

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**FÁBIO BEZERRA DE ANDRADE**

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NAS  
EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:  
UMA CONTRIBUIÇÃO À TEORIA DA DEMOCRACIA  
CONTEMPORÂNEA**

**RECIFE  
2008**

FÁBIO BEZERRA DE ANDRADE

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NAS  
EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:  
UMA CONTRIBUIÇÃO À TEORIA DA DEMOCRACIA  
CONTEMPORÂNEA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Profº Dr. Michel Zaidan Filho

RECIFE  
2008

**Andrade, Fábio Bezerra de Andrade**

**Participação e representação nas experiências do orçamento participativo: uma contribuição à teoria da democracia contemporânea / Fábio Bezerra de Andrade.**  
– Recife: O Autor, 2008.

150 folhas : il., graf., tab.

**Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCCH. Ciência política, 2008.**

Inclui bibliografia.

**1. Ciência política. 2. Orçamento público. 3 Democracia. 4. Participação social. I. Título.**

32  
320

CDU (2. ed.)  
CDD (22. ed.)

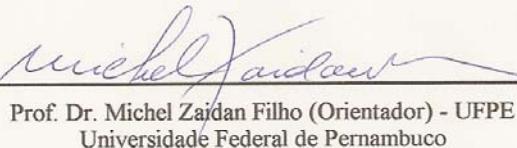
UFPE  
BCFCH2009/08

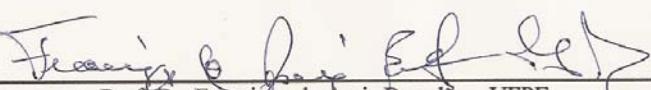
TERMO DE APROVAÇÃO

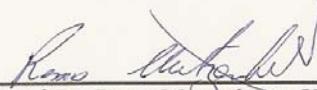
FÁBIO BEZERRA DE ANDRADE

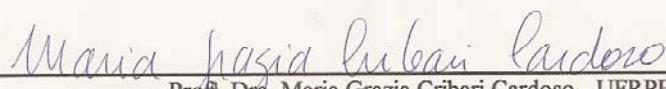
PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NAS EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO  
PARTICIPATIVO: UMA CONTRIBUIÇÃO À TEORIA DA DEMOCRACIA  
CONTEMPORÂNEA

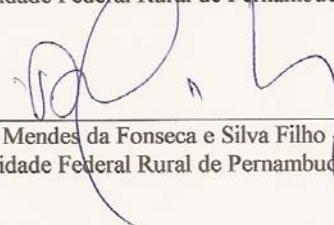
Tese aprovada como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciência Política,  
Universidade Federal de Pernambuco, pela seguinte banca examinadora:

  
Prof. Dr. Michel Zaidan Filho (Orientador) - UFPE  
Universidade Federal de Pernambuco

  
Prof. Dr. Francisco de Assis Brandão - UFPE  
Universidade Federal de Pernambuco

  
Prof. Dr. Remo Mutzenberg - UFPE  
Universidade Federal de Pernambuco

  
Prof. Dra. Maria Grazia Cribari Cardoso - UFRPE  
Universidade Federal Rural de Pernambuco

  
Prof. Dr. Délio Mendes da Fonseca e Silva Filho - UFRPE  
Universidade Federal Rural de Pernambuco

## AGRADECIMENTOS

Os resultados do presente trabalho estão diretamente ligados aos desdobramentos da pesquisa realizada no mestrado de sociologia da UFPE. Do mesmo modo que contei com a ajuda, apoio, colaboração e incentivo de vários colegas, professores e professoras, bem como dos funcionários do programa para a sua realização, aqui também tenho uma dívida impagável com colegas e funcionários do doutorado de Ciência Política da UFPE.

Gostaria de agradecer, inicialmente, ao Prof. Dr. Michel Zaidan pelo apoio e paciência na orientação do presente trabalho, sempre a disposição no sentido de tornar a minha passagem pelo programa a mais proveitosa possível.

Aos membros da banca, agradeço por terem aceitado a tarefa de compô-la.

Aos meus colegas de doutorado – Fábio Machado, José Rubens, Denílson Bandeira e Milza Costa – aos professores e as funcionárias do doutorado em Ciência Política - Amariles Revorêdo e Zezinha, agradeço pela boa convivência e pelas animadas discussões.

Agradeço à coordenação pela disponibilização de recursos e materiais sem os quais não seria possível a realização deste trabalho.

Agradeço a Miriam Fialho e a sua valiosa contribuição, na leitura cuidadosa e paciente dos primeiros esboços de cada capítulo.

À Profa. Josinês Rabelo, agradeço pela ajuda na organização metodológica com a qual aprendi muito.

Aos colegas Calos Sant'Anna e Marcondes Secundino, agradeço pelos comentários e dicas de leituras valiosas.

Aos amigos(as) - Elísio Moura, Josemilson Cosme, Árbio Aguiar, Murilo Santiago, Zilton Antunes, César Machado, Profa. Grazia Cardoso, Marcelo Carvalho, Rogério Alves, Monique Góis agradeço pelo incentivo constante.

Aos meus pais Oscar e Maria do Socorro, pelo amor, carinho e afetividade ao longo de todos esses anos. Aos meus irmãos Israel, Luis Flávio e a minha irmã Maria Bernadete, que me acompanham e me incentivam nos meus projetos e, por isso, eu dedico este trabalho.

## RESUMO

Esta tese tem como objetivo analisar as experiências do Orçamento Participativo, no que diz respeito as suas potencialidades para o aprofundamento da democracia no Brasil, por um lado e, por outro mostrar que uma das contribuições dessas experiências, para a teoria da democracia, é a possibilidade de articular participação e deliberação com formas de representação. Com tal objetivo, espera-se apontar caminhos alternativos para o modelo elitista da democracia, centrado, unicamente, na alternativa representativa. Para tanto, o trabalho parte da suposição de que não há um único modelo de aferição da vontade política e, portanto, aceita a tese da demodiversidade, bem como a idéia de que essas experiências implicam em algum tipo de experimentalismo democrático. Para dar conta dessas questões, fez-se uso da produção acadêmica existente sobre as experiências de Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife para daí apontar as possíveis alternativas.

**Palavras-chave:** Orçamento participativo, Democracia, Demodiversidade e Experimentalismo democrático.

## ABSTRACT

The aim of this thesis is to analyze the Participatory Budget experiences, regarding its potentialities to deepening the brazilian democracy, as well as to show that one of the contributions of these experiences, to democratic theory, is the possibility to articulate participation and deliberation with representation ways. Having this as a target, it intends to point alternative ways for the elitist model of democracy, which is centered, exclusively, in representativeness. To do so, the work starts supposing that there is not only one possibility of measuring the political will and, therefore, it accepts the concept of demodiversity, as well as the idea that these experiences imply in some kind of democratic experimentalism. To cope with these matters, it was made use of the existing academic production of the experiences of Belo Horizonte, Porto Alegre and Recife to point the possible alternatives.

**Key Words:** Participatory budget, Democrcy, Demodiversity, Democratic experimentalism.

## SUMÁRIO

<b>1.0 INTRODUÇÃO</b>	<b>09</b>
<b>2.0 PARA UMA LEITURA POSSÍVEL DA DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA</b>	<b>17</b>
<b>3.0 TEORIAS HEGEMÔNICAS DA DEMOCRACIA</b>	<b>35</b>
3.1 OS FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: WEBER E SCHUMPETER	38
3.2 RACIONALIDADE E PLURALISMO: DOWN E DAHL	45
<b>4.0 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO</b>	<b>51</b>
4.1 MOVIMENTOS SOCIAIS NOS ANOS 80: UMA REFLEXÃO TEÓRICA	51
4.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL	61
4.3 HETEROGENEIDADE DA SOCIEDADE CIVIL	63
<b>5.0 DEMOCRACIA DELIBERATIVA: HABERMAS, COHEN E BOHMAN</b>	<b>73</b>
5.1 HABERMAS E A ESFERA PÚBLICA DEMOCRÁTICA	74
5.2 COHEN E O MOMENTO INSTITUCIONAL	79
5.3 BOHMAN: DIÁLOGO E INSTITUCIONALIZAÇÃO	82
5.4 LIMITES E POTENCIALIDADES DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA	88
<b>6.0 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E DEMOCRACIA</b>	<b>93</b>
6.1 EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	99
6.2 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A TEORIA	110
6.2.2 DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA	
<b>7.0 CONCLUSÕES</b>	<b>129</b>
<b>8.0 BIBLIOGRAFIA</b>	<b>136</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo em questão se insere na discussão acerca dos desdobramentos do processo de democracia brasileira, retomado em meados dos anos oitenta. A escolha do tema decorre de preocupação anterior, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em sociologia, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre. Na ocasião, a discussão se desenvolveu sobre a importância do papel dos atores sociais, entendidos enquanto sociedade civil organizada, para o processo de democratização brasileira. O trabalho de mestrado discorreu sobre o que se poderia chamar de “revival do conceito de sociedade civil” (COSTA, 1997-b). Particularmente, a partir da contribuição de Cohen e Arato (1992), bem como de Putnam (1996; 1995), Avritzer (1996; 1994) e Costa (1997-a; 1994).

Para o presente trabalho, entretanto, a preocupação recai sobre os processos de constituição de instituições participativas, principalmente o Orçamento Participativo (doravante OP) e as suas potencialidades para o processo de aprofundamento da democracia brasileira. O tratamento que será dado ao objeto de estudo em questão, parte da hipótese de que uma das contribuições do OP, para teoria da democracia, é a possibilidade de articular a representação com a ampliação da participação. Nesse caso, as experiências de conjugação desses dois momentos do processo de tomada de decisão, sobre um determinado assunto de interesse público, constitui a possibilidade de se verificar as potencialidades de articulação desses dois momentos, ou seja, o da relação entre sociedade civil e o Estado. Portanto, é nos desdobramentos da democracia brasileira, observando nas experiências do OP e a produção teórica sobre elas, que este trabalho irá se ocupar.

No que diz respeito ao surgimento dessas experiências de ampliação da participação no Brasil contemporâneo, estas estão diretamente ligadas ao processo de retomada da institucionalidade democrática em meados da década de 80 do século passado, mas também à mobilização de atores sociais e políticos organizados enquanto sociedade civil emergente na luta contra o Estado autoritário, bem como na intenção de prefeitos eleitos nas primeiras eleições diretas, de ampliar a participação popular na gestão pública.

Esse processo que teve início já antes das primeiras eleições diretas para prefeito com as experiências pioneiras de Piracicaba em São Paulo e Lajes em Santa Catarina (SOUZA, 2001) toma um novo fôlego com a chegada ao poder de candidatos de esquerda e centro-esquerda no primeiro pleito direto para as capitais. Nesse primeiro momento, destacam-se as

experiências de Recife e Curitiba, enquanto propostas que se dispunham realizar mudanças no modelo de relacionamento entre governo e sociedade civil.

No entanto, foi no pleito posterior realizado em 1988 que começou a se esboçar um projeto de ampliação da participação, baseado na discussão do orçamento municipal iniciado por Olívio Dutra em Porto Alegre, substituindo as propostas dos conselhos deliberativos (SOARES e GONDIM, 2002). Esse modelo de gestão irá influenciar os mandatos municipais posteriores sendo adotado por administrações de diferentes tendências. De modo que, ao longo dos últimos anos o OP vem se consagrando como um bom exemplo de inovação institucional, seja pela sua adoção em outras cidades e regiões do país, seja pela sua permanência em várias administrações.

Os resultados decorrentes da implantação do OP nos últimos anos, como o deslocamento das prioridades para as necessidades mais urgentes, a ampliação no número de pessoas no processo de tomada de decisão, o aumento no número de associações, da capacidade distributiva (MARQUETTI, 2003) e da limitação da ação dos mediadores com a criação de fóruns de participação e tomada de decisão, ainda que com diferenças significativas entre elas e, portanto, não podendo ser generalizado, tem suscitado um renovado debate sobre a sociedade civil, o desenho institucional e o aprofundamento da democracia (AVRITZER, 2003). Na medida em que, esses campos de investigação têm mostrado a influência dos movimentos sociais e associações para explicação do OP (BAIERLE, 1998), do desenho institucional na predeterminação de atitudes dos atores sociais (FUNG e WRIGHT, 2003) e a valorização de modelos alternativos de democracia (SANTOS, 2002).

Particularmente importante para os objetivos deste estudo, o debate sobre o aprofundamento da democracia ganha relevância na medida em que a solução dada para a viabilidade da democracia no mundo moderno implicou na redução dos níveis de participação, sob o argumento de que a complexidade social, as escalas, a irracionalidade e a apatia política da população inviabilizavam o exercício de uma democracia mais substantiva e mais participativa. Resultando em um modelo de democracia sustentado sob a lógica da agregação de interesses e da representação política, via eleições periódicas, consubstanciado no modelo do elitismo competitivo (HELD, 1987).

Sem negar as enormes dificuldades para superação desses problemas no contexto das sociedades contemporâneas. Este trabalho argumenta, no sentido de que a democracia não se resume ao ato de votar e que o problema das escalas e da complexidade social podem ser contornados, tendo em vista o surgimento de instituições participativas em diferentes

contextos (SANTOS, 2002), e para o nosso caso com a retomada da institucionalidade democrática no Brasil.

Para dar conta dessas questões, procura-se mostrar como objetivo geral, que a resposta dada pelos teóricos do elitismo democrático para a viabilidade da democracia nas sociedades modernas é insuficiente. Essa insuficiência decorre da inexistência de elementos participativos, que uma vez conjugados com elementos representativos podem resultar em respostas positivas para superação dos problemas relacionados às escalas e a complexidade social. Para tanto, o trabalho leva em consideração a retomada no âmbito da teoria da democracia das dimensões da participação e da deliberação.

No primeiro caso, o trabalho de Santos (2002) é significativo. Tendo em vista que o autor demonstra como em diferentes países, dentre eles o Brasil, a retomada da democracia permitiu o surgimento de diferentes experiências de ampliação da participação. Essas experiências estariam ligadas, segundo Santos (2002, p. 54), “a inserção de novos atores na cena política e a instauração de uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social”. Essa disputa, por sua vez, permite repensar a resposta dada para a viabilidade da democracia nas sociedades modernas. Na medida em que, a grande participação dos movimentos sociais no processo de democratização na América Latina recolocou os termos do debate tal qual foi desenvolvido pelos teóricos da primeira metade do século passado.

No segundo caso, o trabalho de Habermas (1997), bem como o de Cohen (1997) e o de Bohman (1996) representam uma retomada da dimensão deliberativa da democracia. Para esses autores, o processo de decisão pública sustenta-se na deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e argumentação. Para o primeiro autor, essa dimensão aparece ligada a existência, nas sociedades modernas, de uma esfera de discussão onde indivíduos racionais deliberam sobre questões de interesse comum. De modo que, para Habermas, a legitimidade do processo democrático depende de um debate anterior que antecede e auxilia a formação da vontade dos cidadãos, segundo o qual, a validade das normas e das ações decorre de procedimentos de deliberação e decisão coletivas, dos quais participam as pessoas possivelmente afetadas.

Essa condição de publicidade na qual diferentes atores sociais deliberam sobre questões de interesse público, permite ao autor propor um procedimento ideal para a deliberação, fundado na pluralidade social onde os movimentos sociais desempenham o papel de institucionalização da diversidade cultural. Assim, a operacionalização desse procedimento

ideal e de tomada de decisão depende, segundo Habermas, da institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação, bem como da interação dos processos deliberativos institucionalizados, como as opiniões públicas informalmente constituídas.

Nessa mesma linha de argumentação, Cohen desenvolve (1997-b) um procedimento deliberativo ideal cujo objetivo é institucionalizar soluções de problemas diretamente pelos cidadãos. Assim, os atores da esfera pública solucionam seus problemas coletivamente através de mecanismos diretos. Bohman (1996, p. 27) por sua vez, desenvolve uma concepção de democracia deliberativa sustentada por um processo dialógico de intercâmbio de razões, cujo objetivo é solucionar situações problemáticas, que não poderiam ser resolvidas sem a coordenação e a cooperação interpessoal.

A recuperação, por parte desses autores, da dimensão participativa e deliberativa da democracia permite pensar a viabilidade da democracia nas sociedades contemporâneas sob outros termos, ou seja, através da ampliação das possibilidades de participação e deliberação políticas pelos cidadãos, a partir dos fóruns deliberativos e plurais, de espaços institucionais ao redor das instâncias administrativas e legislativas que podem produzir decisões legítimas sobre as ações públicas.

