Deliberação, representação e desigualdade política[1]

Bruno P. W. Reis[2]
Natália S. Bueno[3]

Resumo: A literatura sobre democracia deliberativa ocasionalmente tendeu a se apresentar como contraponto à democracia representativa, como se problemas de representação não se colocassem ali, ou estivessem implicitamente solucionados por remissão a alguma forma de democracia direta traduzida em arranjos deliberativos. De fato, a consideração detida do tema da deliberação desafia a maneira habitual de se abordar o tema da representação (em conexão necessária com eleições). De saída, não se faz

1 Trabalho apresentado no III Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política, Campinas (SP), em 6 de setembro de 2006, no âmbito de área temática dedicada ao "lugar da teoria democrática frente às desigualdades", sob a coordenação de Sérgio Costa (Universidade Livre de Berlim) e Cícero Araújo (Universidade de São Paulo). É um trabalho que nasceu consideravelmente amadurecido, mas como o argumento poderia ser desdobrado em variadas direções, sentimo-nos compelidos a perseguir pelo menos algumas dessas ramificações antes de submetê-lo a publicação. A passagem do tempo, porém, nos levou a outras empreitadas, e o artigo permaneceu inédito. Não obstante, mesmo em sua forma original de um manuscrito não publicado, permaneceu por alguns anos como um trabalho bastante procurado por colegas interessados no tema, e caro a nós. Agora é salvo da completa obscuridade pela generosidade dos editores dos Cadernos do Legislativo, principalmente pela iniciativa de Guilherme Wagner Ribeiro. Desta vez, apesar de certo envelhecimento inevitável do texto, resistimos à tentação de atualizá-lo ou mesmo de incorporar algumas expansões já escritas. Caso contrário, jamais o publicaríamos. Queremos crer que esta publicação, embora tardia, pode-se justificar por alguns elementos originais do texto que ainda retêm interesse, talvez sobretudo a identificação da natureza mercantil dos principais mecanismos de controle das instituições representativas extraeleitorais. Segue aqui, portanto, a versão apresentada em 2006, intocada, tal como constou no CD do encontro da Alacip. [Nota dos Autores.]

2 Bruno Reis é professor associado do Departamento de Ciência Política da UFMG, pesquisador do CNPq.

3 Natália S. Bueno, mestre em ciência política pela USP, é candidata a doutora em ciência política na Yale University, Estados Unidos. Graduou-se em Ciências Sociais na UFMG.

"deliberação de massa" – o que nos impõe o desafio de constituir comitês deliberativos garantidamente democráticos: vale dizer, representativos. Adicionalmente, o protagonismo em instituições alegadamente deliberativas tende a ser assumido por organizações civis tipicamente não eleitas pelos interessados, mas que, ainda assim, na prática os representam. Cabe, portanto, discutir com vagar as possibilidades e limites dessa forma de representação. Mais especificamente, interessa-nos inquirir sobre a dinâmica esperada no contexto de sociedades desiguais, em que relativa desigualdade política já decorre das distorções que as desigualdades socioeconômicas subjacentes tendem a impor à democracia. Por que caminhos se pode esperar que a operação de arranjos com ênfase deliberativa venha a reduzir tais distorções? E em que sentidos se pode esperar o efeito oposto? Este trabalho almeja aproximar-se dessas questões mais ou menos na ordem aqui exposta: a partir de uma discussão das relações entre deliberação e representação, passa-se ao tema da representação exercida por organizações civis, e por fim aos impactos teoricamente esperáveis da deliberação sobre a desigualdade política.

Palavras-chave: Democracia deliberativa. Representação política. Desigualdade política. Associações civis. Instituições políticas. Mercados.

Abstract: *Studies often contrast deliberative democracy against representative democracy, as if challenges of representation are either inappropriate or solved in deliberative democracy because of some form of direct democracy at work in deliberative settings. However, thoughtful examination of the issue of deliberation confronts the usual manner in which scholars think of representation – as in necessary connection with elections. Admittedly, there is no "mass deliberation," which demands the challenge of establishing deliberative committees truly democratic – meaning, representative. Additionally, civil organizations, often not elected by a clear constituency, tend to take the lead in deliberative institutions and, in fact, represent either their members or more general publics. Thus, the potential and the limitations of these forms of representation warrant discussion. In particular, we are interested in the dynamics of representation in the context of unequal democracies, in which political inequality results from socioeconomic inequities: in which ways can we expect that deliberative settings may mitigate such political distortions? And in which ways should we expect these settings to aggravate them? We tackle these issues in the following order: firstly, we discuss the relationship between deliberation and representation; secondly, the role of de facto representation by civil organizations; and, lastly, the expected consequences of deliberation on political inequality.*

***Keywords*:** *Deliberative democracy. Political representation. Political inequality. Civil associations. Political institutions. Markets.*

1 – Introdução

A oposição é flagrantemente insatisfatória, e já foi convincentemente contestada de variadas maneiras[4]. Mas o ideal de uma democracia "direta" ou "participativa" – em oposição tácita ou explícita a uma democracia "formal" ou "representativa" presumivelmente existente – insiste em reaparecer de tempos em tempos, sob variadas roupagens. Longe de nós contestar (tudo mais mantido constante) o valor intrínseco da participação política – ou, pelo menos, da inexistência de entraves externos ao seu exercício: mesmo que se admita a abstenção política como um direito a ser livremente exercido, e igualmente protegido, é claro que deve ser facultada a todas as pessoas, de maneira livre de todo empecilho, possibilidade igual de acesso à participação em decisões coletivas que as afetem (REIS, 2002). Porém, o simples recurso à contraposição acima mencionada não nos parece fazer jus à complexidade da matéria, e, antes, de fato a obscurece em considerável medida. Ao sugerir na representação – talvez por inspiração rousseauniana – a presença de uma usurpação da soberania popular, essa contraposição tende a não conferir a devida atenção a uma série de problemas práticos relativos ao esforço de operacionalização rotineira de princípios democráticos em sociedades complexas. Para além de toda controvérsia recorrente entre variadas concepções da democracia (tantas vezes apressadamente distinguidas), o ânimo do presente trabalho prende-se antes de mais nada a um esforço de mobilização de certos conteúdos sociológicos para o primeiro plano da análise aqui envolvida – na esperança de contribuir para informar devidamente a dimensão normativa da análise.

Antes de passarmos ao detalhamento da discussão cabe, portanto, circunscrevermos o âmbito das questões que nos ocupam no presente trabalho. Um de seus principais focos se refere aos desdobramentos da recente literatura sobre deliberação, no que tange ao estudo da representação e da

4 Para ficarmos em apenas dois autores particularmente notórios, podem-se mencionar, por exemplo, Bobbio (1978) e Dahl (1989).

participação política. Apesar do considerável interesse das questões suscitadas por essa literatura, ela ocasionalmente tendeu a apresentar-se como uma versão sofisticada, ou atualizada, do ideal da democracia participativa, em contraponto ao *status quo* da "democracia representativa" – e sua própria cristalização sob o rótulo de "democracia deliberativa"[5] (um novo animal na floresta democrática) sugere isso. De saída, porém, é preciso advertir que não se pretende aqui fazer jus a toda a riqueza polêmica do material reunido nestes e em outros volumes como, p. ex., Guttman e Thompson (1996), Macedo (1999) ou Bohman (1996), mas apenas perseguir algumas ramificações específicas relativas ao tema da participação e, sobretudo, da representação política.

