e associações civis no sistema político, por meio de mecanismos de participação e representação. Por terem surgido justamente no contexto de expansão das novas modalidades representativas no cenário contemporâneo e com o intuito de promover a inclusão política e a redução do impacto das relações assimétricas de poder é que se optou pela análise de tais mecanismos. Assim, buscou-se perceber em que medida tais arranjos contribuem para o processo de ativação da sociedade civil, ampliação da capacidade de vocalização e inclusão de determinados grupos, ressaltando as especificidades de cada um dos espaços em questão.

Em suma, ao rejeitar a restrição da participação política ao mecanismo eleitoral e aceitar as formulações contemporâneas que buscam ampliar a representação, assim como a teoria deliberativa que pretende resgatar a participação como forma de ampliar o potencial contido na promessa da soberania popular, a questão colocada diz respeito ao possível grau de inclusão política via os mecanismos supracitados. Pretendeu-se, assim, verificar se as diferentes inovações institucionais – Conselhos e OP – produzem resultados distintos em relação à participação da sociedade civil e, assim, no que diz respeito ao seu potencial de fortalecimento da democracia. Buscando, ainda, compreender em que medida as desigualdades sociais podem impactar a igualdade

política, os esforços de análise foram concentrados no perfil socioeconômico e políticos dos indivíduos inseridos nas instituições participativas. O objetivo foi avaliar em que medida, para além da disposição governamental, tradição associativa local e busca por mecanismos de legitimidade e accountability, esta é uma variável relevante no sentido de garantir a efetividade inclusiva das novas experiências.

Nesta perspectiva, os dados revelaram que as novas instituições apresentam um potencial inclusivo que não pode ser ignorado, especialmente quando comparadas às instituições políticas tradicionais – no caso, a Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte, instância clássica da representação eleitoral. Como demonstrado no terceiro capítulo, os conselhos têm se constituído como importantes arenas de inclusão política das mulheres, enquanto as experiências de orçamento participativo têm proporcionado resultados significativos no que diz respeito à inclusão de negros e indivíduos com menor renda e escolaridade. Desta forma, ainda que de formas diferentes e a despeito de suas respectivas limitações, os dois arranjos participativos contribuem em alguma medida para o processo de inclusão política. Neste sentido, pode-se afirmar que as novas modalidades participativas têm efetivamente atuado no sentido de ampliar a representatividade do sistema político e sua capacidade de absorver os diversos segmentos sociais.

O que se pretende ressaltar aqui é que há um aumento efetivo das oportunidades de participação, já que as novas instituições promovem a ampliação dos espaços nos quais significativos setores da população podem discutir e opinar sobre questões relevantes. Em termos de possibilidades inclusivas, parece plausível concluirmos que de modo geral, enquanto o desenho dos conselhos gestores – pautado pela representação via entidades e organizações da sociedade civil, assentado na obrigatoriedade da lei e com reuniões frequentes e demanda por altos níveis de informação – impacta de forma significativa o perfil dos representantes, configurando uma “elite” participativa; o desenho do OP, por outro lado, pautado pela participação independente de vinculação a organizações da sociedade civil, apesar de apresentar maior capacidade de inclusão dos setores menos providos de recursos, faz com que sua eficácia seja fortemente dependente da relação virtuosa entre comprometimento político, uma vez que a partilha do poder político decorre de uma cessão do exercício de parte da soberania dos representantes no Executivo para as instâncias do OP, e grau de associativismo da sociedade civil, de modo a garantir altos índices de participação e pluralização. Assim,

apesar de menos diversificados e populares, os conselhos constituem um espaço participativo obrigatório e, portanto, presente em quase todos os municípios brasileiros, o que representa um avanço, ao passo que o OP avança na inclusão de estratos mais populares, mas depende, como apontado por estudos anteriores, da administração municipal e de seu comprometimento com a instalação e eficácia do arranjo.