A questão, no entanto, diz respeito às condições para o sucesso da participação e da deliberação. Essas condições estariam ligadas, segundo Santos (2002), Habermas (1997), Cohen (1997-b) e Bohman (1996) a composição plural e inclusiva dos fóruns deliberativos; a igualdade deliberativa entre os que participam; a argumentação com base na deliberação; a possibilidade de contestação dos resultados deliberativos; a produção de decisões que visam à solução de problemas públicos; a institucionalização dos procedimentos deliberativos; a abertura da deliberação a novos temas; o acesso igual a informações e recursos; a deliberação como exercício do controle público.

Uma vez conhecidas as possibilidades e condições para a efetivação da deliberação, a problemática que se apresenta diz respeito a operacionalização desses procedimentos, no contexto das sociedades modernas e, para o nosso caso, a brasileira. Conforme mencionado anteriormente, os processos que levaram a retomada da democracia no Brasil, implicaram na introdução de dispositivos participativos na nova Constituição (AVRITZER, 2002-a), permitindo o surgimento de instituições que combinam elementos participativos e deliberativos, com elementos da representação. A questão, a saber, é se essas instituições, uma vez operacionalizadas, contribuem para o aprofundamento da democracia através da democratização da gestão pública. Corresponde, portanto, aos objetivos específicos do

presente estudo, verificar em que medida as experiências de OP contribuem para esse aprofundamento. O argumento que será sustentado é de que, o sucesso dessas experiências estaria ligado aos diferentes projetos políticos que orientam as iniciativas de democratização da gestão democrática.

Para a elucidação dessas questões, a pesquisa se apóia exclusivamente na literatura – artigos de jornais e revistas impressas e/ou eletrônica, dissertações e teses, bem como de publicações individuais e coletivas, assim como de sites sobre as experiências do OP, principalmente as de Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife. A escolha dessas experiências leva em consideração, principalmente para as duas primeiras capitais, a produção e sistematização das informações existente sobre elas. Quanto a terceira, tem a ver com o seu pioneirismo, conforme assinalado acima e por se tratar de uma experiência que não está ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Como se trata de um trabalho que privilegia as implicações teóricas do objeto em questão, os dados estatísticos que aparecem ao longo do trabalho, referem-se às pesquisas presentes na literatura consultada sobre as experiências em questão.

Feito essa ressalva, cabe agora apresentar como o trabalho está organizado e os objetivos de cada um dos cinco capítulos que o compõe. Nesse sentido, o primeiro capítulo intitulado de para uma leitura possível da democratização brasileira, apresenta um esboço geral dos desdobramentos do processo de democracia brasileira. Nesse esboço, observa-se que ao contrário do que supôs as teorias da transição democrática, os problemas relacionados com a consolidação da democracia brasileira, não estão unicamente ligados ao retorno das instituições democráticas e a vigência das regras do jogo, mas ao contrário, é preciso chamar à atenção para a permanência de traços autoritários no nível das instituições políticas, bem como da sociedade como um todo.

Essas dificuldades foram percebidas a partir de uma abordagem sociológica da democracia brasileira em meados dos anos noventa (AVRITZER, 1996, 1995, 1994; COSTA, 2002, 1997-a, 1994). Segundo essa leitura, a permanência de práticas autoritárias no contexto da sociedade brasileira, não impediu o surgimento de atores sociais modernos questionadores de uma concepção excludente da política. Uma outra contribuição dessa abordagem relaciona-se com a identificação do surgimento de esferas de interação e discussão compostas por movimentos sociais e associações, ou seja, a consolidação de uma esfera pública e uma sociedade civil. Em conjunto esses fenômenos permitiram que a democratização brasileira

fosse pensada em termos da incorporação de valores democráticos na prática desses atores sociais.

Ainda como parte dos objetivos do primeiro capítulo, procura-se mostrar que ao final dos anos oitenta e ao longo dos anos noventa observa-se uma mudança no padrão de ação do Estado brasileiro, que de um modelo desenvolvimentista e intervencionista, passa para um modelo que privilegia a redução dos gastos públicos e a implantação de programas de amplas privatizações, reduzindo a capacidade de investimento das políticas sociais. Esse momento se apresenta como uma contradição, pois ao passo que se observa a consolidação da democracia eleitoral e ampliam-se os espaços de participação, vê-se também a consolidação de um modelo de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil calcado na prática de políticas compensatórias, que visam a eficiência e a eficácia em detrimento das políticas universalistas.

Essa mudança foi percebida, enquanto articulação de projetos distintos no âmbito dos processos de democratização na América Latina. Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), esses projetos seriam o autoritário, o participativo e o neoliberal. De modo que, para esses autores o entendimento da democracia na América Latina, e para o nosso caso do Brasil, passa pelo entendimento desses diferentes projetos ora em disputa pelo significado da democracia. Assim, o surgimento de instituições participativas no Brasil contemporâneo se dá num contexto de permanência de práticas autoritárias, de redução dos gastos públicos e de articulação do projeto neoliberal de Estado.

O segundo capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, a atenção volta-se para as respostas dadas para a viabilidade da democracia nas sociedades modernas, na primeira metade do século passado. Para tanto, o capítulo concentra-se no que se convencionou chamar de elitismo democrático, particularmente a partir da interpretação sobre a modernidade ocidental e o concomitante processo de racionalização identificado por Weber (1999, 1993, 1971) e suas implicações para o funcionamento da democracia. Em seguida, o trabalho volta-se para a contribuição de Schumpeter (1942), cuja obra representa um verdadeiro divisor de águas quando comparada com as concepções de democracia presente em Rousseau (1968) e Marx (2005; 2002). Interessa saber como o autor identifica as limitações do que ele chamou de teorias “clássicas da democracia” e a sua resposta alternativa compatível com as sociedades modernas.

Na segunda parte, dois outros autores são discutidos, Downs (1999) que fornece uma explicação para o comportamento racional do cidadão frente ao governo. Nesse caso, o objetivo aqui seria entender essa contribuição em termos de avanço em relação às duas

anteriores, conforme será discutido ao longo do capítulo. E o trabalho de Dhal (1989-a, 1989-b), que se não rompe completamente com o elitismo competitivo, ao menos avança em relação à tensão entre realismo e idealismo sustentando que a legitimidade depende do processo de discussão anterior à própria eleição. Esse aspecto representa um avanço importante em relação aos autores anteriores. Ao final do capítulo, apresentam-se os limites dessa corrente, em relação à resposta dada por esses autores para a redução dos espaços de participação, face aos constrangimentos impostos pela complexidade e as escalas.

Com o objetivo de apresentar uma resposta alternativa ao elitismo competitivo, o terceiro capítulo se concentra naquelas abordagens que privilegiam a dimensão dos atores sociais para o processo democrático. Trata-se, portanto, das abordagens sobre os movimentos sociais, particularmente, a da mobilização de recursos e a da identidade, da sociedade civil e da esfera pública. Num primeiro momento, o capítulo identifica as principais características das duas abordagens sobre os movimentos sociais. Argumentando em seguida na possibilidade de articulação entre a dimensão estratégica e identitária, presente nessas duas abordagens sobre os movimentos sociais. Esse primeiro passo permite avançar em termos da articulação de um conceito de sociedade civil que contemple as dimensões defensiva e ofensiva dos movimentos sociais. O passo seguinte diz respeito a introdução de elementos institucionais no conceito de sociedade civil, correspondendo a sua dimensão permanente. Com isso, os movimentos sociais passam a ser entendidos enquanto dimensão dinâmica correspondendo à esfera pública, enquanto que as associações corresponderiam ao conceito de sociedade civil, base social da esfera pública.

Uma vez identificado os elementos centrais para articulação dos conceitos de movimentos sociais, sociedade civil e esfera pública. O trabalho passa a pensar na incorporação desses conceitos no contexto da sociedade brasileira. Para tanto, os anos oitenta é o ponto de partida. O objetivo é identificar as mudanças na ação dos atores sociais, bem como na interpretação desses atores em relação às abordagens anteriores. Observando a proeminência do conceito de sociedade civil, discutido no primeiro capítulo, submetendo-o a uma crítica e, com isso, introduzindo os conceitos de projetos políticos, heterogeneidade da sociedade civil e do Estado e trajetórias sociedade civil-sociedade política. Uma vez atingidos esses objetivos, o capítulo procura situar a emergência das experiências de ampliação da participação enquanto articulação entre sociedade civil-sociedade política, num contexto caracterizado pela heterogeneidade de projetos políticos.

O quarto capítulo desenvolve o trabalho de três autores situados no âmbito da teoria deliberativa da democracia. Habermas, Cohen e Bohman compartilham um conjunto de condições que permitem pensar a qualidade da democracia em termos da ampliação da participação e da deliberação políticas. Contudo, o trabalho desses autores está situado em momentos distintos no desenvolvimento dessa perspectiva (BOHMAN, 1998). Por um lado, Habermas (1997) desenvolve uma concepção de deliberação, que tem como objetivo o fortalecimento da sociedade via participação gerando influência frente ao sistema político, a partir de uma ação ofensiva localizada na esfera pública de tal modo que se transformaria em poder político uma vez que incorporada e transformada em legislação.

Por outro lado, Cohen (1997-a) e Bohman (1996) numa linha semelhante à de Habermas, procuram desenvolver elementos institucionais que possam articular participação com deliberação e que resultem na solução de problemas através do diálogo público e racional. De modo que, o objetivo deste capítulo consiste em não somente desenvolver o trabalho desses autores, como também apontar limites e dificuldades para sua operacionalização. Uma vez feito isso, procura-se articular os ganhos dessa perspectiva para pensar as experiências de ampliação da participação ora em andamento no Brasil.

O quinto capítulo, tem como objetivo responder as questões levantadas acima, quanto a contribuição das experiências de OP na articulação da participação e da deliberação para a democracia representativa, por um lado, e, por outro, verificar em que medida essas experiências cumprem com as condições para a viabilidade da deliberação, a partir da discussão de três casos.

## 2 PARA UMA LEITURA POSSÍVEL DA DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA

O processo de democratização é um tema caro para os brasileiros. São bastante conhecidas as dificuldades que a recente democracia brasileira experimenta, tendo em vista os déficits de cidadania que a grande maioria dos brasileiros enfrentam no seu cotidiano<sup>1</sup>. Ainda que se tenha verificado mudanças estruturais expressivas tanto em sua base econômica quanto no que diz respeito às instituições políticas, a democracia brasileira tem mostrado evidente dificuldade em criar soluções para os déficits de cidadania que permanecem quase inalterados<sup>2</sup>.

Do ponto de vista histórico, essas dificuldades reaparecem, quando do retorno ou retomada da institucionalidade democrática, particularmente com a promulgação da nova Constituição em outubro de 1988. Enquanto resultado da configuração de forças do período de transição que vai de 1974 no governo Geisel e seu projeto de distensão “gradual e segura” a 1985 com a criação de novos partidos e participação nas eleições (KINZO, 2001; p. 6), a nova Constituição, segundo Weffort (1984), reflete a verdadeira configuração do poder dos “agrários” em pelo menos dois pontos: no que diz respeito às regras constitucionais para representação no congresso e na inexistência na Constituição de mecanismos efetivos para promoção da reforma agrária.

Interpretação semelhante desse processo encontra-se em Coutinho (1984, p.36), para quem a nova ordem política refletia mais uma reedição da “via prussiana”, entendida como “a conciliação entre frações de classe dominantes, de medidas aplicadas de cima para baixo, com a conservação de traços essenciais das relações de produção atrasadas (o latifúndio) e com a reprodução (ampliada) da dependência ao capitalismo internacional” já bastante conhecida na história política brasileira.

Portanto, para aqueles que observavam a retomada da democracia brasileira em meados dos anos oitenta do século passado, pesava a herança de um sentido da política como privilégio de uns poucos, onde a política jamais se tornou verdadeiramente democrática.

---

<sup>1</sup> Ver a esse respeito. PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **A Democracia na América Latina**: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.

<sup>2</sup> “É uma sociedade que vem se modificando muito rapidamente, tornando-se cada vez mais complexa, heterogênea, diferenciada, com novas clivagens surgindo e cruzando transversalmente a estrutura de classe, desfazendo identidades tradicionais e criando outras tantas, gerando uma pluralidade de interesses e demandas nem sempre convergentes, quando não conflitantes e excluientes”. TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 94.

Nesse sentido, tratar do processo de retomada da institucionalidade democrática no Brasil implica na aceitação de que esse processo se deu através de acomodações e do entrelaçamento de práticas e estruturas novas e antigas (WEFFORT, 1984; CAMARGO e DINIZ, 1989).

Contudo, refletir sobre o processo de redemocratização significa também olhar para o papel dos atores sociais, cuja dinâmica e real influência no retorno da institucionalidade democrática, não foi devidamente tratada pelos primeiros estudos da democratização brasileira (AVRITZER, 1996; 1994). Pois, se por um lado, os resultados que levaram os setores conservadores a imprimir a sua força na nova Constituição, por outro, vários autores também chamaram a atenção para um fenômeno particularmente novo na sociedade brasileira, trata-se da emergência de atores sociais modernos (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR; 1998), que teve como características a construção de uma esfera de práticas sociais mais democráticas, a reavaliação de uma tradição cultural ambígua em relação à democracia (WEFFORT, 1984), e a defesa de um campo de demarcação entre sociedade civil e o Estado (AVRITZER, 1995), bem como a formação de uma sociedade civil (TELLES, 2004) e de uma esfera pública permanentes (COSTA, 2002).

A busca de alterações por parte desses atores, nos padrões de desigualdade social, civil e política e a insatisfação com a forma como se relacionavam Estado e sociedade no Brasil dos anos setenta e oitenta do século passado, levaram a significativas mudanças na gramática social do país (SANTOS e AVRITZER, 2002). Trata-se do papel dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil que passaram a reivindicar a democratização do Estado por meio da participação nas decisões acerca das políticas públicas e no controle público sobre as ações públicas, colocando na agenda o próprio significado da democracia e as formas de relação entre Estado e sociedade.

Entretanto, esse processo não se deu do dia para a noite e foi marcado pela própria maneira como os pesquisadores trataram os movimentos sociais e as suas trajetórias<sup>3</sup>. A sociedade civil também foi marcada por momentos distintos.

Ao longo do processo de democratização até meados dos anos de 1980, o termo sociedade civil, recorrentemente empregado, apresentava traços conceituais muito difusos: o conceito genérico incorporava desde as organizações de base até a igreja progressista, passando pelo então chamado “novo sindicalismo” que buscava afirmar sua independência em relação ao

<sup>3</sup> Segundo Cardoso (2004, p. 81-82), a primeira fase tem início nos anos 70 e foi identificada como a “emergência heróica dos movimentos sociais” e vai até o começo dos anos 80. Já a segunda fase identificada como a da institucionalização da participação dos movimentos sociais, mas também como a fase do refluxo.

Estado, os setores empresariais “progressistas”, até os partidos e políticos “democráticos” (COSTA, 2002, p. 57). **[grifos do autor]**.

Ao longo dos anos 80 essa configuração assumiu outros contornos chegando aos anos 90 com distinções mais evidentes<sup>4</sup>. A luta desses atores sociais, no entanto, encontrou ressonância em atores políticos, durante o processo Constituinte, que levou

[a] valorização da participação dos movimentos sociais na definição das políticas públicas locais; a hegemonia de uma frente política democrática com um discurso que combinava a condenação ao autoritarismo com propostas de uma democracia substantiva que ultrapassasse os marcos da representação parlamentar; mudanças no comportamento de segmentos da esquerda quanto à validade de as organizações da sociedade civil abandonarem uma postura meramente contestatória, passando a combinar reivindicações com interlocução direta com as agências estatais (SOARES e GONDIM, 2002, p. 65).

Os quais tinham como proposta comum a ampliação da participação política. O que resultou na inscrição constitucional da participação como princípio de organização e de gestão do Estado brasileiro, principalmente no âmbito local, tais como: conselhos, fóruns, câmaras setoriais, OPs, etc. Inspirando a criação, nas últimas décadas do século XX, de inovações institucionais (AVRITZER e NAVARRO, 2003; DAGNINO, 2002), que trouxeram consigo a expectativa de concretizar a participação societária e alterar a relação entre Estado e sociedade, além de ampliar e diversificar os atores envolvidos na política. Vários autores identificaram essas possibilidades (SANTOS, 2002-a; OLIVEIRA, PAOLI e REZEK, 2003; TEIXEIRA e ALBUQUERQUE; 2006).

O registro desse período encontrou nos trabalhos de Avritzer (1994, 1995, 1996) e Costa (1994, 1997-a, 1997-b, 2002) uma preocupação sistemática em desenvolver uma teoria da sociedade civil, bem como da esfera pública resultante de uma intensa mobilização que ocorreu durante o período ditatorial e que se intensificou durante o período da transição democrática. Os autores encontram nos trabalhos de Cohen e Arato (1992) o referencial teórico para analisar o caso do Brasil e na obra de Habermas a possibilidade de articular uma teoria da sociedade civil e do espaço público com uma teoria da democracia<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Essas questões – sobre os movimentos sociais e a sociedade civil – serão tratadas ao longo do capítulo quatro.