De fato, a consideração detida do tema da deliberação desafia a maneira mais intuitiva de se abordar o tema da representação política (em conexão necessária com eleições e partidos), mas pelas mesmas razões termina por conferir-lhe renovada centralidade. Em primeiro lugar, porque não se faz "deliberação de massa" – o que nos impõe o desafio de constituir comitês deliberativos garantidamente democráticos: vale dizer, representativos. Adicionalmente, o protagonismo em instituições alegadamente deliberativas tende a ser assumido por organizações civis tipicamente não eleitas pelos interessados, mas que, ainda assim, na prática os representam. Cabe, portanto, discutir com vagar as possibilidades e os limites dessa forma de representação – como já começa a ser feito por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006). Mais especificamente, interessa-nos inquirir sobre a dinâmica esperada no contexto de sociedades desiguais, em que relativa desigualdade política já decorre das distorções que as desigualdades socioeconômicas subjacentes tendem a impor à democracia. Por que caminhos se pode esperar que a operação de arranjos com ênfase deliberativa venha a reduzir tais distorções? E em que sentido se pode esperar o efeito oposto?

5 Cf., p. ex., as duas admiráveis coleções de ensaios reunidas em Bohman e Rehg (1997), e tb. Elster (1998).

Este trabalho almeja aproximar-se dessas questões mais ou menos na ordem aqui exposta: a partir de (1) uma discussão das relações entre deliberação e representação, passa-se (2) ao tema da representação exercida por organizações civis, sob a luz de uma discussão sobre autorização e *accountability*, e por fim (3) aos impactos teoricamente esperáveis da deliberação sobre a desigualdade política – compreendida, como na obra de Sidney Verba, pela identificação de assimetrias sistemáticas na propensão à participação política identificável em diferentes grupos sociais.[6]

2 – Participação, deliberação e representação

O que há de problemático na separação habitual entre "democracia representativa" e "democracia participativa" pode ser preliminarmente acessado por referência a esta breve passagem por Plotke (1997: 19):

> I argue that the opposite of representation is not participation. The opposite of representation is exclusion. And the opposite of participation is abstention. Rather than opposing participation to representation, we should try to improve 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.

De fato, pode-se afirmar que, em contexto democrático, toda representação típica envolverá algum meio de participação – sobretudo se temos em mente as formas pelas quais foram ambas institucionalmente rotinizadas nos sistemas políticos modernos, com a cristalização da representação parlamentar preenchida pelo sufrágio universal periódico. Nessas condições, a representação se institui regularmente pela constitui-

6 Para os trabalhos relevantes de Sidney Verba, podem-se mencionar Verba & Nie (1972); Verba, Nie & Kim (1979); Verba & Orren (1985); Verba, Schlozman & Brady (1995); e Burns, Schlozman & Verba (2001)

ção formal de uma relação entre mandante e mandatário, pelo estabelecimento de um vínculo, ainda que provisório, a ser renovado a cada eleição.[7] Do ponto de vista de um ideal participativo sociologicamente informado, o problema, portanto, não é o exercício da representação em si, mas sim o exercício de uma representação sistematicamente excludente, distorcida pelo oposto da participação (segundo Plotke): a abstenção.

7 Comunicação oral recente, feita por Cicero Araujo em painel do 5º Encontro da ABCP, em Belo Horizonte, nos força a uma breve qualificação. Em exposição que mobilizou elementos de Araujo (2006), mas que naturalmente não se contém inteira ali, o prof. Cicero chamava a atenção da audiência para a possibilidade de que nem sempre a representação política se dê por intermédio de algo como uma delegação, ainda que tácita: além da atuação por delegação de alguém, cuja vontade o representante deveria exprimir, há também – como já apontava Hanna Pitkin (1967) – a conotação dramatúrgica da idéia de representar, em que o representante, em vez de executar um mandato explicitamente autorizado com conteúdo conscientemente delegado por terceiro, interpreta a vontade ou o interesse daquele que ele busca representar: para tanto, tenta colocar-se no lugar do outro, ver o mundo pelos olhos do outro. Talvez, de fato, como afirmou na ocasião o prof. Cicero, toda ação política envolva representação nesse sentido – e seu reconhecimento envolva a superação de um "narcisismo político" implicado no imperativo da autorização. Mas sobretudo é forçoso admitir que a representação, nessa perspectiva, nem sempre envolverá autorização, explícita ou formal, por parte do representado – e, num efeito paradoxal, com mais força ainda a legitimação das formas "diretas" de participação popular, formalmente desvinculadas de autorizações explícitas por aqueles que não chegam a participar da tomada de decisão, dependeria da suposição da operação, por identificação primária com seus iguais, de semelhante mecanismo de representação (já que delegação formal não há, de espécie alguma). Sugestiva, a propósito, é a identidade entre o requisito reflexivo dessa concepção "dramatúrgica" de representação (colocar-se no lugar do outro) e o imperativo básico da ação estratégica, que tem de executar operação idêntica para melhor obter os fins almejados – só que, neste caso, o outro pode ser o inimigo. Parece-nos, portanto, que a admissão da tese de que toda ação política envolve representação nesse sentido dramatúrgico tem desdobramento teórico surpreendentemente ambíguo: pois isto se daria, em princípio, tanto num plano, talvez, mais plausivelmente performativo, quando envolvesse simpatia pela causa (presumível) do representado, quanto num plano estritamente mental, antecipatório, quando se tratasse de ação estrategicamente orientada, quiçá executada até mesmo pelo eventual inimigo do representado. Tudo isso nos parece potencialmente fecundo, e mesmo afim, aparentemente, à perspectiva que adotamos no presente trabalho. É preciso admitir, porém, que quando nos reportamos a representação ao longo do presente trabalho, pensamos tipicamente numa delegação mais ou menos explícita, ao menos formal, de um mandato – conforme é mais usual se dar na literatura.

Muito particularmente, por uma abstenção não aleatória, não induzida pela manifestação mais ou menos imprevisível de idiossincrasias individuais de natureza extrassociológica, mas sim distorcida por padrões diferenciais de propensão à participação sociologicamente identificáveis e explicáveis. Esta última, quando tem lugar (e sempre tem), produzirá um sistema político enviesado em favor daqueles com maior propensão a participar – com grave comprometimento do ideal democrático que inspira o sistema. Esta a agenda de inquirição propiciada pelos estudos sobre desigualdade política aqui mobilizados (ver abaixo, seção 3).

O voto, portanto, forma de participação de maior potencial de generalização e que fornece, apesar de tudo, o meio mais acessível de igualdade política, constituiu-se historicamente, como vimos, no mecanismo por excelência de constituição rotineira da representação política. A representação, nesse sentido bem banal, deveria ser considerada um veículo da participação (ainda que indireto) e não o seu contrário. Quando, porém, introduzimos nesse quadro a consideração do tema da deliberação, um novo problema aparece. Pois é esse mesmo potencial de generalização do voto que se tornará problemático do ponto de vista da qualidade da decisão tomada: a mera agregação, a contagem de cabeças envolvida na apuração de resultados eleitorais, produz o risco de obscurecer a parte do processo decisório que talvez mais importe, a saber, a garantia de um debate racional que venha a preceder a tomada da decisão (AVRITZER, 2000). Mas importa notar que essa mesma ponderação explicita de forma clara que a deliberação pretende se opor à agregação automática, não à representação. Pelo contrário, a ênfase na deliberação nos força a pensar com cuidado nos processos de tomada de decisão no interior de comitês – ou grupos de pessoas de tamanho relativamente reduzido – já que, para se preservar a qualidade da deliberação racional, a restrição do número (ainda que não do tipo) de atores envolvidos passa a ser um imperativo incontornável. Se isso é correto, então aqui questões atinentes à qualidade da representação ganharão particular importância – e complexidade – já que se mostrarão cruciais à legitimidade da deliberação alcançada