Os novos arranjos, cada um em um grau, atuam, portanto, no sentido de conferir visibilidade a novos atores e discursos, que de outra forma estariam sub-representados no campo político institucional. Contribuem, assim, para equilibrar a representação das diversas demandas sociais, ao abrir o sistema político aos grupos periféricos. Nesta perspectiva, pode-se considerar que as novas modalidades representativas, ao dar vazão à diversidade e ao incluir minorias étnicas, mulheres e grupos marginalizados, operam como espaços públicos alternativos (FRASER, 1996), na medida em que publicizam temas e atores que não aparecem na esfera pública hegemônica, marcada por relações assimétricas de poder.

Ainda assim, é importante ressaltar que o potencial inclusivo mostra-se limitado, na medida em que os setores mais pobres da população (“os mais pobres entre os pobres”) ainda enfrentam dificuldades para acessar tais espaços. Os dados corroboram a hipótese de que a escassez de recursos materiais, culturais e associativos dificulta a entrada deste segmento nos espaços deliberativos. Nos Conselhos, a dinâmica de funcionamento, com maior frequência das reuniões e alta necessidade de informações, implica uma dedicação intensa por parte dos conselheiros, demandando maior dispêndio de tempo e recursos materiais, contribuindo para a participação de atores com maiores condições socioeconômicas e mais capital político. Já no caso do OP, parece haver maiores condições de acessibilidade, uma vez que a natureza das políticas, o perfil dos bens gerados e sua entrega imediata parece favorecer a ativação de indivíduos de estratos mais populares, pluralizando a participação. Além disso, a vinculação a demandas mais imediatas e regionais, somado à possibilidade de os indivíduos se identificarem com os demais e, assim, criarem um sentimento de pertencimento coletivo, aumenta ainda mais seu potencial inclusivo, uma vez que aumenta a motivação à participação. Mas mesmo com esta maior abertura, a menor presença dos segmentos muito pobres também pode ser percebida no OP, indicando uma das limitações do potencial inclusivo destas instituições e a necessidade de atuar sobre as condições subjacentes de desigualdade.

Neste sentido, como mencionado ao final do terceiro capítulo, a análise do perfil socioeconômico e político, ao revelar tais limitações e possibilidades dos arranjos participativos contemporâneos no tocante à inclusão política, nos traz justamente a uma retomada da discussão acerca do desenho institucional e das possibilidades de minimizar o impacto das desigualdades nas novas instâncias representativas que visam ao aprofundamento democrático. Como discutido no segundo capítulo, a mera existência de tais arranjos, pautados por princípios de participação e deliberação, não é suficiente para promover a inclusão plena dos diversos segmentos sociais, como foi apontado pelos dados. Desta forma, devem, ainda, contar com um conjunto de regras e práticas que garantam a igualdade substantiva no que tange o acesso e à participação nos processos de tomada de decisão.

O desafio das novas modalidades representativas passa, assim, não apenas pela abertura de novos espaços que ampliem quantitativamente a participação, mas principalmente pela promoção de condições aos setores desprovidos de renda, educação formal, tempo e oportunidades de acessar tais espaços. Assim, o estabelecimento de regras e procedimentos que busquem reduzir os custos de participação e ampliar a motivação dos indivíduos a participar é crucial para o caráter inclusivo do processo. Desta forma, promover a igualdade de acesso e de condições de participação é fundamental, de modo a minimizar os impactos das desigualdades socioeconômicas, tão presentes na sociedade brasileira, no interior dos espaços participativos. Como a participação tende a ser enviesada em favor dos indivíduos e grupos com melhores condições de vida, como já amplamente discutido, é necessário criar incentivos estruturais para que os cidadãos de menor renda, escolaridade, tempo e acesso a recursos políticos participem. Como ressaltado por Fung (2002:178), *“padrões de participação são determinados não apenas pelas limitações de recursos dos cidadãos (favorecendo aqueles em melhor situação), mas também pelos bens que as instituições participativas distribuem”*.