<sup>5</sup> Para o conceito de sociedade civil, ver: AVRITZER, Leonardo. Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994; COSTA, Sergio. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia e configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. Para o conceito de democracia ver: AVRITZER, Leonardo. A

Segundo Avritzer (1994), a idéia de sociedade civil ressurgiu no cenário teórico e político das sociedades Ocidentais nos anos 80 e aparece associada a três fenômenos, dos quais, destaca-se aqui, os processos de democratização na América Latina e na Europa do Leste, na medida em que no decorrer desses processos, atores sociais e políticos identificaram a sua ação como parte da reação da sociedade civil ao Estado. Mas especificamente, ainda segundo esse autor, o surgimento da sociedade civil brasileira está associado a três fenômenos. 1º) o surgimento de atores sociais modernos e democráticos; 2º) a recuperação por esses atores da idéia de livre associação na relação Estado-sociedade, lado a lado com o questionamento de formas privatistas de relação Estado-sociedade; 3º) a constituição de estruturas legais, público e políticas capazes de levar à institucionalização dos anseios político culturais da sociedade civil (AVRITZER, 1994, p. 285).

Avritzer coloca ainda que, a partir de meados dos anos 70, começou a ocorrer no Brasil o que se convencionou chamar de surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática. Diferentes fenômenos estariam relacionados a esse fato. O autor chama a atenção para o crescimento exponencial das associações civis em especial das associações comunitárias; uma reavaliação da idéia de direitos; a defesa da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado; e a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado (AVRITZER, 2002-a, p. 18).

Como resultado desses fenômenos que estariam na base do surgimento da sociedade civil brasileira, houve uma estruturação de uma esfera societária que demandou direitos civis, políticos e sociais, assim como esferas autônomas de negociação com os atores sistêmicos<sup>6</sup>. De modo que o processo que levou ao surgimento da sociedade civil no Brasil estaria associado à formação de uma esfera societária capaz de adquirir institucionalização própria e no interior da qual as ações do Estado e dos atores econômicos vão ser julgadas de acordo

---

**moralidade da democracia:** ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva: Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

<sup>6</sup> Conforme mencionado anteriormente, o autor se apóia no trabalho de Cohen e Arato (1992) sobre o conceito de sociedade civil. Estes por sua vez, desenvolvem o seu conceito como parte da dimensão institucional, ausente na teoria de Habermas. Para Habermas, no entanto, na modernidade ocidental ocorreu um processo de diferenciação das estruturas da racionalidade, resultando numa forma múltipla de diferenciação. De um lado, surgem estruturas sistêmicas econômicas e administrativas que não só se diferenciam do mundo da vida, mas se diferenciam entre si. A primeira se organiza em torno do código do dinheiro e a segunda em torno do código do poder. Conforme Habermas, ao longo das estruturas sistêmicas e estabelecendo uma relação distinta com cada uma delas, situa-se o campo da interação social organizado em torno da idéia de um consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa. É no contato entre os subsistemas e o mundo da vida que se originam os conflitos. Para o conceito de sociedade civil ver: COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, Ma./ LONDON, The MIT Press, 1992. Para a discussão sobre o processo de diferenciação das estruturas da racionalidade ver: HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la Acción Comunicativa**. Madrid, Taurus, 1987. Para a aceitação do conceito de sociedade civil desenvolvido por Cohen e Arato ver: HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. II.

com a compreensão que os atores sociais e políticos irão ter dos seus próprios interesses, assim como do interesse da sociedade como um todo (AVRITZER, 1994, p. 290-291).

Entretanto, se por um lado, o surgimento da sociedade civil no Brasil implicou na incorporação, por parte dos atores sociais, da prática do debate e do questionamento do poder, como quer Avritzer, por outro, estaria a dificuldade, ou seja, a tarefa de levar adiante o aprofundamento da democracia, frente a continuidade de práticas privatistas e clientelistas de formação da vontade geral. O autor relativiza o papel de continuidade dessas práticas, ou seja, mesmo que os atores políticos conservadores tenham saído vitoriosos, frente à sociedade civil, no processo Constituinte ao mesmo tempo ele percebe a abertura de espaços para um conjunto de políticas participativas.

Segundo o autor em estudo, esse problema – o da continuidade de práticas conservadoras - não recebeu um tratamento adequado por parte das teorias da transição (AVRITZER, 1995), por sustentarem uma concepção efêmera da sociedade civil brasileira ou por vincular a ação dos atores sociais a interesses particularistas ou a permanência da mobilização social, escapou a essas teorias a capacidade de dar conta da idéia de inovação social e permanência atribuído à sociedade civil brasileira<sup>7</sup>.

Dentre os autores brasileiros que fizeram uso do conceito de sociedade civil, destaca-se o trabalho de Weffort (1984), que segundo Avritzer (1994), consegue apreender essas duas dimensões mencionadas acima. Entretanto, peca ao subordinar o conceito de sociedade civil e a sua permanência ao surgimento de uma estrutura de classe e, assim fazendo, o vínculo entre sociedade civil e Estado se daria por via de um partido capaz de dar conta dessa estrutura de classe, por um lado e, por outro, ao estabelecer esse vínculo entre sociedade civil e Estado, Weffort despreza os mecanismo normativos de geração de interesses que submetem as ações do Estado e os discursos do poder ao crivo da opinião pública.

De modo que, o problema da sobrevivência e rearticulação do particularismo poderia ser respondido, conforme o autor, em conceber, nesse caso das relações entre a sociedade civil e o Estado, instituições e formas legais específicas para que no pós-campanha fossem capazes de interferir nas formas específicas de funcionamento das instituições estatais para generalizar os interesses no seu interior (AVRITZER, 1994, p. 302). Essa forma específica de controle do Estado pela sociedade civil o autor identifica com um mecanismo institucional chamado de “implementação complexa”.

---

<sup>7</sup> Sobre essa questão ver: AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: \_\_\_\_\_(Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

Portanto, ao longo dos anos noventa vai se consolidando uma nova abordagem da democratização, de natureza sociológica esta, por sua vez, procura refutar as explicações dadas pelas teorias da transição. Procurando mostrar que ao lado da construção de instituições democráticas, a vigência da democracia implica na incorporação dos valores democráticos nas práticas cotidianas (AVRITZER, 1996, p.143). Entendido desse modo, a análise dos processos sociais de transformação verificados no processo de democratização, não poderiam permanecer confinados à esfera institucional. Ao contrário, deveria se dirigir para o entendimento da dinâmica do tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível, procurando mostrar as transformações aí observadas. Daí a necessidade, para abordagem sociológica da democratização, da incorporação de conceitos como sociedade civil e esfera pública.

Deste último ocupou-se Costa (1997-a; p.191), para pensar o caso brasileiro. O esforço do autor vai justamente no sentido de delinear analiticamente um conceito de esfera pública compatível com a democratização brasileira. Segundo o autor:

Recentes transformações da sociedade brasileira indicam a ocorrência, desde o *débâcle* do regime militar, de um *processo de formação* de uma esfera pública que, tanto do ponto de vista *funcional* – segundo a lógica do modelo pluralista – quanto conforme os *termos enfáticos* da concepção discursiva, pode ser denominada de ‘democrática’. **[grifos do autor]**.

Do ponto de vista teórico, o autor identifica quatro concepções distintas de espaço ou esfera pública, presentes no quadro de reflexão brasileiro. Na primeira concepção, a esfera pública corresponde fundamentalmente ao espaço controlado pelos meios de comunicação de massa. Essa concepção é claramente hegemônica entre os teóricos da comunicação na América Latina. Uma segunda concepção é a versão pluralista da política. Para essa perspectiva, os cidadãos individuais da tradição liberal são substituídos por associações diversas, supondo que estão abertas a todos os atores coletivos possibilidades semelhantes de influenciar nos processos de constituição da agenda pública e da tomada de decisões. Assim, a esfera pública representa o espaço de ação aonde os atores coletivos disputam visibilidade e influência, além da arena onde os atores políticos buscam conquistar o apoio plebiscitário dos cidadãos.

A terceira concepção denominada de republicana pensa o espaço público como a arena de auto-organização da sociedade como comunidade política de iguais. De modo que o espaço público deve ser de tal modo revitalizado até que ele se constitua na base para o

ressurgimento das virtudes cívicas e a emergência de uma auto-administração descentralizada da vida social contra as tendências a fragmentação e o privatismo.

Por fim, o modelo discursivo de espaço público. Aqui se encontra a principal fonte de inspiração de Costa (1997-a; 1999). Segundo o autor, esse modelo dialoga criticamente com as três concepções mencionadas acima, descartando alguns dos seus pressupostos e mantendo outros elementos. Na crítica sistemática de Habermas (1997) reconhece ele a centralidade dos meios de comunicação de massa nas sociedades contemporâneas, relativizando, entretanto, a idéia de um público atomizado e desorganizado que só absorve acriticamente os conteúdos divulgados. Contra a perspectiva pluralista, Habermas observa o caráter meramente empírico da concepção de política e de espaço público, posto que a simples constatação de uma concorrência pública entre os diferentes grupos organizados, pela realização de seus interesses representa apenas a dimensão mais visível da disputa política nas sociedades contemporâneas.

Contra a concepção republicana, Habermas argumenta que a força sóciointegrativa que emana das interações comunicativas voltadas para o entendimento e que tem lugar no mundo da vida, não migram imediatamente para o plano político, permitindo, portanto, a concretização, nesse nível, de uma comunidade de cidadãos iguais e virtuosos.

Costa (1997-a), a partir da perspectiva discursiva passa a pensar as transformações porque passou a sociedade brasileira e que levou a formação de um espaço público, algo completamente ausente da vida política brasileira, na medida em que invadida pela esfera privada (GURZA LAVALLE, 2004). Costa vê essas transformações nos meios de comunicação de massa, quando identifica a consolidação de um novo conceito de jornalismo e a presença de uma heterogeneidade ideológica da oferta dos media, que conjugada com a construção da sociedade civil apontam para pelo menos três campos na consolidação de esferas públicas, são eles; a produção de esferas públicas alternativas; a ampliação do espectro de problemas tratados publicamente e a ampliação das possibilidades comunicativas ancoradas no mundo da vida.

Tais constatações permitem ao autor identificar a consolidação de uma esfera pública no país e que apesar das continuidades que sobrevivem ao processo de democratização, projeta um cenário de profundas transformações nos processos de produção da legitimidade política dos governos e de legitimação social dos diferentes interesses e demandas.

O quadro de reflexões sobre os processos de democratização em torno de uma teoria que possa dar conta das novas condições de funcionamento da vida política brasileira

completa-se com uma teoria da democracia. Nesse caso é novamente Avritzer (1996) quem melhor sistematiza essas idéias. O ponto de partida do autor consiste na crítica sistemática das teorias da transição para em seguida, a partir da obra de Habermas desenvolver uma concepção da democracia compatível com a realidade brasileira. Para tanto Avritzer leva em consideração três preocupações: a idéia de cultura política, a distinção entre democracia e práticas administrativas do Estado e a distinção entre sociedade e Estado a partir das formas de coordenação da ação.

A distinção desses elementos permite ao autor pensar “a democracia no marco de uma teoria que diferencie formas estratégicas de formas solidarísticas da ação social e coloque o problema da democracia enquanto prática cotidiana” (AVRITZER, 1996, p. 141). Isso leva o autor direto as formulações desenvolvidas por Habermas. Particularmente a sua distinção entre racionalização da sociedade e processos de complexificação das estruturas do mercado e do Estado. Distinção essa que não foram capitadas seja pelas teorias da democratização, seja pelas teorias da modernização. Ainda segundo Avritzer (p. 142) e em conformidade com Habermas:

Ao assumir tal postura as teorias da modernização e da democratização desprezam as dificuldades envolvidas na formação de identidades democráticas e na consolidação de formas coletivas de solidariedade supondo que a transferência da institucionalidade político-democrática poderia se encarregar de tal tarefa.

Ou seja, do significado comum dos valores e normas democráticas que não podem ser produzidas ou reproduzidas de forma administrativa. A resposta dada por Habermas a esse problema – o da relação entre racionalização social e processos de complexificação sistêmica – parte da precedência da racionalização social em relação aos processos de complexificação sistêmica. Se por um lado, a identificação da precedência da racionalização social, entendida como generalização de normas e valores por via de um processo comunicativo e que tem lugar no mundo da vida, permitindo, portanto, a diferenciação das estruturas sistêmicas, permite a Habermas acertar as contas com as teorias da modernização e da democratização. Por outro lado, cria um problema para pensar a democratização em países como o Brasil.

Essa dificuldade decorre do próprio ponto de partida de Habermas. Na medida em que no caso de países de desenvolvimento tardio, como é o caso do Brasil, as estruturas sistêmicas precederam os princípios éticos e morais incorporados no sistema político. Além desse problema estaria também a dificuldade na forma como os direitos são introduzidos nas

sociedades em modernização. Essa dificuldade, no entanto, segundo Avritzer, poderia ser contornada a partir de duas alterações no instrumental teórico habermasiano.

A primeira alteração seria perceber que em países de modernização tardia o processo de organização da sociedade em torno da demanda institucional por direitos é muito posterior tanto à introdução do Estado moderno quanto à introdução de uma institucionalidade democrática (AVRITZER, 1996, p. 147).

Essa alteração deslocaria o conflito para as limitações do Estado para uma sociedade civil reivindicadora de cidadania e não apenas a democratização do sistema político. A segunda alteração, diz respeito ao processo de democratização entendida como transformação da sociedade em um local de produção de poder. No caso do Brasil essa questão estaria em aberto.

O esforço desses dois autores contribuiu sobremaneira para sistematização de um conjunto de conceitos fundamentais para uma abordagem sociológica da democratização brasileira. Ao invés de uma abordagem centrada na dimensão institucional da democratização, Avritzer e Costa mostraram que tão importante quanto a institucionalidade democrática estaria o papel dos movimentos sociais e associações entendidas nos marcos de um conceito de sociedade civil fundamental para constituição de uma esfera pública capaz de tematizar questões e temas de interesse geral.

No entanto, se por um lado, o diagnóstico do processo de transição democrática se mostrou cético (WEFFORT, 1984; COUTINHO, 1984) em função da continuidade e presença de práticas autoritárias, que encontraram em setores conservadores da sociedade, bem como da sociedade política e do Estado o lugar para sua reprodução. Isso não implicou, por outro lado, que forças modernas e democráticas surgissem no cenário político brasileiro pós-80.

Contudo, se os anos noventa mostrou um avanço significativo no que diz respeito à sistematização de dados e informações sobre os movimentos sociais e associações. Também foi possível verificar o delineamento de outras questões que apontam para uma nova agenda de pesquisa. Trata-se da substituição da análise da democracia nos termos da transição e da consolidação da democracia, tendo em vista três processos. O primeiro diz respeito a consolidação da democracia eleitoral em toda a América Latina. O segundo, decorrente do primeiro, aponta para uma profunda insatisfação com os resultados dessas democracias em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política. O terceiro ponto e o mais importante para o nosso caso, diz respeito aos

muitos experimentos que, em matéria de aprofundamento e inovação democrática, ampliação do campo da política e construção da cidadania, vêm se desenvolvendo em vários países da América Latina em anos recentes, re-significando a idéia mesma de democracia e demonstrando, em distintas escalas e graus de complexidade, que é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, de abertura dos espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 14).

Entretanto, já no inicio dos anos noventa Weffort (1992) a partir de uma perspectiva institucional captou perfeitamente os dilemas das recentes democracias da América Latina com a sua intrigante pergunta: “Qual democracia?”. O autor, conforme mencionado acima, destaca a consolidação da democracia eleitoral em todos os países da América Latina, uma nova adesão aos valores democráticos (WEFFORT, 1992; MOISÉS, 1995), bem como novas formas de participação política fora dos marcos institucionais, que pressionam o Estado no sentido da ampliação da democracia (WEFFORT, 1992, p. 66).

Ao passo que a democracia eleitoral se consolida e ampliam-se os canais de participação, observa-se o delineamento de uma crise econômica na região. Os modelos econômicos baseados na crescente intervenção do Estado na economia, já não encontram condições de vigência eficaz e invariavelmente a resposta dada para essa questão tem apontado para uma saída pela via das políticas neoliberais. Conforme Weffort, tanto uma como a outra contribuem para instabilidade da democracia e mais, segundo o autor o Estado vive, na América Latina, talvez a mais grave crise de sua história, assumindo uma verdadeira contradição, posto que enquanto a democracia política se consolida e se amplia para outros canais de participação, vive-se uma profunda crise econômica. Essa dimensão de crise econômica reflete justamente a insatisfação destacada acima com a democracia na América Latina e, para o nosso caso, o Brasil.