por aqueles que tomarem parte direta no processo deliberativo, de forma, sobretudo, a evitar a inevitável acusação de elitismo a que o argumento se verá exposto. Importa, nesse contexto, sublinhar que a ênfase sobre o aspecto deliberativo está tradicionalmente mais associada ao pensamento conservador que à tradição democrática, e frequentemente se manifesta com caráter polêmico, em embate contra interpretações mais estritamente imperativas do mandato popular. Para irmos logo ao exemplo mais célebre, pode-se mencionar o "Discurso aos eleitores de Bristol", de Edmund Burke, em que o grande crítico da Revolução Francesa faz uma defesa eloquente da dinâmica deliberativa interna ao Parlamento e da importância de se preservar a autonomia do representante frente a seus eleitores[8]. Para evocar apenas um exemplo de instituição política existente cuja eventual inflexão deliberativa comprometeria inevitavelmente sua legitimidade, basta mencionar o colégio eleitoral norte-americano, responsável pela eleição do presidente. Forjado sob inspiração original de natureza deliberativa, o colégio é hoje estritamente um método de agregação dos votos populares. Nem é preciso argumentar para se constatar que seria claramente intolerável nos dias de hoje (de fato, quase inconcebível) se a sua reunião deixasse de consistir de um evento estritamente ritualístico, e os membros do colégio começassem a tentar trocar ideias sobre a quem eleger como presidente. Em resumo, ao tratarmos de modelos de democracia deliberativa de maneira vinculada a um ideal participativo, não podemos fazer caso omisso do debate envolvendo a representação e, consequentemente, de questões da democracia representativa – sob pena de expormos o próprio ideal deliberativo ao ataque dos participativistas e vice-versa. De fato, eles estão em tensão entre si, e somente o cuidado paciente com os problemas de representação envolvidos pode esperar reconciliá-los – se for possível fazê-lo.

8 Ver Elster (1998: 3), para uma alusão à peça de Burke como provavelmente "the most famous statement for the case of deliberative democracy". Logo em seguida, Elster alude também ao abade Sieyès, no contexto da Assembleia Constituinte francesa de 1789; a Roger Sherman, imediatamente após a Convenção Constitucional da Filadélfia, ao rejeitar a proposição que daria aos cidadãos um direito de instruir seus representantes"; e a Stuart Mill, ao imputar ao contexto parlamentar uma propensão favorável à autocorreção.

Seguindo o mesmo raciocínio, novas formas de participação, nos chamados "minipúblicos" (FUNG, 2004), assim como em organizações não governamentais, também servem para ilustrar o ponto. Como são usualmente consideradas formas de participação de cidadãos, e não de políticos profissionais, e nem sempre integram instituições estatais, questões de representação não são usualmente ali colocadas. Todavia, se tomarmos como elemento central da noção de representação a ideia de "agir no interesse de" e "agir em nome de" (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999), muitas dessas novas formas de participação não podem ser encaradas senão como novas formas de representação. Se nos permitirmos, contudo, voltar com atenção os olhos para as tradições de nosso pensamento político, constataremos que não é inédita a percepção das associações como entidades representativas, e que associações secundárias, assim como grupos de *lobby* ou, ainda, qualquer agrupamento coletivo que procure exercer influência sobre o sistema político, ou seja, grupos politicamente ativos, incorporam necessariamente a função de representação (mesmo que seja em nome somente de seus próprios membros):

> Representational effects are central to the American pluralist understanding of the political functions of association, although the pluralists expanded the notion by emphasizing its communicative dimension. On the pluralist model, associational representation complements voting with information, since votes are at best crude instruments of direction. Associations speak on behalf of their members-voters, communicating meanings of votes to representatives (WARREN, 2001, p. 83).

Seja como for, o protagonismo em instituições contemporâneas comumente identificadas com o ideal deliberativo tende de fato a ser assumido por organizações civis tipicamente não eleitas por seus presumíveis representados, mas, ainda assim, na prática, seus representantes. Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2005: 1), por exemplo, têm pesquisado práticas representativas de associações em conselhos de políticas públicas e no Orçamento Participativo, alegando que as organizações civis têm se tornado *de jure e de facto* representantes de segmentos da

população na implementação e monitoramento de políticas públicas[9]. Veem nisso uma possibilidade de expansão das práticas democráticas, desde que se conceda a devida atenção à dinâmica da representação envolvida.

> We believe that, as civil organisations acquire a new and active role in political representation, processes of the reconfiguration of representation around the executive may converge to produce a new expansion of democracy, just as the emergence of mass political parties contributed to the expansion of institutions of political representation and of democracy itself in the early decades of the twentieth century. The current shifts in the form of political representation involve changes in and rearrangements of the workings of the traditional institutions of representative government and an expansion of the locus and the functions of political representation. The contribution of this expansion to democratisation, however, hinges in part on how the dilemmas regarding the representativeness of civil organisations are resolved. On the one hand, the large majority of organisations engaged in representational activities do not have electoral mechanisms through which to establish their representativeness, and most are not membership-based. On the other hand, there are no well-established theoretical models which set out how civil organisations could establish representativeness beyond such classic mechanisms.

Como já afirmamos, reivindicar caráter representativo para as organizações civis não é inédito. No caso brasileiro, Boschi

9 Cabe, porém, uma ressalva antes de prosseguirmos, para distinguir o Orçamento Participativo (OP) dos conselhos municipais. A estrutura de participação no OP é baseada na participação de indivíduos em assembléias, e seu processo de tomada de decisão (além da escolha de representantes para acompanhar as outras etapas do OP) opera predominantemente por agregação das preferências dos presentes. Já os conselhos de políticas públicas, por outro lado, de estrutura mais deliberativa, são compostos por representantes de organizações civis. Além dos representantes de organizações civis, que representam os usuários, os trabalhadores do setor, os prestadores de serviço, há tipicamente também assento para os gestores (representantes do governo). Este tipo de estrutura parece-nos ser o mais comum nos conselhos municipais de políticas públicas (saúde, criança e adolescente, assistência social), mas observam-se grandes variações em sua composição à medida que variamos o objeto de atenção dos conselhos, como meio ambiente, patrimônio, transportes etc.

(1987), por exemplo, já indicava como condição de emergência de movimentos sociais no período da democratização a insatisfação com a capacidade de inclusão de interesses marginais por estruturas de representação tradicionais (como os partidos).

Todavia, na medida em que essas associações ganham destaque e protagonismo em "novos espaços participativos" abertos por governos ou por organismos internacionais, além da simples difusão da associação e da diversificação de suas formas, caberia voltar a temas clássicos que animam desde sempre a teoria democrática. Depois de tentar passar em revista alguns pontos conceituais que cercam as relações entre participação, deliberação e representação, buscaremos agora nos ocupar mais proximamente do tema da autorização da representação e do controle do representante, antes de nos determos em aspectos relacionados à desigualdade política.

3 – Autorização e responsabilização

Como formulado por Pitkin (1967), há duas vertentes de compreensão da representação política: uma "formalista" e outra "substantivista". Ela encontra, na vertente "formalista", a ênfase na existência de um mandante, de um mandatário e de uma autorização, o ato deste em favor daquele, concebido por vários contratualistas como "transferência". Sob esse ponto de vista, uma vez que há autorização com base em certos critérios, o agente autorizado deve, portanto, prestar contas. É evidente que podemos pensar relações de representação de outras formas, como a própria vertente "substantivista" o fez (e, em realidade, é disso que se trata aqui), mas, é a partir do tema da autorização e da *accountability* que queremos discutir o que aqui estamos chamando de práticas representativas das organizações civis.