A análise do perfil dos participantes revela, então, a importância do desenho institucional dos novos mecanismos de representação na promoção da igualdade política e da superação das relações assimétricas de poder no interior da esfera institucional. Retomando a preocupação de alguns dos deliberacionistas (BOHMAN, 1996, 2009; COHEN, 2009), tendo em vista que a legitimidade do regime democrático repousa na interação entre indivíduos livres e iguais, é necessário um conjunto de regras e práticas

que garantam a igualdade substantiva dos cidadãos nos processos decisórios, por meio de um formato institucional adequado. Só assim é possível assegurar que os novos espaços participativos serão efetivamente representativos, facultando aos que são politicamente fracos ou excluídos que formem e expressem suas demandas e pressionem por suas preferências. É neste sentido que nos parece que a investigação em torno da variável perfil socioeconômico coloca a prática democrática contemporânea em contato direto com as teorizações acerca do desenho institucional democrático.

## 5. Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Mônica. Planejamento Urbano em Belo Horizonte: Um Novo Mapeamento dos Problemas da Cidade na Visão dos Conselheiros Municipais. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Tratamento da Informação Espacial da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2005.

ALMEIDA, Debora Rezende. Metamorfose da Representação Política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In: A Dinâmica da Participação Local no Brasil, 2010 (no prelo).

ANASTASIA, Fatima & MELO, Carlos Ranulfo. Instituições Híbridas, Representação e Participação: a democracia em Belo Horizonte. Paper apresentado no VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002

AVRITZER, Leonardo. A Moralidade da Democracia: Ensaio em Teoria Habermasiana e Teoria Democrática. Belo Horizonte: UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: Lua Nova, no50, São Paulo, 2000, p. 25-46.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Esfera Pública e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: [s.n]. Relatório final do projeto Civil Society and Democratic Governance, 2000b.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs). *Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: Comparando Instituições e Práticas. In: AZEVEDO, Sergio & FERNANDES, Rodrigo B. (orgs). *Orçamento Participativo: Construindo a Democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. In: Dados, Vol. 50, no 3, 2007, p. 443 a 464.

- 
- \_\_\_\_\_. Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008.
- AVRITZER, Leonardo & PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. In: *Teoria e Sociedade*, Número Especial: Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França, p. 16-39, 2005.
- AZEVEDO, Sergio & ABRANCHES, Mônica. *Participação, Ação Coletiva e Conselhos Setoriais: O Caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Trabalho apresentado no 25º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2001.
- AZEVEDO, Neimar Duarte. A Face Representativa do Orçamento Participativo In: AZEVEDO, Sergio & FERNANDES, Rodrigo B. (orgs). *Orçamento Participativo: Construindo a Democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- AZEVEDO, Sergio & MARES GUIA, Virginia Rennó. Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Potencialidades e Desafios. In: AZEVEDO, Sergio & FERNANDES, Rodrigo B. (Organizadores). *Orçamento Participativo: Construindo a Democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- AZEVEDO, Neimar Duarte & GOMES, Maria Auxiliadora. Um Balanço das Produções Acadêmicas sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sergio & NABUCO, Ana Luiza (Organizadores). *Democracia Participativa: A Experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Leitura, 2009.
- BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denílson L. e MELO, Rúrion Soares (Orgs.). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, 2007.
- BENHABIB, Seyla. Rumo a um Modelo Deliberativo de Legitimidade Democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina (org). *A Deliberação Pública e suas Dimensões Sociais, Políticas e Comunicativas: Textos Fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.
- BOHMAN, James. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- BOHMAN, James. O que é a Deliberação Pública? Uma Abordagem Dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina (org). *A Deliberação Pública e suas Dimensões*

*Sociais, Políticas e Comunicativas: Textos Fundamentais.* Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BOSCHI, Renato. Modelos Participativos de Políticas Públicas: Os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, Sergio & FERNANDES, Rodrigo B. (orgs). Orçamento Participativo: Construindo a Democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BRITO, Marina. *Os Dilemas da Inclusão de Minorias no Parlamento Brasileiro: A atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no congresso nacional.* 200 p. Mestrado em Ciência Política [Dissertação]. Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

CAMBRAIA, Alexander. *A Presença como Artefato do Discurso: A Relação entre Participação e Representação nos Conselhos Gestores.* Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFMG, 2008.