No entanto, essa contradição foi percebida por aqueles que trabalham na perspectiva de uma teoria dos atores sociais como uma disputa entre diferentes projetos políticos<sup>8</sup> (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; DAGNINO, 2002). No caso da América Latina e especialmente do Brasil, podem ser identificados três projetos: o democrático participativo e o projeto neoliberal de privatização de amplas áreas das políticas públicas, que acompanhado por um discurso participacionista e de revalorização simbólica da sociedade civil (entendida

<sup>8</sup> A noção de projeto político designa “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações sobre o que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 38-43).

como terceiro setor), sem descartar, no entanto, entre esses dois projetos políticos o projeto autoritário que respeita apenas formalmente as instituições democráticas (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p.14). A dimensão de existência de diferentes projetos políticos torna-se particularmente importante, quando se tem em vista o processo de construção democrática no Brasil.

No que diz respeito ao projeto participativo, que teria “como núcleo central uma concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 48). Tal projeto se organiza em pelo menos quatro eixos. O primeiro diz respeito a necessidade de ampliação do controle social sobre o Estado devendo incluir mecanismos de acompanhamento e monitoramento da sua atuação por parte da sociedade, de modo a garantir o seu caráter público, prática que tem sido denominada de “prestação de contas” ou accountability.

O segundo eixo se refere à concepção de sociedade civil, bem como da construção de espaços públicos, societais ou com a participação do Estado, onde esse processo de publicização do conflito, de discussão e de deliberação possa se dar. O terceiro eixo concentra-se na construção da cidadania. Esta por sua vez passa a ser entendida enquanto direito a ter direitos. Essa redefinição sustentou a emergência de novos temas e a constituição de novos sujeitos políticos, definido por meio de suas práticas o que consideravam seus direitos e lutando por seu reconhecimento. Finalmente, o quarto eixo desse conjunto de elementos constitutivos do projeto democrático participativo emerge uma concepção de política ampliada, afirmada na multiplicidade de seus terrenos, seus sujeitos, temas e processos.

Paralelamente a esse projeto democrático participativo, resultado de intenso processo de organização e mobilização da sociedade civil no final dos anos setenta e que se consolida ao longo dos anos oitenta, desenvolve-se o projeto neoliberal que se articula a partir da necessidade de ajustar o Estado e suas relações com a sociedade ao que seriam as exigências de um novo momento pela sua reconfiguração no âmbito global<sup>9</sup>.

Decorrente da crise do Estado apontada anteriormente e de seu modelo de crescente intervenção na economia. O projeto neoliberal resultou, portanto, não de um diagnóstico da

<sup>9</sup> Para uma discussão sobre os pressupostos e teorias dessa análise, bem como para possíveis alternativas ver: DINIZ, Eli. Globalização. Democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate.** São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

sociedade presidido pela questão democrática, mas fundamentalmente pela necessidade de ajustar a economia removendo as barreiras para expansão do grande capital internacional, principalmente no terceiro mundo, e liberando o mercado dos obstáculos que o impediam de funcionar como organizador da vida em sociedade<sup>10</sup>. Ou seja, na medida em que o ativismo social resultante da mobilização social que tem inicio nos anos setenta, que com a retomada da institucionalidade democrática passa a demandar por mais direitos. Os governos dos anos 90 são impelidos pelo modelo neoliberal, a livrar-se do investimento em obrigações públicas de proteção e garantia eficazes dos direitos sociais. Mas problemático ainda com relação a manutenção e aprofundamento do projeto participativo, diz respeito ao fato de que o projeto neoliberal utilizar-se das mesmos conceitos e referências do projeto democrático participativo, mas com um outro significado.

Nesse sentido, também há espaço nesse projeto para os conceitos de sociedade civil, participação, cidadania e política. A sociedade civil assume o seguinte significado: Por um lado, ela fornece informações qualificadas sobre as demandas sociais, por outro, ela dispõe de organizações com capacidade para assumir com eficiência a execução das políticas públicas voltadas para essas demandas, seria o caso das organizações não-governamentais entendidas como terceiro setor. A sociedade civil é assim concebida de forma seletiva e excludente, já que são reconhecidos aqueles setores capazes de desempenhar essas funções.

Se o caminho aberto pelos movimentos sociais era fortemente politizado e implicava a demanda direta da população carente organizada por bens públicos, o caminho das ONGs opta por representar as demandas populares em negociações pragmáticas, tecnicamente formuladas, com os governos, dispensando a base ampliada da participação popular (PAOLI, 2002, p. 378).

Com relação à participação, esta passa a ser definida de maneira instrumental com respeito às necessidades da condução dos ajustes estruturais previstos, especialmente a redução do Estado por meio da transferência das suas responsabilidades sociais para a sociedade civil e para o setor privado. Nesse sentido, a participação se concentraria na gestão e implementação das políticas e não incluiria poder de decisão sobre elas.

A cidadania nesse projeto político aparece diluída daquilo que constitui o seu núcleo, isto é, a idéia de direitos universais. Essa diluição pode ser observada em várias dimensões da

---

<sup>10</sup> ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do trabalho:** ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

implementação do projeto neoliberal. Primeiramente, direitos sociais, que conseguiram mesmo no precário Estado de bem-estar latino-americano estão sendo eliminados sob o argumento de que constituem obstáculos à livre ação modernizante do mercado. Em segundo lugar, na gestão das políticas sociais, a concepção dos direitos universais como parâmetro e instrumento da igualdade é substituída por esforços emergenciais e focalizados, dirigidos aos setores em situação de risco. Em terceiro lugar, a cidadania é remetida ao âmbito do mercado e se estabelece uma sedutora conexão entre os dois termos. Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor (PAOLI, 2002, p. 380-385; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 58-59).

Em que consiste a política nesse projeto? Do mesmo modo que as concepções de sociedade civil, participação e cidadania esta é vista a partir de uma visão minimalista. Essa visão se expressa, em primeiro lugar, na redução seletiva da sociedade civil a tipos específicos de organizações, com a consequente exclusão de outros atores, e na própria redefinição do seu papel, agora o de compensar as ausências do Estado na implementação de políticas sociais. Em segundo lugar, essas políticas e as questões a que se dirigem são tratadas estritamente sob o ângulo da gestão técnica ou filantrópica; como consequência, a pobreza e a desigualdade estão sendo retiradas da arena pública (política) e do seu domínio próprio, o da justiça, igualdade e cidadania. Finalmente, com tal visão da política a democracia se resume a uma noção minimalista.

Portanto, se para aqueles que observavam a retomada da institucionalidade democrática em meados dos anos oitenta valia a afirmação do por que a democracia (WEFFORT, 1984) e do seu valor universal (COUTINHO, 1984), os anos noventa se mostraram como algo aberto sujeito a disputas intensas (WEFFORT, 1992), mas mais precisamente a articulação de um terceiro projeto político<sup>11</sup>, conforme mencionado acima, que em contraposição ao projeto democrático participativo, que aponta as diferenças, os conflitos e as disputas entre os projetos políticos em presença, vendo na democracia a melhor forma para tratá-lo, assenta-se na tríade “privatização do público, destituição da fala e anulação da política” (OLIVEIRA, 1999).

---

<sup>11</sup> Para a implementação desse projeto e suas fases no Brasil ver: FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993-1998. In: RICO, Elizabeth de Melo e DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE, 1999. Para a fundamentação desse projeto ver: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismo de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997.

Entretanto, a despeito da interrogação sobre qual democracia e sobre o princípio orientador e organizador da sociedade, os anos noventa, pelo menos para o caso do Brasil, inicia-se com uma

democracia consolidada, aberta ao reconhecimento formal de direitos sociais, garantias civis e prerrogativas cidadãs reivindicados, mas que convive cotidianamente com a violência e a reiterada violação dos direitos humanos – um mundo que encena o avesso da cidadania e das regras da civilidade, [...]. (PAOLI e TELLES, 1998, p. 64).

Mas também registrou, do ponto de vista dos movimentos sociais, uma mudança destes com relação à cultura política (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 1998) apontando para um novo princípio ético-político (BAIERLE, 1998), tal mudança teve como resultado a revitalização do conceito de sociedade civil, bem como do conceito de espaço público. Como resultado dessas mudanças, nas últimas duas décadas, o conceito de democracia assumiu uma disputa entre projetos políticos e particularmente uma disputa sobre o significado da democracia. (DAGNINO, 2002; SANTOS e AVRITZER, 2002). É esse precisamente o legado dos anos 80. Essa é uma possibilidade que existe, ao menos como virtualidade, no horizonte da sociedade brasileira, por conta de uma sociedade civil emergente construída no solo conflituoso da vida social, através de práticas de representação e negociação de atores coletivos reconhecidos na legitimidade de seus interesses e dos direitos reivindicados (PAOLI e TELLES, 1998, p.65).

Outra questão importante que diz respeito às mudanças registradas acima e que incidem diretamente sobre a teoria democrática, está ligada ao processo de universalização da democracia identificada na forma da terceira onda (HUNTINGTON, 1994), que teve como principal implicação desde o seu início no sul da Europa nos anos 70 e chegou à América Latina nos anos 80 foi o questionamento da democracia representativa instaurando uma disputa pelo seu significado e pela constituição de uma nova gramática social (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Esses questionamentos são importantes para teoria da democracia, na medida em que “a experiência histórica, desde as revoluções burguesas do final do século XVIII, demonstra claramente que as grandes conquistas da república e da cidadania, o voto popular e as eleições periódicas não tornaram o povo participante ativo na vida pública” (BENEVIDES, 2003, p. 83). De modo que, os processos de democratização dos anos 70 e 80 ao questionar a forma como a democracia se consolidou ao longo do século passado, abre a possibilidade de pensar

outros modelos de resolução de questões de interesse público, que sem descartar a dimensão representativa da democracia, tal como se consolidou ao longo da primeira metade do século passado, procura articulá-la com a ampliação da participação, que no caso do Brasil encontra ressonância nas experiências de participação que emergiram no Brasil pós-80, ao articular democracia representativa e democracia participativa (SANTOS, 2002-a).

As dificuldades de articulação desses dois princípios, no âmbito da teoria da democracia, estão diretamente relacionadas ao enfrentamento, na primeira metade do século XX, entre duas concepções de mundo e sua relação com o processo de modernização do Ocidente. A concepção liberal-democrática e a concepção marxista de democracia que entendia a autodeterminação no mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da soberania por parte dos cidadãos entendidos como indivíduos produtores (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Como resultado desse enfrentamento surgiram as concepções hegemônicas no interior da teoria democrática que passaram a vigorar na segunda metade do século XX. Essas concepções estão relacionadas a resposta dada a três questões: o da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática, e a da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala (SANTOS e AVRITZER, 2002; AVRITZER, 1996). Essas respostas tornaram-se insuficientes, face aos movimentos que levaram a reinvenção da democracia participativa nos países do sul. Em primeiro lugar, a grande participação dos movimentos sociais nos processos de democratização nos países do sul, especialmente nos países da América Latina, recolocou no debate democrático a questão da relação entre procedimento e participação social. Em segundo, o aumento da participação recolocou os termos do papel da burocracia na vida democrática e em terceiro, à medida que aumenta o número de atores envolvidos na política, abre espaço para a diversidade dos atores sociais e os interesses envolvidos (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 39-55).

Esse conjunto de questões apontam as dificuldades da teoria democrática hegemônica para lidar com os problemas levantados acima. Entretanto, se por um lado, o século passado assistiu à consolidação de uma concepção de democracia restrita de legitimação de governos, por outro, já nos anos 60, observa-se o surgimento de um conjunto de concepções alternativas, suscitadas pela centralidade que a democracia assume no campo político durante o século XX (SEN, 1999). Estas mantiveram a resposta procedural ao problema da democracia. No entanto, vincularam procedimento com forma de vida e passaram a entender a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana. Daí a ênfase de que a democracia

constitui uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade.

De modo que para esses autores a democracia sempre implica ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 51). Assim, pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade implica em abordar os elementos culturais dessa mesma sociedade. Quem levantou essa questão foi Habermas pensando o proceduralismo não mais como método de constituição de governos, mas como prática social.

Habermas (1997) fez isso ao introduzir dois elementos no debate democrático contemporâneo: o primeiro diz respeito a uma condição de publicidade capaz de gerar uma gramática societária. Um segundo elemento, diz respeito ao papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. Nesse sentido, esses movimentos estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 52).

Assim sendo, a rearticulação da perspectiva procedural tal como aparece em Kelsen, por uma que privilegia a dimensão das práticas sociais tal como aparece em Habermas e, na medida em que, a democratização no Brasil inseriu novos atores na cena política permitindo a instauração da disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social, abre-se espaço para questionar as respostas dadas pela teoria hegemônica nos três pontos apresentados acima.

Tal questionamento pode ser articulado, a partir da reinvenção da democracia participativa nos países do sul, particularmente o caso do Brasil, tomando como referência as experiências do OP. Essa experiência tornou-se possível na medida em que a nova Constituição aumentou a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas através de novos arranjos participativos.

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requerem a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social (AVRITZER, 2002-b, p. 573).

É na esteira desses avanços, garantidos constitucionalmente que o OP adquiriu proeminência particular (BENEVIDES, 2003; PAOLI e TELLES, 1998; AVRITZER, 2003). Possibilitando o surgimento de formas efetivas de combinação entre elementos da democracia participativa e da democracia representativa, através das intenções das administrações do PT (Partido dos Trabalhadores) de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local<sup>12</sup> (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 65).

Um dado importante que diz respeito ao surgimento da experiência de OP em Porto Alegre é a sua origem nos movimentos sociais que questionam as práticas sociais de exclusão através de ações que geram novas normas e formas de controle do governo pelos cidadãos. Isso se deu a partir da proposta de participação no orçamento, formulada nos anos 80 pela UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) (AVRITZER, 2002; BAIERLE, 1998).

Outro ponto importante no surgimento dessa experiência é a articulação entre a sociedade civil e a sociedade política, que no caso de Porto Alegre o Partido dos Trabalhadores abriu mão de prerrogativas de decisão em favor das formas de participação e tão fundamental quanto os dois pontos anteriores é que a proposta de participação envolveu um processo de elaboração de regras complexas de participação (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 67).

Desse modo é possível perceber nas experiências do OP um conjunto de elementos que apontam para o que Santos e Avritzer (2002, p. 67) chamaram de proceduralismo participativo, ou seja, “um processo de participação ampliada envolvendo um amplo debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição”. Expresso em três das suas principais características:

(1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 66). **[grifos do autor].**

---

<sup>12</sup> “O controle público sobre o Estado é a essência e o diferencial de nosso projeto em relação aos projetos adversários”. (DUTRA, 1996, p. 7).

Essas experiências reforçam a tese de que:

A solução dada pela teoria hegemônica da democracia para o problema da relação entre democracia representativa e democracia participativa – solução das escalas – não é uma solução adequada porque deixa intocado o problema das gramáticas sociais, e oferece uma resposta simplista, exclusivamente geográfica, ao problema da combinação entre participação e representação (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 75).

Abre-se, portanto, a possibilidade de combinação da democracia participativa com a democracia representativa de duas formas distintas: coexistência e complementaridade. Pela primeira, entende-se uma convivência em níveis diversos, das diferentes formas de proceduralismo, organização administrativa e variação do desenho institucional. Já a segunda pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o proceduralismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 75-76).

Segundo os autores a primeira forma prevalece nos países centrais, enquanto a segunda começa a emergir nos países semiperiféricos e periféricos. A existência de formas de relação entre a democracia participativa e a democracia representativa, reforça a idéia de que não há um único modelo de democracia, sendo este baseado na restrição da participação.

### 3 TEORIAS HEGEMÔNICAS DA DEMOCRACIA

Conforme Dallmayr (2001, p. 15) a democracia tem em comum com outros conceitos políticos um traço marcante: é contestável. Desde suas origens sempre esteve em disputa o seu significado, suas características constitutivas. Essa disputa ganha proeminência no mundo moderno particularmente nas primeiras décadas do século passado. Posto que:

No mundo atual, boa parte da batalha das idéias que se trava entre as diferentes forças sociais centra-se na tentativa de definir o que é democracia, já que essa forma de regime político é hoje reivindicada por praticamente todas as correntes ideológicas, da direita à esquerda (COUTINHO, 2006, p. 13).

Como se vê a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional, mas, sim, uma disputa pelo seu significado. Essa disputa teve no início do século passado duas concepções concorrentes: uma centrada nos direitos individuais do cidadão e a outra centrada na soberania e na vontade popular absoluta (RODAS, 1998). Nos últimos anos essa disputa ficou mais acirrada e mais complexa, na medida em que outras vozes passaram a reivindicar o seu significado (HABERMAS, 2002; BOHMAN e REHG, 1997; BENHABIB, 1996).