Sob este prisma, Castiglione & Warren (2005) apresentam um interessante quadro esquematizador das relações entre autorização, *accountability* e práticas representativas de organizações

civis (que eles denominam "representantes informais"), reproduzido abaixo.

Quadro 1: Autorização e *accountability* de representantes informais

	Características do grupo		
	Grupos com filiados		Grupos com recursos: fundações, ONGs, organizações de mídia
	Associações voluntárias	Grupos com filiados involuntários ou adscritícios	
Autorização	Filiação	Características descritivas dos porta-vozes Venda de livros, aparições públicas, etc.	Missões convergentes
Prestação de contas, controle (*accountability*)	Justificação pública Democracia interna Saída	Justificação pública	Justificação pública Base de recursos (comitês, contratos, forças de mercado) Transparência Indicadores de desempenho "Policiamento horizontal" por grupos, mídia

Fonte: Castiglione & Warren, 2005, p. 21

Exigir o recurso a mecanismos eleitorais é patentemente inadequado para essas formas de representação – e, a propósito, é justamente a ausência desses mecanismos que distingue a representação por organizações civis das formas "tradicionais". Dessa forma, a autorização legal – existente na representação eleitoral, que envolve regularidade, controle público e prerrogativas diversas formalmente estatuídas de parte a parte – não pode existir nas formas de representação com as quais estamos lidando. Castiglione & Warren (2005) sugerem a existência de "equivalentes funcionais" para a autorização e a *accountability* na "representação informal". O caso mais próximo daquilo que usualmente entendemos por autorização e *accountability* é o das associações voluntárias. Minha entrada numa organização autoriza esse grupo a falar por mim e a minha saída o desautoriza – o que me habilita a exercer um poder de sanção, um mecanismo de *accountability*.

Para os outros dois tipos de grupos, suas estruturas organizacionais e suas relações com o público os afastam de relações de autorização e *accountability* como usualmente reconhecemos. Para grupos nos quais o vínculo com a base é involuntário, baseado em atributos adscritos, como sexo e raça, não há comumente a possibilidade de desautorização por saída. Por exemplo, um grupo que fala em nome dos negros ou das mulheres engloba simbolicamente todas as mulheres e todos os negros, e me representa, se eu for mulher ou negro, independentemente da minha filiação individual à organização. E, mais importante, apresenta sua voz como a voz dos indivíduos com aquele atributo adscrito. O equivalente funcional da autorização no que se refere a esse tipo de organização se dá por meio da identificação pelo atributo entre os representantes e os representados (só negros podem falar pelos negros, por exemplo) e o equivalente da *accountability* se daria pela "justificação pública". Nesse tipo de organização baseada em atributos adscritos se escondem alguns problemas. Boschi (1987: 31) chama atenção para um desses aspectos:

> Embora exista um componente emancipatório nessa possibilidade de fazer emergir novas identidades co-

> letivas, isto não significa que, uma vez constituídas, as novas coletividades não impliquem tendências opressivas, tanto para seus membros como os que estão fora (ou assim querem permanecer) [...] Tal poderá ser o caso daqueles movimentos cuja identidade coletiva é constituída em torno de algum atributo básico (em geral adscrito), como sexo ou raça. Mas essa característica também estará eventualmente presente em outros movimentos, sempre que esteja em pauta a demanda de monopólio sobre um determinado atributo. Nessas circunstâncias, tende a prevalecer a dinâmica da regra das minorias, isto é, a tentativa de estabelecer padrões e impô-los a grupos ou indivíduos que se julgam habilitados à adoção pública de uma dada identidade.

São essas as organizações que tipicamente se mobilizam para reivindicações de direitos culturais – já que esses direitos são marcados, em vários casos, por caracteres adscritos. Daí a politização do atributo e a construção de identidades sobre esse atributo (como se dá na relação entre sexo – atributo adscrito – e gênero, um atributo de identidade, construído e que busca reconhecimento). Esse tipo de mobilização, se almeja o monopólio do uso político do atributo, pode conter, nas palavras de Boschi, "as sementes imperceptíveis da opressão" (ibidem, p.31).

Dessa forma, o "policiamento horizontal", o controle pelos pares, poderia ser outro elemento de *accountability*, embora, de todo modo, pela ausência de mecanismos institucionais para regular a relação dessas organizações entre si e entre elas e os representados, qualquer forma de prestação de contas passa pela "justificação pública".

O terceiro grupo classificado por Castiglione e Warren são os "grupos com recursos": ONGs e fundações. Esses grupos se apresentam em nome dos pobres, dos dependentes químicos, da comunidade local e até do meio ambiente, por exemplo. O equivalente da autorização se dá pelo estabelecimento de "missões", de objetivos que visam a seu público-alvo, seja este membro da organização ou não. Uma vez que esse tipo de grupo busca atuar com o Poder Executivo e com organis-

mos internacionais, seu equivalente da *accountability* está no sucesso em conseguir contratos e assim no seu desempenho e sua relação com outros grupos ("policiamento horizontal"). De qualquer forma, é através da justificação pública que grande parte de sua prestação de contas ocorre.

É patente que essas formas de autorização e *accountability* são frágeis e frequentemente incertas. Usar a justificação pública como um meio de *accountability* é jogar uma moeda para o alto, pois não se sabe quem estará ouvindo e, mais importante, com que volume de adesões as vozes dos descontentes poderão contar. A precariedade de mecanismos de autorização e *accountability* não deve, de qualquer forma, eliminar esse tipo de preocupação das práticas representativas de organizações civis. Uma vez fortalecidos esses mecanismos, as organizações ganham legitimidade e, dessa forma, maior representatividade.

Houtzager, Lavalle e Acharya (2004) apresentam uma tipologia de organizações civis que complementa o esquema de Castiglione e Warren, ao tornar o debate teórico mais próximo à ecologia de organizações no Brasil e ao listar as características de cada organização com maior vagar.

Quadro 2: Tipologia de organizações civis

Categoria	Relação com beneficiários	Natureza das principais atividades	Exemplos
Associações de base	Comunidade imaginária com base territorial. Seus membros são indivíduos.	Prestação de serviços; mediação individual; representação de bairro; reivindicação de demandas.	Associações de bairro; associações comunitárias organizadas em torno de atividades específicas, como as que têm caráter cívico ou cultural; organizações populares ou movimentos sociais, como o Movimento de Moradia do Centro.
Articuladoras	Comunidade imaginária tematicamente orientada. Seus membros são atores coletivos.	Representação dos membros; reivindicação de demandas; coordenação da ação dos membros; construção e trabalho de redes.	Centrais de Movimentos Populares (CMP); Associação Brasileira de ONGs (Abong); União dos Movimentos de Moradia da Cidade de São Paulo.
ONGs	População-alvo	Reivindicação de demandas. Definem problemas como temas públicos e influenciam debates políticos.	Centros de educação popular e organização comunitária; institutos relacionados a gênero, raça, direitos reprodutivos, AIDS, meio ambiente, etc.
Entidades assistenciais	Beneficiários são indivíduos.	Prestação de serviço.	Associação Batista de Incentivo e Apoio ao Homem; centros de promoção social; centros de treinamento profissional da juventude.
Outros	Vários.	Vários.	Corporações e fundações; pastorais da Igreja Católica; Rotary e Lions Clubs.

Fonte: Houtzager, Gurza Lavalle & Acharya, 2004

Bourdieu (1990) apresenta uma interessante interpretação sobre as relações de representação e que, a nosso ver, são especialmente relevantes para os tipos de organização, como ONGs, associações com base em atributos adscritos e até algumas associações de base cuja relação com os beneficiários é, em grande parte, simbólica.