CAMPOS, Geraldo Adriano de. Orçamento Participativo de São Paulo: Limiar da Participação e Redistribuição na Megalópole. In: MARQUETTI, Adalmir & CAMPOS, Geraldo Adriano (orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise das Experiências de Orçamento Participativo.* São Paulo: Xamã, 2008.

CARNEIRO, Carla Bronzo & COSTA, Bruno Lazzarotti. *Inovação Institucional e Accountability : o caso dos conselhos setoriais.* Paper apresentado no VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2001.

CHAMBERS, Simone. A Teoria Democrática Deliberativa. In: MARQUES, Ângela Cristina (org). *A Deliberação Pública e suas Dimensões Sociais, Políticas e Comunicativas: Textos Fundamentais.* Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

COELHO, Denilson Bandeira. Gestão Municipal e Arranjos Participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos. In: AVRITZER, Leonardo. (org.). *A participação social no Nordeste.* Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo.* São Paulo: Ed. 34, 2004.

COELHO, Vera Schattan P. & FAVARETO, Arlison. Dilemas da Participação e Desenvolvimento Territorial. In: DAGNINO, Evelina & TATAGIBA, Luciana (orgs). *Democracia, Sociedade Civil e Participação.* Chapecó: Argos, 2007.

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, James and REHG, Willian (Org.). *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.

COHEN, Joshua. Deliberação e Legitimidade Democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina (org). *A Deliberação Pública e suas Dimensões Sociais, Políticas e Comunicativas: Textos Fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

COSTA, Sérgio. A Democracia e a Dinâmica da Esfera Pública. In: *Lua Nova*, nº 36, 1995.

CUNHA, Eleonora Schettini. *Aprofundando a Democracia: O Potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFMG, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 194 pag. 2004.

\_\_\_\_\_. O Potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina & TATAGIBA, Luciana (orgs). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007a.

\_\_\_\_\_. A efetividade deliberativa nos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007b.

\_\_\_\_\_. Inclusão Social e Política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*, 2010 (no prelo).

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

\_\_\_\_\_. *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press, 1989 b.

\_\_\_\_\_. *A Poliarquia*. São Paulo, Edusp, 1997.

\_\_\_\_\_. *Sobre a Democracia*. Brasília, Editora UnB, 2001.

Dahl, Robert. Who Governs?

- DINIZ, Bruno Lazzarotti & CARNEITO, Carla Bronzo. *Inovação Institucional e Accountability : O Caso dos Conselhos Setoriais*. Trabalho apresentado no VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001.
- DRYZEK, John & NIEMEYER, Simon. Discursive Representation. *American Political Science Review*, November 2008.
- DRYZEK, John & LIST, Christian. Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation. *Political Science*, 33, 2003, Cambridge Press.
- DRYZEK, John. "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization". *The American Political Science Review*, 90; 3, 1996.
- FARIA, Cláudia F. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. In: *Revista Lua Nova*, n. 50, 2000.
- \_\_\_\_\_. *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.
- \_\_\_\_\_. O Processo Decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, Evelina & TATAGIBA, Luciana (orgs). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- \_\_\_\_\_. "O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos". 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Campinas, julho, 2008.
- FARIA, Claudia F. & RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o Legal e o Real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas? In: *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*, 2010 (no prelo).
- FERREIRA, Valéria de Melo. *A Representação Política na Teoria Democrática Contemporânea*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFMG, 2003.
- FIALHO, Fabrício M. *Participação e Desigualdade Política: Um Exercício em Teoria e Método*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

- FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (org.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- \_\_\_\_\_. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: Souza, Jessé (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, Editora UnB, 2001.
- \_\_\_\_\_. Políticas Feministas na Era do Reconhecimento: Uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. In: Bruschini, C. & Unbéaum, S. (orgs.), *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. São Paulo, Editora 34, 2002.
- \_\_\_\_\_. Reframing Justice in a Globalizing World. *New Left Review*, 36, 2005
- \_\_\_\_\_. Identity, Exclusion, and Critique: A Response to Four Critics. *European Journal of Political Theory*, Vol 06, 2007.
- FUKS, M., PERISSINOTO, R. Recursos, Decisão e Poder: Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21 n°. 60, 2006.
- FUKS, M., PERISSINOTO, R. & RIBEIRO, E. Cultura Política e Desigualdade: O Caso dos Conselhos Municipais de Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n° 21, p. 125-145, nov. 2003.
- FUNG, A. & WRIGHT, E. O. *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, New York: Verso, 2003.
- FUNG, A. Receitas para Esferas Públicas: Oito Desenhos Institucionais e suas Conseqüências. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2000.
- HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. In: *Lua Nova*, n° 36, 1995.
- \_\_\_\_\_. Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Nova Cultural. Série Os Pensadores, 1997.
- HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A. & ACHARYA, A. *Who participates? Civil society and the New Democratic Politics in São Paulo, Brazil*. Institute of Development Studies, Brighton, 2003.
- JUNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sergio & RIBEIRO, Luis César de Queiroz. Democracia e Gestão Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: JUNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sergio & RIBEIRO, Luis César de Queiroz (orgs). *Governança Democrática e Poder Local: A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. & CASTELLO, G. Representação Política e Organizações Cívicas: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21; 60, 2006a.
- \_\_\_\_\_. “Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil”. *Lua Nova*, 67, 2006b.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *Instituições Políticas Democráticas: O Segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- LÜCHMANN, Ligia Helena. *Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2002.
- \_\_\_\_\_. A Representação no Interior das Experiências de Participação. In: *Lua Nova*, São Paulo, 70: 139-170, 2007.
- \_\_\_\_\_. Os Sentidos da Representação Política nas Instituições Participativas. Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2009.
- LÜCHMANN, Ligia Helena & BORBA, Julian. Participação, Desigualdades e Novas Institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. In: *Ciências Sociais Unisinos*, 44(1): 58-68, janeiro/abril 2008.
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 29: 5-34, 1995.

- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam and STOKES, Susan C. *Eleições e representação*. Lua Nova, nº 67, 2006.
- MARQUETTI, Adalmir. Participação e Redistribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.). *Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- \_\_\_\_\_. Orçamento Participativo, Redistribuição e Finanças Municipais: A Experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, Adalmir & CAMPOS, Geraldo Adriano (orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise das Experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- MARQUETTI, Adalmir & CAMPOS, Geraldo Adriano. Democracia e Redistribuição: Apontamentos Iniciais. In: MARQUETTI, Adalmir & CAMPOS, Geraldo Adriano (orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise das Experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- MIGUEL, Luis Felipe. As Duas Lógicas da Ação Comunicativa: Democracia e Deliberação no Debate Contemporâneo. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 10, p. 104-143, julho-dezembro 2002.
- \_\_\_\_\_. Representação Política em 3-D: Elementos para uma Teoria ampliada da Representação Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Vol. 18, Número 51, p. 123-140, Fevereiro de 2003.
- \_\_\_\_\_. *Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento*. BIB, São Paulo, nº 59, PP. 5-42, 2005.
- MILBRATH, Lester W. *Political participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago: RandMcNally & Company, 1965.
- MILLS, C. Wright. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- MOSCA, Gaetano. The Rulling Class. In: GIRVETZ, Harry (org.). *Democracy and Elitism: Two Essays with Selected Readings*. New York: Charles Scribner's Sons, 1967.
- MOTA, Aurea. Fissuras na Estrutura do Mandonismo: Transformações Recentes e Ampliação do Escopo Democrático na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo. (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007

- MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política*. 25: 11-24, 2005.
- NYLEN, William R. Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. In: *Comparative Politics*, 127-145, 2002.
- PARETO, VILFREDO. The Mind and the Society. In: GIRVETZ, Harry (org.). *Democracy and Elitism: Two Essays with Selected Readings*. New York: Charles Scribner's Sons, 1967.
- PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, Marcus Abílio. Modelos Democráticos Deliberativos e Participativos – Semelhanças, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina & TATAGIBA, Luciana (orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- PERUZZOTTI, Henrique. *Representative democracy as mediated politics: Rethinking the links between representation and participation*. Paper apresentado na Conferência Rethinking Representation: A North-South Dialogue, Bellagio 2008. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/bellagio/bellagio.html>
- PIRES, Roberto. Regulamentação da Participação no OP em Belo Horizonte: Eficiência Distributiva Aliada ao Planejamento Urbano. In: MARQUETTI, Adalmir & CAMPOS, Geraldo Adriano (orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise das Experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- PIRES, Roberto & TOMAS, Maria Carolina. Instituições Participativas e Gestão Municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: AVRITZER, Leonardo. (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.
- PITKIN Hannah. O conceito de representação. In: CARDOSO, F. H., MARTINS, C. E. (orgs.). *Política e sociedade*. São Paulo, Ed. Nacional, 1983.
- \_\_\_\_\_. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, nº 67, 2006
- PLOTKE, David. "Representation is Democracy". *Constellations*, Oxford, Vol. 4; Número 1, 1997, p. 19-34.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o Desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998. (314 p).

- REIS, Bruno Wanderley. Going Home in Peace: The Economy of Virtues, and Apathy as a Right. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, Vol. 01, 2007.
- REIS, Bruno Wanderley & BUENO, Natalia. *Deliberação, Representação e Desigualdade Política*. In: Manuscrito apresentado no III ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, Campinas, Brasil, 4 a 6 de setembro, 2006.
- REIS, Elisa P. & CHEIBUB, Zairo B. "Pobreza, Desigualdade e Consolidação Democrática". *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Vol. 36, n.º 2, pp 233-259, 1993.
- REIS, Fabio W. & CASTRO, Mônica Mata Machado. "Democracia, civismo e cinismo. Um estudo empírico sobre normas e racionalidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n.º 45, 2001.
- REIS, Fábio Wanderley. "Identidade, Política e a Teoria da Escolha Racional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 3, n.º 6, 1988.
- RENNÓ, Lucio R. Estruturas de Oportunidade Política e Engajamento em Organizações da Sociedade Civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista Sociologia Política*, 21:71-82, 2003.
- ROCHA, Marta Mendes. Uma Crítica à Concepção Discursiva da Democracia. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, n. 15, p. 94-117, janeiro-junho 2007.
- SANTOS, Cecília McDowell. Democracia Participativa e Gênero: notas para uma agenda de pesquisa feminista. In: AVRITZER, Leonardo. (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.
- SMARRIBA, Mercês & DULCI, Otavio. A Democratização do Poder local e seus Dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sergio (orgs.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- THOMPSON, Dennis. Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review of Political Science*. 11:497–520, 2008.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. 3ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

URBINATI, Nácia. “O que torna a representação democrática”. *Lua Nova*, n. 67, 2006.

\_\_\_\_\_ & Warren, Mark. “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”. *Annual Review of Political Science*, 11, 2008.

VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry E. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press, 1995.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs). *Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

WILLIAMS, M. *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1998.

WEBER, Max. *A Política como Vocação*. Brasília: Ed. UnB, 2003.

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

\_\_\_\_\_. Activists challenge deliberative democracy. *Political Theory*, Vol. 29, Número 5, Outubro de 2001, p. 670-690.

\_\_\_\_\_. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, São Paulo, Vol. 67, 2006, p. 139-190.