No entanto, o objetivo dessa primeira parte concentra-se na disputa iniciada no começo do século passado, ou seja, disputa essa que se deu em torno da desejabilidade ou não da democracia, já que nem sempre ela foi desejada (COUTINHO, 2006, p. 13-27). Nesse sentido, o que se pretende é identificar as respostas dadas às condições de funcionamento da democracia no mundo moderno, do que efetivamente o contexto em questão.

A primeira metade do século passado, do ponto de vista da teoria democrática, imprimiu uma inflexão significativa no sentido e nas características de seu funcionamento. Na medida em que, a teorização acerca da melhor forma de governo no final do século XIX e início do século XX recaiu sobre a desejabilidade da democracia, enquanto forma de organização das relações entre Estado e sociedade e o seu apelo à soberania popular (AVRITZER, 1996), por outro lado, a concepção de democracia que prevaleceu ao longo do século XX “implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em

favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos” (SCHUMPETER<sup>13</sup> apud SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 41-42).

Autores como Rousseau, Stuart Mill e Marx sustentaram uma visão otimista da história e do progresso humano, o mesmo não ocorreu com àqueles autores da primeira metade do século passado, particularmente Max Weber e Joseph Schumpeter. Os primeiros (ROUSSEAU, 1968; MILL, 1991; MARX, 2005; 2002) associavam à democracia a noção de soberania absoluta do povo e a noção de democracia como forma de autodeterminação moral, bem como compartilhavam a identificação da forma majoritária de governo com uma medida substantiva do bem comum, ou seja, “o processo de formação da vontade política constitui, para todas as visões da teoria democrática novecentistas, um processo racional de discussão e aferição do bem comum” (AVRITZER, 1996, p. 100).

São justamente esses elementos que sofrem uma inflexão nas primeiras décadas do século passado com a interpretação de Max Weber sobre as tendências gerais que iriam caracterizar o surgimento da modernidade ocidental e que incidiriam diretamente sobre a maneira como se pensava a democracia até então. Segundo raciocínio semelhante Schumpeter partilha com Weber uma concepção da vida política na qual havia pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento coletivo. A obra dos dois autores tendeu a afirmar um conceito bastante restrito de democracia, percebendo-a, na melhor das hipóteses, como um meio para escolha de pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar alguns limites a seus excessos.

A contribuição de Weber e Schumpeter constitui leitura obrigatória para todos aqueles que pretendem entender os termos em que se dá o processo político no mundo moderno (BELLAMY, 1994; HELD, 1987). Eles também constituem leituras obrigatórias na medida em que ambos demarcam um contraste significativo, quando comparados com a teorização acerca do processo político presente em Rousseau e Mill (PATEMAN, 1992). Em comum eles “compartilham uma concepção da vida política na qual havia pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento coletivo e onde qualquer espaço existente estava sujeito à ameaça de constante erosão por parte de poderosas forças sociais” (HELD, 1987, p. 131).

Essa conclusão decorre da constatação de um contexto por demais perturbador. Para Weber, em primeiro lugar, estava a preocupação com as condições de liberdade individual

---

<sup>13</sup> SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York, Harper, 1942.

face aos desenvolvimentos sociais, econômicos e políticos que minavam a essência da cultura política liberal (BELLAMY, 1994, p. 279-291). Outro problema analisado por Weber, diz respeito a sua visão universal-histórica que via no ocidente um processo geral de racionalização e burocratização. Para Weber a origem desses problemas estava na evolução do sistema capitalista. Esse processo geral de racionalização e burocratização que colocava em risco os valores liberais, na medida em que avançava transformava a natureza das políticas democráticas e, nesse sentido, precisavam ser repensados em pelo menos dois fatores:

- (a) as restrições impostas aos procedimentos democráticos pelo desenvolvimento do eleitorado em massa e também de uma economia complexa requerendo regulamentação burocrática; e (b) a destruição de qualquer base objetiva para o individualismo liberal na lei natural, devido ao ‘desencantamento do mundo’ (BELLAMY, 1994, p. 335).

Daí a sua visão realista da política que consiste em não ver nenhum valor intrínseco na democracia como um corpo de idéias (GERTH e MILLS, 1971, p. 53). Nesse sentido Weber desenvolveu uma visão sobre a democracia, que consistia basicamente em suas consequências para a seleção de líderes políticos eficientes ou como uma maneira de resolver os problemas internos e externos da Alemanha<sup>14</sup>.

Associado a essa visão sobre o governo democrático, estava a sua compreensão sobre o avanço da burocracia como algo inevitável seja no âmbito público, seja no privado. Schumpeter precisava, por outro lado, dar conta da teoria clássica da democracia, em um contexto tão perturbador quanto aquele a que se refere Weber. Trata-se, em primeiro lugar da

[...] convicção de que as teorias de seus predecessores mais antigos (os chamados “teóricos clássicos”), que acalentavam o ideal do máximo de participação do povo, precisam de uma revisão drástica, quando não uma rejeição pura e simples. Em segundo lugar, uma preocupação com a estabilidade do sistema político e com as condições ou pré-requisitos necessários para assegurar tal estabilidade; essa preocupação origina-se da comparação que se faz entre “democracia” e “totalitarismo” enquanto as duas únicas alternativas políticas possíveis no mundo moderno (PATEMAN, 1992, p. 10). **[grifos do autor]**.

Portanto, de um lado estava a crítica às teorias clássicas e o suposto de uma participação ampla e irrestrita e, por outro, a participação ampla que poderia levar a

<sup>14</sup> Há uma passagem interessante sobre essa posição de Weber quanto ao governo democrático, numa conversa com Ludendorff: “Ludendorff: O que entende, por democracia? Weber: Numa democracia o povo escolhe um líder no qual confia. O escolhido diz, então: “agora calem-se e obedeçam-me”. Povo e partido deixam então de ter liberdade de interferir em sua atuação”. (GERTH e MILL, 1971, p. 58).

conseqüências perigosas (HELD, 1987, p. 150). O modelo de democracia inaugurado por Max Weber e Schumpeter denominado de “elitismo competitivo” (HELD, 1987, p. 31-168), mas também de “elitismo democrático” (AVRITZER, 1996, p. 99-123) e “liberal-democracia” (MACPHERSON, 1966, p. 35-45) se desenvolve em franca oposição ao que Schumpeter definiu como “doutrina clássica da democracia”. Embora Max Weber não tenha colocado os termos da sua discussão dessa maneira, sua caracterização da modernidade o levou a uma concepção muito particular da forma adequada da política e da democracia.

### 3.1 OS FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: WEBER E SCHUMPETER

Enquanto liberal (BELLAMY, 1994) Max Weber procurou o sentido do liberalismo em um mundo cada vez mais dominado pela rivalidade entre o capitalismo e o socialismo, num contexto de crescente racionalização da vida e surgimento de organizações burocráticas de grande escala. No seu diagnóstico sobre o capitalismo concordou em vários aspectos com o diagnóstico de Marx (HELD, 1987). No entanto, ao contrário de Marx, o autor de *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* não se deixou contaminar por uma visão evolucionista da história<sup>15</sup>, a ponto de em princípios da década de 1890 argumentar contra o materialismo histórico alegando a complexidade inexaurível do pluralismo causal (GERTH e MILL, 1971, p. 49) preferindo analisar os aspectos da vida moderna à luz de tendências sociais dominantes.

Nesse sentido, Max Weber viu o capitalismo como um fenômeno distintamente ocidental, e, enquanto tal, tinha como principal característica à racionalização da produção capitalista e a sua conseqüente burocratização. É nesse ponto, particularmente, que Max Weber se distingue da interpretação oferecida por Marx e o caráter específico do funcionamento do capitalismo. Se para Marx a economia moderna é irracional, na medida em que essa irracionalidade do capitalismo resulta de uma contradição entre o progresso tecnológico racional da forças produtivas e as cadeias da propriedade privada, lucro privado, concorrência de mercado não controlada e, portanto, uma anarquia da produção. Weber, por sua vez, entendia que o capitalismo moderno não é irracional, mas ao contrário, via nas suas

---

<sup>15</sup> Weber “sentia que Marx, como economista, havia cometido o mesmo erro que, durante a época de Weber, a Antropologia estava cometendo: dando a uma perspectiva parcial uma importância exagerada e reduzindo a multiplicidade de fatores causais a um teorema de fator único”. (GERTH e MILL, 1971, p. 64).

instituições a própria materialização da racionalidade combinada com uma burocracia que só via rival na burocracia estatal (GERTH e MILL, 1971, p. 64-88).

É com essa interpretação particular, em termos de tendências sociais gerais, que vai permitir a Max Weber criticar o conceito de classes sociais desenvolvido por Marx. Conforme Marx, a tendência do modo de produção capitalista é separar cada vez mais o trabalhador dos meios de produção concentrando e transformando estes últimos em capital e aquele em trabalho assalariado e, com isso, eliminar as demais divisões intermediárias das classes (QUINTANEIRO, 2002, p. 41). Esse conceito liga-se, por sua vez, ao conceito de luta de classes que na sociedade capitalista assume a forma de conflito central e, como em outros modos de produção anteriores ao capitalismo, estão ligadas as principais transformações sociais.

Para Weber (1993, p. 99) em artigo sobre o socialismo afirma que “é um erro grave considerar essa ‘separação’ do trabalhador em relação aos meios de produção como uma coisa peculiar da economia, particularmente da economia privada”. Então, aquilo que Marx via como elemento contraditório da ordem capitalista, Max Weber entendia ser apenas um caso especial dentro de uma tendência universal. Assim, do mesmo modo que teria ocorrido com o soldado moderno separado dos meios de violência; os cientistas dos meios de pesquisa; o servidor público dos meios de administração, também o trabalhador dos meios de produção e de administração (WEBER, 1999, p. 530). O que Max Weber faz é relativizar a problemática levantada por Marx, entendendo-a em termos de tendências gerais ligadas ao processo de burocratização.

Portanto, o autor de *Economia e Sociedade* identifica a burocracia com a racionalidade, e o processo de racionalização com o mecanismo de despersonalização e rotina opressiva. A racionalidade, para Weber, é vista como contrária à liberdade individual. Tão radical quanto o processo de burocratização que toma de assalto, seja o capitalismo, seja o socialismo e que o acompanha é o processo de racionalização.

Conforme Held (1984, p. 132) ao contrário de muitos teóricos políticos do liberalismo antes dele, que tendiam a argumentar partindo de considerações sobre a forma mais desejável de organização política para depois caracterizar as organizações políticas reais, Weber, como Marx, tendeu a argumentar em sentido contrário: de relatos descritivos-explicativos de fenômenos reais para a avaliação da viabilidade de várias opções políticas competitivas. No entanto, ao contrário de Marx, Weber acreditava que tais estudos de viabilidade não tinham

valor, no sentido de que não especificavam e não podiam especificar o que as pessoas deveriam fazer.

Essa visão de Weber está ligada ao processo de racionalização do mundo moderno cujas consequências seriam a erosão da credibilidade dos sistemas de crenças que procuram proporcionar uma interpretação clara do sentido da vida. Em um mundo progressivamente dominado pela razão científica e tecnológica, não existe mais quaisquer visões de mundo que possam de forma legítima, arregimentar uma concordância coletiva; as bases tradicionais para resolver a luta entre um imenso conjunto de possíveis atitudes para com a vida foram fundamentalmente enfraquecida. De modo que,

é destino de uma época cultural que provou do fruto da árvore do conhecimento ter que saber que não podemos discernir o *sentido* do andamento do mundo nem mesmo da mais completa investigação, mas que nos cabe criá-lo nós próprios, que ‘concepções do mundo’ jamais podem ser produto do avanço de um saber *empírico*, e que portanto os ideais mais elevados, que mais intensamente nos comovem, agora e sempre só se efetivam no combate com outros ideais tão sagrados para os outros quanto os nossos para nós (WEBER, 2006, p. 21). **[grifos do autor]**.

Nessa passagem Weber chama a atenção para a impossibilidade de uma única visão de mundo e a racionalidade científica em nada pode ajudar nesse sentido. Weber viu a vida social como um politeísmo de valores em combate mútuo. Afirma ele ainda não saber “como poderemos desejar decidir ‘cientificamente’ o valor da cultura francesa e alemã; pois aqui, deuses diferentes lutam entre si, agora e em todos os tempos futuros” (WEBER, 1971, p.175). É esse, portanto, especificamente o sentido que Weber atribui ao que ele denomina de “racionalização intelectualista, criada pela ciência e pela tecnologia orientada cientificamente” (WEBER, 1971, p. 165).

É possível agora indagar sobre qual o sentido em que se pode pensar a viabilidade da democracia, à luz das tendências gerais a que Weber identificou na modernidade ocidental. A resposta para essa questão pode ser dada, a partir de dois problemas levantados por Weber, que conforme apresentados acima, esteve em diálogo constante com Marx. Em primeiro lugar, o processo de racionalização minou a possibilidade de arregimentar uma concordância coletiva e, segundo, para o autor de *Ciência como Vocaçao* a ciência não poderia dar uma resposta adequada para esse problema. O desencantamento do mundo, fenômeno associado ao processo de racionalização, tem como principal consequência o pluralismo cultural e não

estava claro para Max Weber que a ciência pudesse decidir cientificamente o valor de uma determinada cultura.

Em segundo lugar, o problema da burocracia assume em Weber proporções bem maiores do que em Marx. Para o autor de *Economia e Sociedade* a burocracia caracteriza todas as formas de organização em grande escala: o Estado, empreendimentos industriais, sindicatos, partidos políticos, universidade e hospitais. A consequência direta do processo de burocratização para a democracia é a redução dos níveis de participação política por parte dos cidadãos. Nesse sentido, a análise proporcionada por Weber sugere uma visão bastante restrita da democracia.

O ajuste proposto por Weber, como foi assinalado anteriormente, parte da preocupação do autor sobre o sentido do liberalismo em um contexto dominado pelo embate entre capitalismo e socialismo e o desenvolvimento de organizações de grande escala que assumem a forma de burocracias altamente hierarquizadas e compostas por um corpo de técnicos especializados. Esses desdobramentos estavam destruindo a liberdade individual, a habilidade empresarial e de trabalho que estavam na base do capitalismo nascente.

É dessa constatação que o trabalho de Weber diverge daqueles encontrados em Marx (2005; 2002) e Rousseau (1968), sobretudo no que diz respeito ao ideal de ampla participação em torno de um consenso moral. Conforme aludido anteriormente, essa concepção, defendida pelo autor, decorre justamente do seu entendimento sobre o avanço da burocracia. Para ele “a democracia moderna [...] irá transformar-se em uma democracia burocratizada” (WEBER, 1993, p. 96).

Do mesmo modo, ainda segundo o autor, essa realidade também deverá ser levada em consideração pelo socialismo, ou seja, “a necessidade de uma prolongada preparação profissional, de uma especialização cada vez mais refinada e de uma direção nas mãos de uma burocracia profissional formada segundo esses critérios” (WEBER, 1993, p. 96). De modo que contra Marx está o argumento que trata da superação da separação entre trabalhadores e os meios de produção e administração.

O Estado moderno acrescenta Weber (1971, p. 102), surge no momento em que o princípio concentra tudo isso em suas próprias mãos, assumindo o controle dos empregados e completando, desse modo, a separação entre os funcionários e os meios de gestão<sup>16</sup>. O

---

<sup>16</sup> “No ‘Estado’ contemporâneo – e isso é essencial ao conceito de Estado – a ‘separação’ entre o quadro administrativo, os funcionários administrativos e os trabalhadores, em relação aos meios materiais de organização administrativa, é completa”. Max Weber. Política como vocação. (1971, p. 102). [grifos do autor].

argumento de Weber, nesse caso, parte da idéia de que Marx confundia posse com controle e, desse modo, generaliza o conceito marxista relacionado à separação do trabalhador da área de produção, rumo às organizações burocráticas (BELLAMY, 1994, p. 331).

Portanto, se para Marx (2005) o problema da soberania popular estava vinculado à possibilidade de superação da separação entre a população e as formas complexas de administração, para Weber, ao contrário, a expansão das formas complexas de administração militava contra tal possibilidade e isso, independia do sistema, seja capitalista ou socialista (WEBER, 1993, p. 87-128). Segundo Bellamy (1994, p. 365), Weber não rejeitava formas mais participatórias de democracia improvisada, mas dizia que a dimensão das sociedades modernas, a ausência de relações diretas, a crescente complexidade e tecnicismo das tarefas administrativas, e a necessidade de uma burocracia permanente composta de especialistas, tudo isso operava contra o ideal democrático clássico.