O "paradoxo" da representação, tal como elaborado por Bourdieu, consiste em que o porta-voz, o representante, constrói o grupo. Nesse sentido, um grupo só pode existir pela delegação de uma pessoa singular habilitada a agir como a pessoa moral, isto é, substituta do grupo. Os indivíduos, portanto, só podem se constituir como grupo (ou serem constituídos), enquanto força capaz de se fazer entender, de falar e ser ouvido. Para Bourdieu, são os "despossuídos" que são mais propensos a confiar em mandatário para ter voz política, dado que, frequentemente, eles têm a opção entre calar ou serem representados na fala (BOURDIEU, 1990, p.189-90). Dessa forma, os representantes ganham autonomia em relação aos próprios representados, e, como no fetichismo, são entidades que parecem não dever senão a si mesmos uma existência. Não precisamos acompanhar Bourdieu em todas as consequências de sua proposição inicial, todavia seus argumentos são importantes para pensarmos que a imposição simbólica ("imposição de verdade coletiva") de uma organização sobre um público-alvo, uma população com certo atributo, especialmente aqueles indivíduos com menores recursos para acompanhar e controlar o vínculo entre representante e representado, não é isenta de problemas. Em especial nos casos em que as organizações fazem demandas em nome da "cultura" de certo grupo, as possibilidades de "cristalização" estratégica de identidades, a monopolização de traços culturais por lideranças, ou seja, a lógica da imposição de padrões por minorias, como posto por Boschi, são sempre presentes. E, vale ressaltar, que os grupos com menor acesso à educação formal, os pobres ou os de alguma forma marginalizados, são os mais sujeitos a esse tipo de "imputação" de representação. Daí a necessidade de pensarmos em mecanismos de autorização e prestação de contas mais robustos, pois somente dessa forma, tornando essa relação de

representação menos assimétrica, é que os representados poderão ter autonomia para terem sua própria voz.

4 – Participação, decisão e desigualdade política

Antes de entrarmos no tema das assimetrias sistemáticas quanto à participação, cabem algumas considerações quanto a algumas propriedades analíticas da agregação de preferências e da deliberação. Muito embora se ambicione evitar os males da agregação com o recurso à deliberação, o problema é que – a menos que se postule que toda deliberação resulte em unanimidade – sobreviverá em arranjos deliberativos a necessidade de recurso sistemático e rotineiro (ainda que não precipitado ou apressado) a agregações de preferências em algum momento dado. Com todos os paradoxos que Arrow (1963) identificou em seu teorema da impossibilidade.

Jack Knight e James Johnson (1997) fazem o exercício de atribuir à deliberação as mesmas condições normativas que Arrow prescreve à agregação de preferências. Os autores argumentam que, ainda uma condição essencial, somente o aceso equitativo a arenas deliberativas não é suficiente (tratamos mais à frente do acesso à participação em espaços deliberativos), mas os mecanismos de funcionamento internos à arena devem fornecer igual possibilidade de influência aos participantes. Dessa forma, os desideratos de anonimato, neutralidade e domínio irrestrito são considerados.

A prática do anonimato, institucionalizada no voto secreto, é importante para evitar que os indivíduos não possam expressar livremente sua igualdade política, seu direito de escolha, sem temor de represálias. Contudo, o anonimato é patentemente inadequado à deliberação, a qual envolve a interação face a face e cujo critério de decisão é a "força do melhor argumento". Todavia, o problema da igualdade política permanece. Para os autores:

> The relation between deliberation and equality simply means that representative institutions must be organized in such a way that they do not single out individual

> representatives or their constituents in unjustifiable ways. Similarly, the commonplace view of deliberation does not presume that citizens are literally equal in the sense that each has the requisite interest, experience, or expertise to participate in every decision that affects her life. It does not, therefore, preclude authority relations. This is especially important in complex, functionally differentiated societies (Warren 1996, 46-48). What the egalitarian thrust of public argumentation requires is that claims to authority are subject to challenge (KNIGHT & JOHNSON, 1997, p. 289).

A neutralidade traz problemas mais próximos à deliberação do que o anonimato. Diferentes arranjos institucionais, que determinam sequência da fala e ponto em que o debate é interrompido, podem levar a decisões completamente diferentes. Dados os mesmos debatedores e as mesmas preferências iniciais, o arranjo institucional procedimental é outro fator relevante para que argumentos se transformem em uma decisão. Em resumo, "the outcomes of deliberation is then hostage to precisely the sort of arbitrary factors for which aggregation has repeatedly been criticized" (ibidem, p. 291).

Acrescente-se, ainda, o quesito do domínio irrestrito. Em outro texto, Johnson (1998) dialoga com Gutmann e Rawls, principalmente acerca do requisito de "reasonable pluralism" à deliberação. Johnson critica a exigência de "pluralismo razoável" por alguns teóricos deliberativos, primeiramente por tentarem eliminar da política aspectos que lhe são essenciais, como o interesse, as preferências intensas e o embate entre "visões de mundo". E, em segundo lugar, por esse tipo de exigência diminuir a validade de um dos principais argumentos a favor da deliberação, a saber, a maior legitimidade e valor normativo das decisões tomadas por deliberação ou ao menos precedidas por deliberação. Ora, perguntam-se Johnson e Knight, "if only reasonable views enter the deliberative process, how can the view that ultimately emerges be otherwise that reasonable?" (ibid., p. 286). Vale ressaltar que as restrições às visões de mundo aceitáveis na deliberação nem sempre têm origem em regulamentos institucionais, sendo, assim, possível, pela dinâmica do próprio conflito político, alguns tópicos serem excluí-

dos da pauta[10]. Além do mais, o **estabelecimento** de critérios *a priori* do que é autorizado e o que não é autorizado a participar da deliberação **já são políticos** e eles próprios objetos de disputa e interesses. Para Johnson, em resumo,

> A plausible argument for deliberation, in short, would acknowledge that substantive agreement on preferences or values is neither practically realistic nor normatively appealing in a large, pluralist constituency. It would recognize that the demand for such agreement is too strong if we are looking to deliberation, at least in part, as a remedy for the practical shortcomings (e.g. instability) of outcomes generated by aggregation mechanisms. All we require in this regard is that deliberation induce what are called single-peaked preferences. This would ensure a shared understanding among participants of what is at stake in a particular political conflict even if they continue to disagree over how best to resolve it. In this sense a plausible argument for deliberation would make "reasonable pluralism, if it were possible, and outcome of, rather than a precondition for democratic deliberation (JOHNSON, 1998, p.177)

A desigualdade política, entendida como o desigual preenchimento de direitos políticos já atribuídos, ou seja, numa situação em que os direitos políticos estão legalmente garantidos, mas existem assimetrias sistemáticas no preenchimento desses direitos, no potencial de ativação política (REIS, 2003), é tema

10 Fuks & Perissinotto (2006) exemplificam esse processo através da análise do Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (CMASC): "Um outro fator que poderia contribuir para entender o processo de exclusão produzido pelo funcionamento dessa instituição é o fato de alguns representantes dos prestadores de serviço afirmarem, insistentemente não ser papel do CMASC discutir 'política'. Nesta visão de mundo, a 'caridade' é uma virtude e a política (sempre entendida como partidária interessada), um defeito. Esse tipo de visão seria 'funcional' para as intenções do governo de barrar a participação de formas oposicionistas (elementos ligados a CUT, ao Partido dos Trabalhadores e ao CRESS), estigmatizadas como portadoras de 'interesses políticos' que não combinam com o espírito caritativo de assistência social. A caridade seria, assim, uma espécie de 'mito' sistematicamente mobilizado pelos grupos dominantes com vistas a desqualificar e excluir grupos que tenham alguma pretensão de fazer-lhes oposição, consolidando, dessa forma, um 'viés' das instituições em questão no momento de pensar a política de assistência social."

importante para pensarmos as novas formas de participação em conselhos, OPs, ONGs e organizações civis no geral, assim como as suas práticas representativas.

Elster lista as principais perguntas que orientam o debate da desigualdade política nesses novos espaços, especialmente nos deliberativos:

> What is the relation between equal access to deliberative process and the distribution of income? Does equality of access mandate a floor of incomes, ceiling? Does unequal distribution of education, information and commitment pose a threat to deliberative democracy? Will deliberation produce all of its good effects if it takes place mainly within elites that is self selected because it knows more than others about public issues and is more concerned about them? (ELSTER, 1998, p.15-6)

As perguntas colocadas por Elster não são novidade nas pesquisas de participação política. Variáveis sociodemográficas, especialmente renda, escolaridade, sexo e raça, indicadores de centralidade objetiva para Milbrath (1965), são os principais preditores da participação e indicam que, usualmente, esta é **enviesada** aos estratos de maior renda e mais escolarizados. Todavia, num cenário em que a participação e a representação frequentemente se superpõem, como lidar com os impactos da desigualdade política que atravessam a participação e atingem a representação?

A participação em associações e organizações que se intitulam representativas e possuem práticas representativas não é isenta de **vieses** e assimetrias. E, tendo em vista que o acesso ao sistema político é frequentemente **enviesado** (ainda que mais em alguns tipos de participação política do que em outros) e a participação possui efeitos distributivos importantes, de modo que a ideia da participação como "antídoto" para distorções da representação faz caso omisso da tendência de que a participação é, ela própria, objeto de fortes assimetrias – que de fato se constituem num importante veículo da distorção da representação.

É justo admitir que essas formas deliberativas de participação, apesar dos custos altos relativamente ao voto (que eventualmente podem redundar em reforço de assimetrias dadas), têm custos mais baixos do que aqueles (como *lobbies*, doações para campanhas, contato com políticos) tradicionalmente implicados no esforço de influenciar, por exemplo, dotações orçamentárias (além de serem muito mais publicizáveis). **Isso** certamente tem propiciado uma ampliação da arena relevante nessas matérias comparativamente ao *status quo* anterior.

Isso não nos exime, todavia, da discussão da desigualdade política, uma vez que as assimetrias persistem e essa sistematização de **vieses** pode ter como efeito um reforço de desigualdade de origem socioeconômica. Vale ressaltar, ainda, que o ideal regulador de igualdade política, por enquanto, tem como mecanismo mais próximo o voto, pois é mais abrangente, equânime e de maior potencial de universalização, ainda que, ele próprio seja vítima de **vieses** tanto formais quanto "substantivos" (como a "síndrome do Flamengo", explorada por Fábio W. Reis, 2000, 2001).

A participação em organizações e em espaços deliberativos demanda custos e, portanto, exige recursos dos participantes. Knight e Johnson demandam da democracia deliberativa, além da igualdade procedimental já mencionada, o que eles chamam de igualdade substantiva, de forma que,

> So, no individual will be unable due to lack of power and resources, to participate in the process of mutual influence that is at the core of democratic deliberation – requires distribution of power and resources in a society so that each individual citizen will have the personal resources to participate effectively in that process (KNIGHT & JOHNSON, 1997, p.293)

E, além dos recursos necessários, Bohman (1997) chama a atenção para a **capacidade** de usar os **recursos** efetivamente. Entre as capacidades exigidas pela deliberação, estão as de formular preferências autonomamente, o uso de **recursos** cultu-

rais e habilidade e competências cognitivas. Todas essas **capacidades** demandadas por uma deliberação efetiva e equânime dependem de fatores diversos, sendo vários deles assimetricamente distribuídos, como escolarização. Bourdieu (1984) e Berinski (2004) mostram que a própria propensão a fazer juízos políticos está condicionada à posição social do indivíduo, tendo a educação e a ocupação como fatores determinantes. Da mesma forma, habilidades cognitivas, **ainda que** potencialmente desenvolvidas em associações (**ainda que** esse potencial deva ser condicionado pela organização interna da associação), no ambiente de trabalho e até em algumas instituições religiosas, de saída são mais acessíveis a grupos privilegiados. O uso de recursos culturais, saliente para minorias que se veem condicionadas ao uso da linguagem e dos usos simbólicos dominantes na sociedade, também são distribuídos desigualmente na sociedade, como é proposto por Pateman (1984) e como mostram Fuks e Perissinotto (2003, 2006). Vale ainda ressaltar que a própria estrutura da deliberação, como os tipos de interesses e atores em jogo, podem levar a distorções e dominação na estrutura de preferência, como posto por Przeworski (1998) e Stokes (1998).

Tenhamos em vista três critérios mínimos propostos por Dahl (1997) que caracterizam uma poliarquia, a saber,

> 1) de formular suas preferências, 2) de expressar preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva e 3) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 1997, p. 26)

Se considerarmos esses critérios como também mínimos para uma deliberação equânime, em que a possibilidade de persuasão mútua seja uma possibilidade efetiva a todos, veremos que todos esses critérios podem ser desigualmente preenchidos, assim como as capacidades perfiladas por Bohman também o são. O cenário empírico provável derivado considerações é proposição da existência de um limiar

necessário não para o próprio acesso a arenas de deliberação, mas também para que essa deliberação siga os desideratos da igualdade política.

Os trabalhos de Fuks (2002, 2005) e Fuks e Perissinotto (2003, 2006) acerca dos conselhos municipais de Curitiba indicam que os representantes das organizações que tomam parte nos conselhos possuem um perfil diferenciado, tanto em termos demográficos quanto em relação ao engajamento político. Os representantes são mais escolarizados, mais ativos politicamente e têm maior interesse por política que a média populacional. Buscando explicar a distribuição de influência e poder nos conselhos, os autores utilizam a abordagem decisional e a posicional, tentando valorizar tanto os recursos dos atores, quanto o procedimento de tomada de decisões. Eles verificam que os gestores, que possuem maiores recursos, predominam em todos os momentos decisórios, ainda que não expliquem todas as relações de poder e as decisões dos conselhos. A existência de arenas alternativas, recursos coletivos provenientes do associativismo e das redes sociais, recursos subjetivos da cultura política, interferência do governo e outros fatores de contexto explicam mais extensivamente a atuação de cada setor no conselho.

Em resumo, os autores chegam a conclusões próximas às proposições por nós sugeridas:

> Não basta que instituições participativas estejam à disposição para que a ampliação da participação ocorra. Os constrangimentos socioeconômicos, simbólicos e políticos podem funcionar como um poderoso obstáculo à participação ou até mesmo aprofundar a desigualdade política. Por outro lado, é verdade que a simples existência dessas instituições, ela própria resultado de luta política, permitiu a incorporação de determinados atores políticos no processo de tomada de decisão pública, antes monopolizado pela burocracia estatal, incorporação esta que pode produzir efeitos não antecipado por uma análise puramente estrutural (FUKS & PERISSINOTTO, 2006, p.20)

Houtzager, Lavalle e Acharya (2004), por outro lado, apresentam uma diferente perspectiva de análise dos conselhos e outros espaços abertos à participação civil. Tomando como unidade de análise as organizações que são ativas nos conselhos e no Orçamento Participativo, com ênfase nas organizações voltadas para populações pobres, os autores partem do ponto de vista de que a lógica de propensão à participação de organizações é distinta da lógica da propensão à participação de indivíduos e de que as organizações civis têm diferentes capacidades de ação e, dessa forma, de alcançar e aproveitar as oportunidades criadas pelas novas instituições de participação. Eles encontram que, ainda que o orçamento das organizações não seja preditor da participação dessas nesses novos espaços de participação, a existência de vínculos com atores políticos tradicionais, como partidos, sindicatos e atores estatais, é fator significativo na propensão à participação nos conselhos. A inserção institucional das organizações, especialmente o vínculo com o PT e entidades articuladoras, faz parte da explicação da "*polity perspective*" adotada pelos autores, a qual sugere a explicação da participação como resultado de "processos históricos nos quais atores coletivos (organizações civis, atores políticos e outros) negociam relações em terreno institucional preexistente que constrange e facilita modalidades particulares de ação" (HOUTZAGER, LAVALLE, ACHARYA, 2004, p.308).