É a partir dessa constatação que Weber se pergunta sobre o significado da democracia e é a resposta dada a essa questão que demarca o contraste entre a teoria democrática do começo do século XX com as teorias novecentistas da democracia. O problema para Weber é que os defensores da democracia direta ignoravam os efeitos da crescente complexidade das sociedades modernas sobre a capacidade da massa para realizar julgamentos políticos racionais (BELLAMY, 1994, p. 366).

Nesse caso a resposta de Weber é clara quando se pretende entender o processo político no mundo moderno; ou seja, a democracia só pode ser pensada em bases processuais que permitam a promoção da competição dos valores e a liberdade de escolha o que, em última análise, significa a igualdade formal dos direitos políticos e a redução das possibilidades da soberania popular.

Por isso, a democratização não conduzia ao domínio das pessoas; ela simplesmente provocava uma mudança nos métodos pelos quais as elites recrutavam seu apoio popular (BELLAMY, 1994, p. 341). Como consequência desse diagnóstico, a democracia no mundo moderno não poderia cumprir dois dos principais argumentos que estavam presentes nas teorias novecentistas da democracia: a noção de soberania absoluta do povo e a autodeterminação moral.

Na esteira dos limites levantados por Max Weber, sobre as reais condições de funcionamento da democracia no mundo moderno, encontra-se o trabalho de Joseph Schumpeter (1942). Nessa obra o autor toma como ponto de partida o que ele denomina de

“doutrina clássica da democracia”<sup>17</sup> para examinar suas deficiências e depois propor uma alternativa. Contudo, diferentemente de Weber, que identificou a soberania popular com a separação entre trabalhadores e meios de produção-administração, Schumpeter identifica a questão da soberania com o conteúdo da idéia de bem comum, tal como proposta pelo pensamento socialista.

Essa identificação leva Schumpeter a problematizar duas questões dessa proposta. A primeira diz respeito a identificação da soberania popular com o conteúdo de uma proposta específica de organização societária, o que levaria a democracia a uma proposta substantiva. A segunda, ao identificar a democracia com uma proposta específica de bem comum, poderia levar à ruptura com procedimentos democráticos (AVRITZER, 1996, p. 104-105). Ao problematizar essas questões que estariam na base de uma proposta de organização da sociedade segundo a concepção socialista (SCHUMPETER, 1942, p. 235-236), é que o autor de *Capitalism, socialism and democracy* percebe uma contradição prática entre forma e conteúdo da democracia e com isso passa a reavaliar os conceitos de soberania, bem comum e racionalidade (AVRITZER, 1996, p. 105).

A idéia de que todas as pessoas poderiam concordar ou serem levadas a concordar pela força da argumentação racional, não se sustenta. Segundo Schumpeter as pessoas não apenas têm diferentes necessidades, mas também diferentes valores. Aqui ecoa o problema do pluralismo cultural, levantado por Weber e que Schumpeter radicaliza. Os indivíduos e os grupos, sustenta o autor, raramente partilham os mesmos fins e, mesmo quando o fazem, pode haver profundas discordâncias sobre os meios mais adequados para atingir um dado objetivo. Na medida em que, “nossa concepção sobre como a vida e como a sociedade devem ser estão além do alcance da mera lógica”<sup>18</sup> (SCHUMPETER, 1942, p. 251). Aqui também se ouve os ecos da tese weberiana sobre a impossibilidade de se definir cientificamente o que os indivíduos devem fazer ou qual a melhor sociedade.

Após questionar os conceitos de soberania e vontade geral, Schumpeter volta-se para o conceito de racionalidade. Para tanto, o autor leva em consideração os argumentos da

<sup>17</sup> A maneira como Schumpeter emprega a noção de “teoria clássica da democracia”, passa por cima de diferenças significativas entre os vários autores que ele inclui nela. “Colocada dessa forma, a doutrina representa um curioso amálgama de teorias que combinam elementos de vários modelos bastante diferentes; há alusão ao utilitarismo e as idéias de Rousseau, e também, creio eu, a certas noções marxistas sobre a integração do Estado e da sociedade”. In: HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. p. 155. Ver também: PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Bem como o próprio autor: SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York, Harper, pp. 243-249, 1942.

<sup>18</sup> “Our conceptions of what life and what society should be – are beyond the range of mere logic.”

psicologia de massa, bem como do poder da propaganda em moldar as preferências dos consumidores. Alicerçado nos resultados de investigações empíricas sobre atitudes e comportamentos políticos, revelando “que a característica mais notável da maior parte dos cidadãos, principalmente os de grupos de condições sócio-econômica baixa, é uma falta de interesse generalizada em política e por atividades políticas” (PATEMAN, 1992, p. 11).

O autor coloca em dúvida a idéia de um indivíduo racional conforme a teoria clássica supunha, que aliado as primeiras reflexões sobre a massificação do indivíduo moderno permitiam a Schumpeter desenvolver uma crítica a essa concepção. De modo que se não há como sustentar uma concepção de bem comum (SCHUMPETER, 1942, p. 250-252) também não há como sustentar a existência de um indivíduo racional (SCHUMPETER, 1942, p. 256-257).

Com isso o autor quer mostrar que os indivíduos não são tão racionais a ponto de distinguir diferentes políticas ou mesmo de fazer uma avaliação criteriosa da política. A distância do mundo dos assuntos nacionais e internacionais das vidas da maioria das pessoas as deixam em uma posição muito frágil para que possam fazer julgamentos válidos sobre diferentes ideologias e políticas. E mais, aquilo com que as pessoas se confrontam na política é uma vontade popular manufaturada, não a vontade genuína. A *volonté générale* da democracia clássica é, na realidade de hoje, o produto e não o poder motivador do processo político (SCHUMPETER, 1942, p. 263).

Com a crítica a suposta racionalidade dos indivíduos no processo de formação da vontade geral, o autor de *Capitalism, socialism and democracy* descarta o que ele denominou de doutrina clássica da democracia. O passo seguinte consiste na definição do método democrático, que segundo Schumpeter é mais realista e, portanto, mais condizente com as reais condições de funcionamento das sociedades modernas. Onde “o papel das pessoas é produzir um governo<sup>19</sup>”. Portanto, o método democrático “é um acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que indivíduos alcançaram o poder, por meio de uma competição pelos votos dos cidadãos”<sup>20</sup> (SCHUMPETER, 1942, p. 269).

Nesse sentido, a democracia, para esse autor, é concebida como a luta entre líderes políticos rivais, organizados em partidos, pelo mandato para governar. Longe de ser uma forma de vida marcada pela promessa de igualdade e as melhores condições para o

---

<sup>19</sup> “the role of the people is to produce a government.”

<sup>20</sup> “is the institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote.”

desenvolvimento humano em um rico contexto de participação, a democracia implicava no fato de que o destino do cidadão democrático era, na verdade, o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício (HELD, 1987, p. 151).

Restou aos cidadãos, como único meio de participação política aberta à discussão o voto ocasional. Ou seja, Schumpeter ao longo de sua obra, mostrou que os ideais do século XVIII acerca do bem comum e da vontade do povo eram mitos, que é absurdo acreditar que o povo tem opiniões racionais sobre cada problema e que a função de seus representantes é levar essas opiniões para as câmaras legislativas. Dessa maneira, o autor substitui a noção do governo do povo pelo método do governo aprovado pelo povo.

De modo que, a democracia não significaria outra coisa senão a oportunidade que o povo dispõe para aceitar ou recusar os homens que irão governa-los. Aqui se encerra a discussão sobre a desejabilidade ou não da democracia. A aceitação da democracia implicou, na primeira metade do século passado, na redução das formas de participação política, bem como na impossibilidade de se chegar a um acordo sobre questões políticas, tendo em vista o pluralismo cultural.

O terceiro autor a ser analisado, define o seu trabalho “como um estudo de racionalidade política de um ponto de vista econômico” (DOWNS, 1999, p. 36), cujo objetivo é descobrir “qual forma de comportamento político é racional tanto para o governo quanto para os cidadãos de uma democracia” (DOWNS, 1999, p. 42).

### 3.2 RACIONALIDADE E PLURALISMO: DOWN E DAHL

Comparada com Weber e Schumpeter, a contribuição de Downs para uma teoria da democracia avança no sentido de que se mostra preocupada com a irracionalidade das massas (AVRITZER, 1996, p. 110). A resposta para essa questão se, por um lado, resolve o problema deixado aberto por Weber e Schumpeter, na medida em que Downs encontra no método da economia (REIS, 1999, p. 11) a explicação para o comportamento racional do cidadão frente ao governo e aos partidos, bem como do governo em relação aos outros partidos e ao cidadão.

Downs atribui à economia a descoberta dos propósitos daquele que toma decisão, por dois importantes passos: “descoberta dos objetivos que aquele que toma decisão está perseguindo e análise de quais meios de atingi-los são os mais razoáveis, isto é, exigem a menor aplicação de recursos escassos”. Por outro lado, ele se afasta de um modelo de

democracia normativo (DOWNS, 1999, p. 26). Pois “trata o processo político-eleitoral em termos análogos aos que são utilizados para dar conta do jogo do mercado na ciência econômica, salientando o cálculo realizado por partidos e eleitores em variadas circunstâncias que encontram regularmente ao tomar suas decisões” (REIS, 1999, p. 16).

Esse tratamento do processo político que entende o indivíduo como um maximizador, deixa de lado questões sobre valores ou mesmo cultura política. Essa questão é resolvida com a adoção da igualdade do direito de voto, que nas palavras do autor: “Estamos tornando-o uma parte da política, na qual acreditamos que a ética social deveria ser tratada” (DOWNS, 1999, p. 40). Como resultado e resposta ao problema deixado por Weber e Schumpeter, ou seja, o da irracionalidade das massas, Downs identifica a idéia de racionalidade com a idéia do indivíduo capaz de maximizar os benefícios que ele usufrui do sistema político. Essa definição permite ao autor compatibilizar a noção de indivíduo racional ao seu modelo, para o qual um homem racional é aquele que se comporta como se segue:

(1) ele consegue sempre tomar uma decisão quando confrontado com uma gama de alternativas; (2) ele classifica todas as alternativas diante de si em ordem de preferência de tal modo que cada uma é ou preferida, indiferente, ou inferior a cada uma das outras; (3) seu *ranking* de preferência é transitivo; (4) ele sempre escolhe, dentre todas as alternativas possíveis, aquela que fica em primeiro lugar em seu *ranking* de preferência; e (5) ele sempre toma a mesma decisão cada vez que é confrontado com as mesmas alternativas (DOWNS, 1999, p. 28). **[grifos do autor].**

Esse modelo é estendido aos partidos políticos, grupos de interesse e governos, pois mostram as mesmas qualidades. Acrescentando que a racionalidade assim definida se refere a processos de ação, não a seus fins ou até mesmo a seus êxitos em alcançar os fins desejados.

Até o momento, as contribuições para a teoria democrática destacaram as dificuldades de sustentação de qualquer idéia de bem comum, dado o pluralismo de valores que mina a possibilidade de um acordo racional. Assim como as dificuldades de construção de espaços de participação dada à expansão das estruturas burocráticas. Entretanto, o último autor a ser tratado apresenta um quadro diferente do processo político. Robert Dahl (1989-a), do ponto de vista da teoria democrática do pós-guerra encontra-se em uma posição intermediária em relação ao “elitismo democrático” e uma concepção normativa da democracia (AVRITZER, 1996, p. 114; HELD, 1987, p. 169-186).

Contrário à noção de Schumpeter de que a política democrática é, em última instância, guiada pelas elites em competição, Dahl (juntamente com muitos outros pluralistas) insistiu

que ela está ancorada a um consenso sobre valores que estipula os parâmetros da vida política (HELD, 1987, p. 176). Segundo Dahl:

Nosso bem comum, então – o bem e os interesses que compartilhamos com os outros – raramente consistem em objetos específicos, atividades e relações; ordinariamente ele consiste de práticas, acordos, instituições e processos que, em termos Tradicionalista, promovem o nosso bem-estar e dos outros – não, para ser correto, de ‘todo mundo’ mas daqueles que praticam, acordos, etc, [...]”<sup>21</sup> (DAHL, 1989-b, 307). **[grifos do autor].**

Ele não está preocupado com a existência ou não de uma teoria clássica da democracia (PATEMAN, 1992, p. 17), o que está claro para o autor é que as que existem – “medisoniana” e a “populista” – são insuficientes para dar conta das sociedades modernas, dinâmicas e pluralistas (DAHL, 1989-a). A contribuição de Dahl desenvolve-se a partir da escola pluralista ou empírica da democracia, a qual passa a considerar o papel dos grupos intermediários, afirmando que a moderna política democrática é bem mais competitiva em função do papel que esses grupos desempenham, junto com a competição eleitoral. Em geral os pluralistas aceitaram a crítica de Schumpeter à teoria clássica quanto ao seu irrealismo, entendendo as democracias em termos de métodos pelos quais os líderes políticos são selecionados. Com Weber, compartilham a existência de muitos determinantes da distribuição de poder, trabalhando com a existência de muitos centros de poder.

Mas foi em Madison, segundo Held (1987) e sua ênfase no papel dos grupos de interesse ou grupos de pressão, bem como na ênfase dada pelos utilitaristas na existência de diversos interesses como base do equilíbrio democrático, que os pluralistas desenvolvem uma teoria do pluralismo democrático empírico. Nesse sentido, interessa aos pluralistas um método realista, assim como fez Weber e Schumpeter, que dê conta das democracias ocidentais. Para tanto, em primeiro lugar se ocuparam com a distribuição do poder, identificando neste um caráter não hierárquico e estruturado de forma competitiva (HELD, 1987, p. 172). Desse modo, o poder se apresenta disperso em toda sociedade e entre os grupos variando no acesso a diferentes tipos de recursos, o que do ponto de vista da política é positivo, na medida em que permite o surgimento de formulações concorrentes de linhas políticas e vários centros de tomada de decisão.

---

<sup>21</sup> “Our common good, then – the good and interests we share with other – rarely consists of specific objects, activities, and relations; ordinarily it consists of the practices, arrangements, institutions, and process that, in Tradicionalit’s terms again, promote the well-being of ourselves and others – not, to be sure, of “everyone” but of enough persons to make the practices, arrangements, etc. [...]”

A contribuição de Dahl (1989-a) para a teoria democrática permitiu corrigir pelo menos dois aspectos da contribuição de Weber e Schumpeter: o da oposição entre idealismo e realismo e o de que a legitimidade depende do processo de discussão anterior à própria eleição (AVRITZER, 1996, p. 115). Quanto a primeira questão, o autor introduz o princípio da maximização, que tem como objetivo pensar a vigência de certos elementos das poliarquias<sup>22</sup>. Ou seja, a oposição entre qual democracia? E por que democracia? É resolvida com a adoção do termo poliarquia.

A segunda questão é tratada a partir da própria definição de poliarquia que o autor apresenta, em especial os critérios 4 e 5 que estão ligados a escolha de temas e controle da agenda e das informações acerca das questões a serem regulamentadas. Para Dahl (2001, p. 111) “os cidadãos devem ter acesso a fontes de informação que não estejam sobre o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista”. Com isso o autor se afasta da perspectiva do elitismo democrático e passa a pensar na participação política para a avaliação da qualidade da poliarquia existente (AVRITZER, 1996, p. 115). A questão é colocada quando Dahl (2001, p. 111) se pergunta

“como poderiam os cidadãos participar realmente da vida política se todas as informações que pudessem adquirir fosse proporcionada por uma única fonte – o governo, digamos – ou, por exemplo, um único partido, uma só facção ou um único interesse?

Além desses pontos, Dahl apresenta mais dois critérios para pensar as poliarquias existentes, trata-se de uma defesa normativa da racionalidade individual e a introdução de um critério de avaliação da democracia (AVRITZER, 1996, p. 116; PATEMAN, 1992, p. 18-20). O primeiro está ligado a dimensão normativa da sua concepção de democracia que não está presente no trabalho de Weber e nem no de Schumpeter e muito menos no trabalho de Downs. Para Dahl

em certo sentido, o que ordinariamente descrevemos como “política” democrática é meramente a casca, a manifestação superficial, representando conflitos superficiais. Anterior à política, por baixo dela, envolvendo-a,

---

<sup>22</sup> “por considerar as democracias efetivamente existentes pobres aproximações do ideal democrático, Dahl sugeriu que estas fossem chamadas de poliarquias”. (LIMONGI, 2005. p. 11). Por outro lado, as poliarquias se caracterizam por cinco pontos: 1) a inclusão de todas as pessoas envolvidas; 2) chances reais de participação no processo político, repartidas eqüitativamente; 3) igual direito de voto nas decisões; 4) o mesmo direito para a escolha dos temas e para o controle da agenda; 5) uma situação na qual todos os participantes, tendo à mão informações suficientes e bons argumentos, possam formar uma compreensão articulada acerca das matérias a serem regulamentadas e dos interesses controversos” (HABERMAS, 1997, p. 42-43).

restringindo-a, condicionando-a, está o consenso subjacente sobre política que, em geral, existe na sociedade entre a parte predominante dos membros politicamente ativos. Sem esse consenso nenhum sistema democrático sobreviveria muito tempo às irritações intermináveis e frustrações de eleições e competição entre partidos. Com ele, as disputas sobre alternativas de política são sempre sobre um conjunto de alternativas que já foram joeiradas e reduzidas àqueles que cabem dentro da ampla área do acordo básico (DAHL, 1989-a, p. 131). **[grifos do autor]**.

O autor está se referindo a idéia de que a política democrática está ancorada a um consenso sobre valores que estipula os parâmetros da vida política. Por outro lado, no que diz respeito ao critério de avaliação da democracia, Dahl apresenta sete indicadores que favoreceriam o surgimento e a consolidação da poliarquia, são eles: 1) altos níveis de renda; 2) expansão constante da renda; 3) altos índices de urbanização; 4) pequena população rural; 5) alta percentagem de indivíduos detentores de grau universitário; 6) economia orientada predominantemente para o mercado; 7) indicadores de bem-estar geral, tais como alta expectativa de vida e baixos índices de mortalidade infantil (DAHL, 1989-b, p. 251). Esses critérios uma vez ligados ao consenso a respeito das normas que regem o processo democrático permitem a Dahl avaliar em que medida um determinado regime mais se aproxima de uma poliarquia (DAHL, 2005) e, desse modo, conciliar elementos normativos com uma descrição empírica da democracia.

O esforço de Dahl no sentido de mostrar que a política no mundo moderno, não se restringe apenas às elites serviu como correção em relação a autonomia conferida aos líderes políticos tal qual aparece nos trabalhos de Weber e Schumpeter. Ao contrário, a vida política nas sociedades modernas é bem mais complexa não se limitando às elites, há ainda os grupos de interesse e as múltiplas minorias em competição, o que confere mesmo a natureza democrática do regime.

Essas seriam, portanto, as preocupações que nortearam o pensamento político da primeira metade do século XX e que moldaram a concepção de democracia que prevaleceu ao longo dele, sendo o elitismo democrático, o pluralismo e as teorias da escolha racional as principais fontes de inspiração para a análise do processo político no mundo moderno. No entanto, já nos anos 60 do século passado começa a se esboçar uma crítica a esse modelo burocratizante, competitivo e corporativo de tomada de decisão.

A participação torna-se a palavra chave no vocabulário dos movimentos dos estudantes, bem como dos vários grupos que queriam, na prática, a implementação dos direitos que eram seus na teoria (PATEMAN, 1992; 9), mas é nos (novos)movimentos sociais

que se verifica a condensação de um conjunto de reivindicações que iriam nortear a prática política dos anos subseqüentes, na medida em que “esse novos movimentos de protesto têm nascido ainda mais independentes do sistema político que o movimento trabalhista em sua época, porque atacam em profundidade os valores culturais e não a divisão do trabalho ou formas de organização econômica<sup>23</sup>” (TOURAIN, 1987, p. 197) e um novo tipo de prática política consubstanciada numa proposta autolimitada de ação política (AVRITZER, 1996, p. 13)<sup>24</sup>. É sobre essas questões que o quarto capítulo irá tratar.

---

<sup>23</sup> “estos nuevos movimientos de protesta han nacido aún más independientes del sistema político que el movimiento obrero en su época porque atacan en profundidad los valores culturales y no la división del trabajo o formas de organización económica”.

<sup>24</sup> Esses movimentos se opõem fundamentalmente “a crescente concentração do poder e a penetração dos aparatos de decisão em todos os aspectos da vida social e cultural, esses movimentos de protesto têm como objetivo principal não a conquista e a transformação do Estado, mas ao contrário a defesa do indivíduo, das relações interpessoais, dos pequenos grupos, das minorias contra um poder central e, sobretudo contra o Estado”. In: Touraine, Alan. **El Regreso del Actor**. Buenos Aires: EUDEBA, p. 198, 1987.

## 4 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Conforme mencionado no capítulo anterior, as teorias que se propuseram a dar conta do processo democrático, na primeira metade do século passado, procuraram mostrar os limites de uma concepção da democracia que atribuía sua legitimidade à soberania popular, entendida enquanto um processo racional de formação da vontade popular. Ressaltando as dificuldades dessa concepção, face às condições de funcionamento do processo político no mundo moderno. A resposta para esses problemas resultou em um conceito de democracia, entendido enquanto um método para constituição de governos, cuja ferramenta principal seria a escolha periódica de representantes pela via do voto. Constituindo, portanto, um método eficaz de aferição da vontade da maioria.

Ao contrário desse conceito de democracia, a quarta parte do trabalho procura mostrar, sem desconsiderar a importância da regra da maioria, das eleições periódicas e da divisão de poderes, que é possível articular um conceito de democracia compatível com as condições modernas de funcionamento do processo político. Para tanto é preciso desenvolver um conceito de democracia que não pense apenas a dimensão institucional, mas também a dimensão dos atores sociais, da existência de uma sociedade civil garantida por um conjunto de direitos e da esfera pública.

Nesse sentido antes de chegar a tal conceito é preciso identificar as suas partes. Primeiramente, identificam-se as teorias que procuram dar conta da emergência dos movimentos sociais. Em seguida a discussão volta-se para o conceito de sociedade civil e o conceito de esfera pública. Ao final, essa discussão é retomada para pensar o caso do Brasil. Procurando mostrar a compatibilidade de tal abordagem para países de democratização recente.

### 4.1 MOVIMENTOS SOCIAIS NOS ANOS 80: UMA REFLEXÃO TEÓRICA

Do ponto de vista teórico, os movimentos sociais que emergiram nos anos 60 e 70 na Europa e Estados Unidos tornaram as teorias que até então procuravam dar conta desses fenômenos, inadequadas (COHEN e ARATO, 1992, p. 495). A inadequação dessas teorias reside no fato de que os movimentos sociais que emergiram nesse período não eram

simplesmente uma resposta às rápidas mudanças e aos processos de desorganização social, causado pelos rápidos processos de modernização, como pensavam os teóricos do comportamento coletivo.

Ao contrário, “eles envolvem objetivos concretos, claramente articulados com valores e interesses gerais, bem como de cálculos racionais de estratégias<sup>25</sup>” (COHEN e ARATO, 1992, p. 496). Requerendo, portanto, uma nova abordagem. Essa nova abordagem, pode ser identificada considerando dois paradigmas que se tornaram centrais para a abordagem dos movimentos sociais a partir dos anos 70. Trata-se, nos Estados Unidos, da teoria da mobilização de recursos (resource-mobilization) e, na Europa Ocidental, da teoria dos novos movimentos sociais (new social movements).

A despeito das diferenças, essas duas abordagens convergem em vários pontos. Os paradigmas pressupõem que os movimentos sociais se articulam entre grupos organizados com associações autônomas e formas sofisticadas de comunicação – internet e públicas. Ambos argumentam que a ação coletiva é normal e que os participantes são membros, bem integrados e racionais de organizações com estratégias específicas para o contexto de uma sociedade civil pluralista moderna.

Os paradigmas em questão, distinguem dois níveis da ação coletiva: a dimensão manifesta das mobilizações de larga escala – greves, reuniões, demonstrações, protestos, boicotes – e as menos visíveis, num nível mais latente das formas de organização e comunicação entre grupos, que dizem respeito ao cotidiano e a continuidade do ator.

No entanto, para os objetivos dessa quarta parte, procura-se explorar as possibilidades de convergências dessas duas abordagens (COHEN e ARATO, 1992, p. 492-563; NASCIMENTO, 1999). Integrando-as em torno de um paradigma que possa articular tanto a dimensão da interação estratégica e do cálculo custo-benefício, como a dimensão das normas sociais e da identidade como aparecem na teoria da mobilização de recursos e na teoria dos novos movimentos sociais respectivamente.

Uma vez feito isso, abre-se a possibilidade de articular essa nova abordagem com um conceito de sociedade civil. Tendo em vista que “os novos movimentos sociais interpretam os modelos culturais, normas e instituições da sociedade civil enquanto principais questões do

---

<sup>25</sup> “they involved concrete goals, clearly articulated general values and interests, and rational calculations of strategies.”

conflito social<sup>26</sup>” (COHEN e ARATO, 1992, p. 523). Esse passo é fundamental para a formulação de um conceito de democracia com o qual se pretende trabalhar no quinto capítulo.

De modo que, o tratamento que será dado aqui às duas abordagens dos movimentos sociais, não pretende trabalhar com todos os autores envolvidos em cada um dos paradigmas, mas apontar as suas principais características para em seguida desenvolver o paradigma alternativo e mostrar a sua articulação com o conceito de sociedade civil. Assim, da perspectiva da abordagem da mobilização de recursos<sup>27</sup>, as variáveis que são tomadas para explicação dos movimentos sociais dizem respeito à dimensão organizacional, do interesse, dos recursos, das oportunidades e das estratégias para explicar as mobilizações em larga escala. Essas variáveis são pensadas do ponto de vista da lógica do neoutilitarismo para a ação coletiva, sejam indivíduos ou grupos. Fundamental para essa abordagem, no entanto, é a dimensão organizacional e racional dos movimentos sociais.

O que permanece inadequado na abordagem da mobilização de recursos, como um todo, é a ausência de uma resposta adequada para as formas organizacionais que ela pressupõe. Tal resposta requer uma exploração do terreno social e político, que formam as condições de possibilidade para emergência e sucesso dos modernos movimentos. Segundo Cohen e Arato (1992) quem procura dar conta dessa limitação, presente na perspectiva da mobilização de recursos, é Tilly<sup>28</sup> com a sua reconstrução do impacto da mudança das estruturas de poder local para o nacional sobre as formas organizacionais e tipos de ação coletiva.

Contudo, apesar do esforço do autor para dar conta dessa limitação, “o foco exclusivo nas estratégias para obter representação política e benefícios, nos leva a uma visão unilateral do peculiar ‘poder’ político da influência, obscurecendo a distinção entre movimentos sociais e grupos de interesse”<sup>29</sup>. De modo que, os “movimentos são reduzidos a organizações

---

<sup>26</sup> “the new social movements construe the cultural models, norms, and institutions of civil society as the main stakes of social conflicts.”

<sup>27</sup> “Há orientações distintas dentro desse paradigma, variando de um individualismo estrito da lógica utilitária do ator racional segundo Olson, para uma abordagem empresarial das organizações McCarthy e Zald e o modelo do processo político de Tilly, Oberschall, Gamson, Klandermans e Tarrow”. (COHEN e ARATO, 1992, p. 498).

<sup>28</sup> Cohen e Arato reconhecem que o que há de nova na teoria da modernização de Tilly é o encadeamento entre um repertório de ação específica e as mudanças estruturais que tem um impacto sobre a vida diária dos atores relevantes. (COHEN e ARATO, 1992, p. 500).

<sup>29</sup> “the exclusive focus here on strategies to attain political representation and benefits leaves us with a one-sided understanding of the peculiar ‘power’ of influence and obscures the distinction between social movements and interest groups”.

profissionais que mobilizam as ações coletivas de massa para razões políticas instrumentais”<sup>30</sup> (COHEN e ARATO, 1992, p. 506).

Assim, a principal preocupação por parte dos atores coletivos contemporâneos com as questões ligadas a autonomia, a identidade, os discursos, as normas sociais e a significação cultural, permanecem sem explicação por parte dessa teoria, conforme mostram Cohen e Arato (1992, p. 508) a propósito do movimento de direitos civis e do movimento feminista.

O objetivo dos movimentos de direitos civis, porém, não era apenas a aquisição de direitos civis, mas também modernizar a sociedade civil, no sentido da abolição de estruturas de dominação, exclusão e desigualdades enraizadas nas instituições sociais, normas, identidades coletivas e valores culturais baseados em preconceitos de raça e de classe. E o movimento feminista, para dar outro exemplo, dirigi-se claramente para as instituições patriarcais da sociedade civil e trabalha para mudança cultural e normativa, tanto quanto para o poder político e econômico.<sup>31</sup>

Essas questões são desenvolvidas a partir do paradigma que se desenvolve no âmbito da Europa ocidental, caracterizado tanto pelo afastamento dos pressupostos da teoria do comportamento coletivo, conforme identificado anteriormente, quanto da análise marxista dos movimentos sociais e a ênfase nas contradições estruturais, nas classes econômicas e nas crises como elementos determinantes na formação da identidade coletiva, embora reconheça nessa abordagem a importância da consciência, da ideologia, do conflito social e da solidariedade para a ação social. Outrossim, não aceita a resposta dada pela teoria da mobilização de recursos que entende a ação coletiva em termos de troca política, das negociações e do cálculo estratégico entre adversários. Importa para essa perspectiva as questões relacionadas às normas sociais e a identidade coletiva.

Os movimentos sociais, para essa perspectiva, seriam caracterizados por práticas em que a dimensão cultural e a constituição de identidades coletivas assumem relevância fundamental, exprimindo conflitos e demandas em campos diversos das lutas centralizadas em torno do mundo do trabalho. De modo que, os dois paradigmas que procuram dar conta do surgimento dos movimentos sociais ao longo dos anos 70 concentram-se em pólos opostos.

---

<sup>30</sup> “Movements are reduced to professional organizations that mobilize mass collective actions for political-instrumental reasons”.

<sup>31</sup> “The goal of the civil rights movements, however, was not only acquiring civil rights but also modernizing civil society in the sense of undoing traditional structures of domination, exclusion, and inequality rooted in social institutions, norms, collective identities, and cultural values based on racial and class prejudice. And the feminist movement, to take another example, takes clear aim at patriarchal institutions in civil society and works for cultural and normative change as much as for political and economic power”.

No primeiro caso, os movimentos sociais são vistos em termos “da lógica estratégica das organizações envolvidas na pressão das ‘grandes estruturas’ do Estado e do mercado<sup>32</sup>”. No segundo, a ênfase recai “sobre as identidades, as normas, os modelos culturais e as formas associativas articuladas pelos próprios atores mais inovadores<sup>33</sup>” (COHEN e ARATO, 1992, p. 523).

Essas diferenças de ênfase, no entanto, não constituem um impedimento para articulação dessas duas abordagens da ação coletiva. Cohen e Arato propuseram uma síntese desses dois paradigmas a partir da distinção sistema/mundo da vida desenvolvida por Habermas (1987). Os autores em questão estão de acordo que Habermas não explorou devidamente os potenciais de sua teoria, mas a sua reformulação da teoria da ação comunicativa permite articular os dois paradigmas em questão.

Trata-se de uma tipologia da ação, fornecida por Habermas, onde o autor introduz, de maneira mais sistemática, o conceito de ação comunicativa. Conforme Cohen e Arato, essa tipologia corresponderia às várias lógicas da ação coletiva, nos termos em que aparecem nos dois paradigmas mencionados anteriormente. Segundo Habermas (1987, p. 122) os vários conceitos de ação que são empregados na teoria sociológica podem ser resumidos em quatro conceitos básicos, são eles: O conceito de ação teleológica, segundo o qual o ator realiza um fim ou faz com que se produza um estado de coisas desejado, elegendo em uma situação dada, os meios mais eficazes e aplicando-os de maneira mais adequada. A ação teleológica se amplia e se converte em uma ação estratégica quando no cálculo que o agente faz de seu êxito intervém a expectativa de pelo menos um outro agente, que também atua com vistas a realização de seus próprios propósitos. A idéia central que está por traz desse conceito, diz respeito a tomada de decisão entre alternativas de ação dirigida a realização de um propósito, dirigida por máximas e apoiada em um interpretação da situação.

Uma característica importante desse tipo de ação, é que ela pressupõe relações entre um ator e um mundo de estados de coisas existentes. Este mundo objetivo é definido como totalidade dos estados de coisas que existem ou que podem apresentar-se ou ser produzidas mediante uma adequada intervenção no mundo. Esse tipo de ação corresponde à teoria da decisão e da teoria dos jogos que é empregada na economia, sociologia e psicologia social.

---

<sup>32</sup> “of the strategic logic of organization involved in pressuring the ‘big structures’ of state and economy”.

<sup>33</sup> “on identity, norms, cultural models, and associational forms articulated by the most innovative actors themselves.”

O segundo conceito, o de ação regulada por normas se refere aos membros de um grupo social que orientam sua ação por valores comuns. Fundamental para o entendimento desse conceito de ação é a idéia de observância de uma norma, que significa o cumprimento de uma expectativa generalizada de comportamento. Diferente do tipo anterior, esse tipo de ação pressupõe relações entre um ator e dois mundos. Junto ao mundo objetivo de estados de coisas existentes aparece o mundo social. Um mundo social consta de um contexto normativo que fixa quais interações pertencem a totalidade de relações interpessoais legítimas e todos os atores para quem essas normas são dirigidas pertencem ao mesmo mundo social.