Para Houtzager e seus coautores, a emergência das práticas representativas de organizações, pela "polity perspective", deve ser encarada como numa relação triádica:

> entre 1) as diferentes formas de participação 2) as diferentes formas de incorporação, pelas organizações civis, dos interesses de seus beneficiários e 3) a delegação e a divisão de trabalho entre esses atores e uma constelação de entidades de articulação, criadas como expediente de intermediação (e no interior) das próprias organizações civis (ibidem, p.316)

A desigualdade política, pela análise proposta por Houtzager, Lavalle e Acharya, está não mais vinculada a assimetrias em re-

cursos, em especial recursos socioeconômicos, mas, se tomarmos as organizações como unidade de análise e não os indivíduos, a existência de laços institucionais, principalmente com partidos e atores estatais, é o principal fator de assimetrias na propensão à participação. Todavia, esse tipo de enunciado empírico e teórico não deve, argumentam os autores, servir como iconoclastia, ou seja, uma denúncia de "falsa autonomia" das organizações, tratando-as como "cooptadas". Os dados não corroboram esse tipo de afirmação, somente apontam para uma reavaliação teórica das relações entre Estado e sociedade civil através da noção de "autonomia imbuída" e de um refinamento da própria noção de sociedade civil. Para os autores, o que se verifica é que "nestas páginas [há] evidências favoráveis à expectativa de os novos espaços participativos criarem outras arenas públicas de representação para os grupos sociais excluídos das instituições da arena política tradicional" (ibid., p.355).

Tendo as organizações e associações de "vanguarda" nos novos espaços participativos, vale pensarmos em como se distribui a participação da população nessas associações. Kersztenetsky (2003) e Warren (2001) problematizam a questão e trazem ceticismo à postulação de vínculo imediato e virtuoso entre densidade associativa e "boa" democracia. Os motivos do questionamento vão desde a multiplicidade de organizações secundárias civis, seus objetivos, suas relações com o Estado e o mercado, a possibilidade de replicação das desigualdades socioeconômicas, as relações ambíguas entre associativismo e igualdade política, até a relação ambígua entre associativismo e ideias de virtude e cultura cívicas, habilidades ou ainda capital social, sendo que por ambígua queremos dizer fracamente teorizada no sentido de montar um quadro analítico extensivo, que aponte mecanismos e causas claras. A participação em associações ainda que frequentemente menos assimétrica do que a participação em organizações propriamente políticas, como partidos, ainda é concentrada em estratos mais escolarizados e ricos (BUENO, 2006). Bueno ainda argumenta que o vínculo a associações secundárias civis aumenta em muito a propensão à participação em atividades

políticas. Todavia, vale perguntar se esse tipo de efeito não seria devido à "autosseleção" lembrada por Vita (2004), muitas vezes levantada por críticos da democracia participativa, uma vez que os efeitos causais ainda não estão claros.

Avritzer (2002) mostra que a existência anterior ao OP de práticas associativas comunitárias é também variável muito importante para o sucesso da instituição e a continuidade do Orçamento Participativo. Ele ainda aponta que a proporção de participação da população de baixa renda é semelhante à sua representação na população da cidade, ainda que os participantes dos OP sejam mais escolarizados. Todavia, um achado interessante é a discrepância do perfil dos participantes do OP associados e dos não-associados. Os participantes associados possuem maior renda que os participantes do OP e maior escolarização que a população (ainda que também um pouco mais elevada do que a média do OP), embora o principal contraste esteja na renda. Esse achado empírico pode indicar que a participação de organizações em novos espaços participativos pode ter efeitos contrários ao usualmente esperado, de democratização no acesso a esses espaços, mas sim de reforço de assimetrias sistemáticas que já perpassam a participação política.

Verba, Schlozman e Brady (1995) montam dois esquemas que visam a tornar mais claro o processo que eles chamam de "distorção" da representação devido a "distorções" participação.

Diagrama 1: O efeito da participação sobre a representação

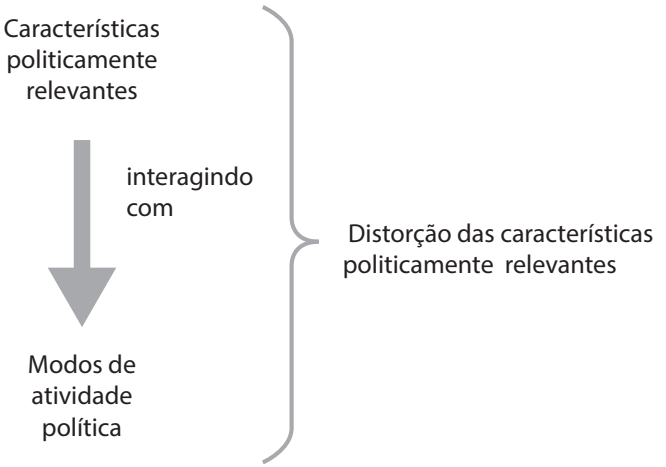
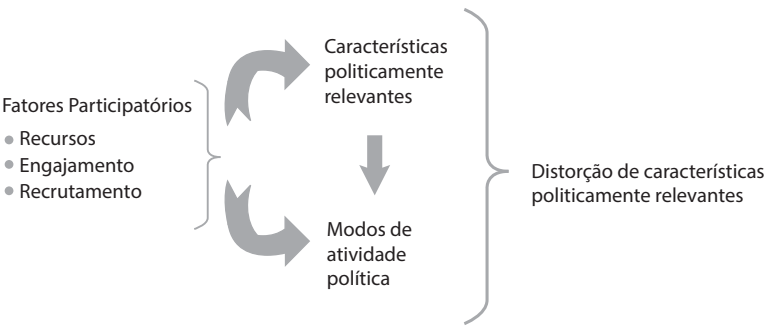


Diagrama 2: As origens de distorções quanto à participação



Fonte: Verba, Schlozman &Brady, 1995, p. 467

O argumento de Verba e seus colaboradores se estrutura na assimetria dos tipos de indivíduos que participam em atividades políticas. Isso leva a um conjunto de características politicamente relevantes que tomam parte de modo sistemático e assimétrico em atividades políticas, e a comunicação de preferências, interesses e necessidades propiciadas pela participação acaba enviesada. E, tendo em vista a proximidade entre participação e representação, esse tipo de "distorção" pode, potencialmente, afetar a representação.

Contudo, se corroborados os achados de Avritzer e Gurza Lavalle de que a população de baixa renda efetivamente possui maior acesso a esses novos espaços participatórios e, como já é conhecido da ciência política, meios tradicionais da política são de difícil acesso a esses grupos, há realmente avanço democrático. Todavia, isso não elimina outras questões que o tema da desigualdade política pode trazer a essas práticas participativas e representativas. A existência de outros fatores que tornem os direitos políticos desigualmente preenchidos não está eliminada. O vínculo com atores tradicionais da política (como sugerido por Gurza Lavalle) e ainda a mediação da participação por associações também podem gerar assimetrias, seja pelo viés de atributos sociodemográficos, seja pela estrutura interna das organizações. Note-se que estamos tratando aqui de possibilidades, muitas delas empíricas. Entretanto, para o escrutínio adequado dessas questões é necessário que esses novos espaços tenham em mente velhas perguntas, que se mantêm em grande medida pertinentes, da teoria política e social. Ainda que se obtenham respostas distintas.

5 – Referências bibliográficas

ARROW, Kenneth J. (1963) **Social Choice and Individual Values**. Nova York: John Wiley, [1951- primeira versão]

AVRITZER, Leonardo. (2000) "Teoria Democrática e Deliberação Pública". **Lua Nova**, São Paulo, v. 50, p. 25-46.

AVRITZER, Leonardo. (2002) "O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte" in DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, 2002. São Paulo, Paz e Terra.

BERINSKI, Adam. (2004) **Silent Voices: Public Opinion and Political Participation in America.** Princeton, New Jersey.

Bobbio, Norberto (1978). "Democracia Representativa e Democracia Direta", em N. Bobbio, **O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOHMAN, James. (1997) "Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities" in Bohman, James; Rehg, William (orgs.). **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics.** MIT, 1997

BOHMAN, James.(1996) **Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy**. MIT.

BOSCHI, Renato. (1987) **A arte da associação:** política de base e democracia no Brasil. São Paulo, Editora Vértice.

BOURDIEU, Pierre. (1984) **Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

BOURDIEU, Pierre. (1990) **Coisas ditas.** São Paulo, Brasiliense

BUENO, Natália S. (2006) "Participação Política na Região Metropolitana de Belo Horizonte: (Des)igualdade política e recursos" *Revista Três Pontos* 3(1): 15-24

BURNS, Nancy; Schlozman, Kay Lehman; Verba, Sidney (2001). **The Private Roots of Public Action: Gender, Equality, and Political Participation.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

CASTIGLIONE, Dario & WARREN, Mark E. (2005) **"Rethinking Representation: Seven Theoretical Issues".** Paper delivered at the Midwest Political Science Association Annual Conference. Chicago, 6-10 de abril

DAHL, Robert A. (1989), **Democracy and its Critics.** New Haven: Yale University Press.

DAHL, Robert A. (1997), **Poliarquia: Participação e Oposição.** Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo, Edusp. [1972]

ELSTER, Jon. (1998) "Introduction" in J. Elster (org.) *D***eliberative Democracy.** Cambridge, 1998

FUKS, M. (2002) "**Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná".** Trabalho apresentado na Associação Brasileira de Ciência Política, 28-31 jullho, UFF, Niterói

FUKS, M. (2005) "Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba". **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, 2005.

FUKS, M. ; PERISSINOTTO, Renato M.; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. (2003) "Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba". **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, n. 21, p. 125-145, 2003.

FUKS, Mario & PERISSINOTTO, Renato. (2006) "Recursos, Decisão e Poder: nos conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba" **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

FUNG, Archon. (2004) "Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências" in COELHO, Vera Schattan; NOBRE Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo,** (2004). São Paulo, Editora 34

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; ACHARYA, Arnab. (2004) "Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo" in COELHO, Vera Schattan; NOBRE Marcos (orgs.). Participação e Deliberação: **Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**, (2004). São Paulo, Editora 34

GURZA LAVALLE, Adrián; Houtzager, Peter; Castello, Graziela (2006). "Representação Política e Organizações Civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** 21 (60): 43-66, fevereiro de 2006.

GURZA LAVALLE, Adrián; Houtzager, Peter; Castello, Graziela. (2005) "In whose name? Political Representation and civil orgasionations in Brazil". IDS **Working papers** 249.

GUTTMAN, Amy; Thompson, Dennis. (1996) **Democracy and Disagreement.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

HOUTZAGER, Peter; GURZA LAVALLE, Adrián; ACHARYA, Arnab. (2004) "Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo" in AVRITZER, Leonardo (org.). **A Participação em São Paulo**, (2004). São Paulo, Unesp.

JOHNSON, James. (1998) "Arguing for deliberation: some skeptical considerations" *in* Elster, Jon (org.). **Deliberative Democracy. Cambridge**, 1998.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2003), "Sobre associativismo, desigualdades e democracia" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (53): 142-61

KNIGHT, Jack & JOHNSON, James. (1997) "What Sort of Equality Does Deliberative Democracy require?" in Bohman, James; Rehg, William (orgs.). **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics**. MIT, 1997

MACEDO, Stephen (org.). (1999) **Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement**. Oxford.

MILBRATH, Lester. (1965), **Political Participation.** Chicago, Rand McNally & Company.

PATEMAN, Carole. (1989), **"The Civic Culture: A Philosophic Critique"**, in G. A. Almond & S. Verba (orgs.), The Civic Culture Revisited, Newbury Park, Sage Publications.

PITKIN, Hanna Fenichel. (1967) **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press

PLOTKE, David. (1997) "Representation is Democracy". **Constellations**, 4:1, 19-34.

PRZEWORSKI, Adam. (1998) "Deliberation and Ideological Domination" *in* Elster, Jon (org.). **Deliberative Democracy**. Cambridge

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. (1999) "Introduction", em, A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (orgs.) **Democracy, Accountability and Representation.** Cambridge: Cambridge University Press.

REIS, Bruno P. W. (2002). "Ir para Casa em Paz: A Economia das Virtudes, e a Apatia como um Direito". Trabalho apresentado no XXVI Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu, 24 de outubro de 2002 (a ser publicado brevemente, no primeiro número da **Brazilian Political Science Review**, da ABCP).

REIS, Bruno P. W.. (2003) **"The Assessment of Political Inequality in a Comparative Survey: Some Preliminary Notes".** Trabalho apresentado no XIX Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política. Durban, África do Sul, 30 de junho de 2003.

REIS, Fábio Wanderley (2004) "Deliberação, Interesses e 'Sociedade Civil'" in COELHO, Vera Schattan; NOBRE Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**, (2004). São Paulo, Editora 34

REIS, Fábio Wanderley. (2000) **Mercado e Utopia: teoria política e sociedade brasileira.** São Paulo, Edusp

REIS, Fábio Wanderley. (2001) "Política e Participação: Notas sobre aspectos doutrinários e empíricos" **Revista USP – Política e Participação,** 49:6-23.

STOKES, Susan. (1998) "Pathologies of Deliberation" in Elster, Jon (org.). **Deliberative Democracy.** Cambridge

VERBA, Sidney; Nie, Norman H. (1972). P*articipation* **in America: Political Democracy and Social Equality.** Nova York: Harper and Row.

VERBA, Sidney; Nie, Norman H.; Kim, Jae-on (1979). **Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison.** Chicago: University of Chicago Press.

VERBA, Sidney; Orren, Gary R. (1985). **Equality in America: The View from the Top.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

VERBA, Sidney; Schlozman, Kay Lehman; Brady, Henry E. (1995), **Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics.** Cambridge, MA: Harvard University Press.

VITA, Álvaro de. (2004) "Democracia Deliberativa ou igualdade de oportunidades política?" in COELHO, Vera Schattan; NOBRE Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo,** (2004). São Paulo, Editora 34.

WARREN, Mark E. (2001), **Democracy and Association.** Princeton: Princeton University Press.