O terceiro conceito, o de ação dramatúrgica faz referência a participantes em uma interação que constitui uns para os outros um público diante do qual se colocam a si mesmos em cena. Nesta, os implicados aproveitam esta circunstância e governam sua interação regulando o acesso recíproco a própria subjetividade, a qual é sempre exclusiva a cada um. Central para compreensão desse tipo de ação é o conceito de autoencenação, significando não um comportamento expressivo espontâneo, mas sim uma estilização da expressão, das próprias vivências tendo em vista outros expectadores. Esse modelo, segundo Habermas, serve as descrições de orientação fenomenológica da ação e, assim como o tipo anterior, pressupõe a existência de dois mundos, um interno e um externo.

Finalmente, o conceito de ação comunicativa, que se refere à interação de pelo menos dois sujeitos capazes de linguagem e de ação que – seja por meios verbais ou por meios extraverbais – iniciam uma relação interpessoal. Nesse tipo de ação, os atores procuram entender-se sobre uma situação de ação para poder assim coordenar de comum acordo seus planos e com ele suas ações. Fundamental para o entendimento desse conceito é a idéia de interpretação, que se refere primordialmente à negociação de definições de uma situação suscetível de consenso. (HABERMAS, 1987, p. 123-124).

Aqui a ação se dirige a três mundos: o mundo objetivo, o mundo social e o mundo subjetivo. Uma vez identificados os tipos de ação, Cohen e Arato (1992, p. 523) estão em condições de conciliar os dois paradigmas de explicação dos movimentos sociais. Na medida em que,

não há razão, portanto, para que a análise das várias lógicas da ação coletiva sejam vistas como incompatíveis na medida em que não são construídos como uma única forma de racionalidade da ação coletiva, excluindo outras. Assim, nessa análise o que pode ser visto é que os movimentos podem lutar

simultaneamente pela defesa e democratização da sociedade civil e para sua inclusão e expansão da sociedade política.<sup>34</sup>

O passo seguinte a ser dado é na articulação desse novo paradigma que incorpora os elementos centrais da perspectiva da mobilização de recursos e da perspectiva dos novos movimentos sociais, com um conceito de sociedade civil. Para tanto, os autores assumem que os movimentos contemporâneos possuem uma face dual e uma lógica organizacional dual, ou seja, os movimentos sociais são vistos tanto do ponto de vista defensivo, como do ofensivo, estando esse último aspecto ausente da formulação de Habermas. O detalhamento pormenorizado dessas questões, bem como da definição do conceito de sociedade civil foi discutido em outro lugar<sup>35</sup>, aqui, no entanto, interessa saber como a articulação desses dois momentos da ação coletiva, podem ser pensados num conceito de sociedade civil.

Segundo Cohen e Arato a dificuldade de articulação desses dois paradigmas, bem como da aceitação do caráter ofensivo da ação dos movimentos sociais em Habermas, dar-se em função da ausência, no primeiro caso, de uma categoria mais institucional como as associações e a sua visão, no segundo caso, unilateral dos movimentos sociais que são interpretados enquanto reação contra os processos de colonização do mundo da vida. Embora reconheça que os movimentos sociais representam o lado dinâmico no processo de aprendizado social e na formação de identidades, bem como percebe o potencial desses movimentos em iniciar processos em que a esfera pública possa ser revivida e discursos institucionalizados em um amplo leque de instituições sociais. Não consegue avançar no sentido de resolver essas limitações.

Para tanto é preciso pensar o conceito de sociedade civil enquanto momento institucional inserido no mundo da vida e os movimentos sociais enquanto momento dinâmico da ação ainda não institucionalizada. Segundo Cohen e Arato (1992, p. 531):

Por um lado, traduzimos o conceito de mundo da vida enquanto uma articulação institucional da sociedade civil garantida por direitos. Por outro lado, nosso argumento é de que há receptores de influência da sociedade

---

<sup>34</sup> “there is thus no reason why the analysis of the various logics of collective action should be seen as incompatible, so long as they are not construed as the sole form of rationality of collective action to the exclusion of others. Moreover, on the basis of this analysis, one can see that movements can struggle simultaneously for the defense and democratization of civil society and for inclusion within and the expansion of political society”

<sup>35</sup> ANDRADE, Fábio Bezerra de. **Atores Sociais, Sociedade Civil e Democratização**: uma abordagem teórico-comparativa. 2002. 122 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

civil na sociedade política (e econômica) e que eles podem, no limite, serem adicionados e democratizados.<sup>36</sup>

Dessa maneira é possível articular os dois paradigmas dos movimentos sociais, bem como a sua dimensão ofensiva e defensiva. Nesse sentido, o aspecto defensivo dos movimentos sociais envolve a preservação e o desenvolvimento da infraestrutura comunicativa do mundo da vida. Aqui estão envolvidos os processos de redefinição das identidades, a reinterpretação das normas e o desenvolvimento de formas organizacionais mais igualitárias e democráticas.

O aspecto ofensivo da ação coletiva tem como objetivo a sociedade política e econômica. Tal ação exige o desenvolvimento organizacional que possa exercer pressão para inclusão nesses domínios e ao mesmo tempo permita extrair benefícios deles. De modo que, a ação coletiva estratégica e instrumental é indispensável para atingir esse objetivo. “Contudo, isso não implica que a ação ofensiva dos movimentos sociais signifique apenas uma luta por dinheiro ou reconhecimento político, mas também uma política de influência [...] projetos de reforma institucional” (COHEN e ARATO, 1992, p. 532).

De modo que, as teorias dos movimentos sociais procuram enfatizar aqueles momentos da vida social nos quais as relações sociais ainda não se cristalizaram nas estruturas sociais. Sendo as dimensões centrais, questões como formação das identidades, de solidariedade e a tematização de novas questões. Já as teorias da sociedade civil, elas enfatizam um momento posterior da ação coletiva no qual formas de ação coletiva se institucionalizam em redes associativas, redes essas que através de fluxos de comunicação e influência alcançam o sistema político.

As teorias da sociedade civil enfatizam, nesse caso, a autonomia legal das formas associativas e as práticas democráticas internas às associações civis (AVRITZER, 2000). Uma outra maneira de pensar esse processo, seria em termos de estágios em que todos os movimentos sociais passariam. De formas não institucionais, para ações de protesto em massa institucionalizando-se em grupos de interesse ou partidos políticos (COHEN e ARATO, 1992, p. 556-563).

Uma vez resolvido os problemas relativos às duas abordagens dos movimentos sociais com a proposição de uma síntese, que procura articular aquilo que inicialmente se apresentou

---

<sup>36</sup> “On the one hand, we translate the concept of the lifeworld into the institutional articulation of a civil society secured by rights. On the other hand, we argue that there are receptors for the influence of civil society within political (and economic) society and that these can, within limits, be added to and democratized.”

como pólos opostos, bem como a articulação, a partir dessa síntese, com o conceito de sociedade civil. O passo seguinte consiste na definição do conceito de esfera pública. Não menos problemático do que o conceito de democracia, a esfera pública ou espaço público (HABERMAS, 1997, p. 92) tem sido um dos pontos mais importantes em torno da discussão sobre a democracia, pois se refere a espaços e processos de comunicação social abertos, autônomos e politicamente relevantes.

Jürgen Habermas abriu a discussão contemporânea sobre esse tema com seu livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1984). Nesse livro o autor descobre na modernidade contemporânea uma esfera de ação social em que os indivíduos participam como cidadãos livres e interagem a partir do debate racional de idéias. Ainda segundo o autor, essa esfera se caracterizava pela presença de uma série de clubes, associações e grupos informais reunidos em cafés e círculos literários que a burguesia européia tinha criado no final do século XVIII e início do século XIX. Os indivíduos se reuniam nesses espaços para discutir assuntos públicos.

Contudo, as condições de funcionamento desses espaços implicavam na existência de: igualdade formal dos participantes; disposição para o debate racional com o objetivo de atingir acordos; a suspensão temporária de conflitos de ordem material e a formação de uma opinião que não tenha efeitos diretos sobre o poder político. Esse conceito assume, na obra de Habermas, elementos empírico-analíticos e normativos.

A despeito das críticas que foram levantadas, quer seja sobre o caráter utópico desse conceito, quer seja sobre sua existência histórica real ou ainda sobre o seu caráter androcentrismo<sup>37</sup> (FRASER, 1987). O princípio teórico-normativo expressado pelo conceito de esfera pública se tornou central para a teoria da democracia contemporânea. Na medida em que, o conceito de esfera pública indica que a formação da opinião, a criação de identidades e a constituição de consensos para a ação, são produzidos através de processos comunicativos e que, os espaços onde essa interação se produz têm um potencial de se converter em arenas de exercício da liberdade e da construção de uma relação crítica com o sistema econômico e político.

Na formulação do conceito de esfera ou espaço público Habermas é levado a dialogar com duas concepções distintas desse conceito. Trata-se da concepção republicana e da concepção liberal. Embora se afaste de ambas, incorpora elementos tanto de uma quanto da

---

<sup>37</sup> Essas e outras críticas são discutidas em: Arato, Andrew e Cohen, Jean L. *Esfera pública y sociedad civil*. In: **Metapolítica**. México, v. 3, n. 9, 1999. p. 37-55.

outra<sup>38</sup>. No entanto, para os objetivos do presente trabalho, é importante saber que o conceito de esfera pública em Habermas (1997, p. 92) assume um papel central na sua teoria da democracia segundo a qual, “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”. **[grifos do autor]**.

Com efeito, a esfera pública, assim formulada não se especializa na reprodução do mundo da vida (como é o caso da religião, da escola e da família) ou a diferentes aspectos de validade do saber (como é o caso da ciência, da moral, da arte). “A esfera pública constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o *espaço social* gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana” (HABERMAS, 1997, p. 92). **[grifos do autor]**.

Habermas também chama a atenção para a influência política, cuja fonte se encontra no agir orientado pelo entendimento, fundamental para interferir no comportamento eleitoral das pessoas ou na formação da vontade nas corporações parlamentares, governos e tribunais. É, portanto, a partir das pessoas virtualmente atingidas que a esfera pública política se forma e tem como objetivo captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo.

Aqui se encera, portanto, a identificação dos conceitos que compõe uma concepção de democracia que encontra na ação dos atores sociais sua fonte de legitimidade. Interessa saber agora como se deu a recepção dessas idéias para pensar o caso brasileiro. Na medida em que, tanto a discussão sobre os movimentos sociais, como também a discussão sobre o conceito de sociedade civil e esfera pública, encontraram acalorado debate entre pesquisadores brasileiros, face as mudanças decorrentes do processo de democratização.

Nesse sentido, conforme Scherer-Warren (1993) a reflexão teórica sobre os movimentos sociais na América Latina, pode ser organizada em quatro fases, cuja perspectiva analítica sempre esteve preocupada em conectar ação política coletiva com a dinamização do social. Como pano de fundo dessa teorização, está a própria história do desenvolvimento latino-americano em seus aspectos econômicos, políticos e culturais, e sua captação pelo pensamento das ciências sociais, bem como a história do pensamento social latino-americano em suas articulações com o pensamento teórico internacional.

---

<sup>38</sup> Ver a esse respeito: VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

## 4.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL

Essas fases podem ser assim periodizadas: “1º) dos meados do século XX até a década de 70. 2º) Os anos 70. 3º) Os anos 80. 4º) a perspectiva para os anos 90” (SCHERER-WARREN, 1993, p. 14). Para o nosso objetivo, a discussão irá se concentrar principalmente nas duas últimas fases<sup>39</sup>. Nos anos 80 a categoria movimento social assume referência central nos estudos de caso feitos em toda América Latina. Em relação às fases anteriores, observa-se um conjunto de mudanças significativas.

Em primeiro lugar, há uma mudança nas análises em termos de processos históricos globais para estudos de grupos específicos organizados ou identidades restritas. Em segundo, há ênfase nos elementos inovadores nessas formas de organizações e no seu modo de fazer política, sugerindo-se que uma nova cultura política popular e de base estava sendo gerada na América Latina (MASCOTT, 1997; ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 1998).

Segundo Scherer-Warren, do ponto de vista da cultura popular, esta passou a ser vista como positiva, na medida em que os enfoques anteriores ressaltaram aspectos negativos como: o arcaísmo para os funcionalistas e estruturalistas, como sendo ilógica e irracional para os políticos liberais, como sendo alienada e falsa consciência para os marxistas e mesmo particularista. Nos anos 80 os cientistas sociais buscaram na cultura popular os aspectos políticos positivos de sua espontaneidade, autenticidade e comunitarismo.

Destaca-se também, uma mudança nas categorias de análise. A categoria de classe social é substituída pela de sujeito social, para uns e, de ator social, para outros. E a de luta de classe é substituída pela de movimento popular e/ou de movimento social. Em lugar da tomada revolucionária do poder, passa-se a pensar em transformações culturais e políticas substantivas a partir da cotidianidade dos atores envolvidos. Particularmente, buscou-se esse potencial em sujeitos múltiplos, como os movimentos urbanos, nas comunidades eclesiás de base, nas lutas pela terra, moradia, nos movimentos de mulheres, nos ecologistas, nos grupos jovens, nos sindicatos, nos movimentos de defesa dos direitos humanos e de defesa étnica.

Contudo, apesar das mudanças de ênfase durante o período observado, faltou uma definição do conceito de movimento social. Segundo Scherer-Warren (1993, p. 18) “para alguns, toda a ação coletiva com caráter reivindicativo ou de protesto é movimento social,

---

<sup>39</sup> Ver também: GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

independente do alcance ou do significado político ou cultural da luta". Mais problemático ainda, segundo a autora, encontra-se no fato de que, ao se reduzir o fenômeno dos movimentos sociais a uma categoria empírica, fragmentou-se a produção e dificultou-se a construção de conceitos genéricos e de categorias teóricas. Esse tipo de situação pode ser observada na formulação de recortes temáticos, como é o caso dos movimentos sociais urbanos. À luz das teorias de Castells, Borja e Lojkine, centradas na lógica das contradições urbanas e na relação entre os movimentos sociais e o Estado.

Um outro enfoque, desse período, distinto do anterior "considera movimento social apenas um número muito limitado de ações coletivas de conflito: aquelas que atuam na produção da sociedade ou seguem orientações globais tendo em vista a passagem de um tipo de sociedade a outro". (SCHERER-WARREN, 1993, p.18). Menos influente do que os autores mencionados anteriormente, Alain Touraine, de acordo com SCHERER-WARREN, é a referência mais expressiva dessa perspectiva. Para ele, movimentos sociais seriam aqueles que atuam no interior de um tipo de sociedade, lutando pela direção do seu modelo de investimento, de conhecimento ou cultural. Além desses movimentos o autor ainda menciona os movimentos históricos que lutam pela mudança de um tipo de sociedade para outro, como os movimentos nacional-populares que marcariam alguma presença em países latino-americanos.

Essa fase foi identificada por Cardoso (2004, p. 81) como "a emergência heróica dos movimentos". E assim como Scherer-Warren, aqui também se destaca o espontaneísmo dos movimentos associado à idéia de autonomia, ou seja, a percepção de que realmente constituíam algo novo, que haveria uma mudança na cultura política. No entanto, ao contrário da fase anterior, os anos 90 são marcados por uma leitura bastante diferente, em especial fala-se de refluxo, de cooptação e da institucionalização dos movimentos sociais.

Os anos 90, portanto, se caracteriza fundamentalmente pelo processo de redemocratização, quando o sistema político começa a abrir novos canais de comunicação e de participação até então parcialmente bloqueados. É a fase em que os movimentos sociais começam a se relacionar com os partidos políticos e com as agências do Estado. Mas também houve uma resposta por parte do Estado, porque ele havia se modificado. Isso foi fundamental para a aceitação da idéia de conselhos com o modelo de participação, proveniente dos movimentos sociais (CARDOSO, 2004, p. 86-87).

Segundo Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2004), essa fase pode ser caracterizada principalmente por quatro fatores: o primeiro diz respeito especialmente à reabertura da arena

política e seus atores tradicionais, a construção de conexões entre demandas populares e os circuitos de representação de interesses próprios ao sistema político, o engajamento de parte dos atores societários criados no contexto da ditadura na construção de atores propriamente políticos. O segundo, diz respeito a exaustão e o desgaste inerente ao ativismo de atores que não atingem patamares de institucionalização capazes de institucionalizá-los. O terceiro, relaciona-se a institucionalização e cristalização desses atores sob lógicas corporativas, ou seja, a desmobilização ocasionada não pelo desgaste, mas pela cooptação. Por fim, a emergência das ONGs. Acompanhada por uma discussão que passou a tratar a emergência dessas organizações em termos de terceiro setor, querendo significar que não atuavam nem pela lógica do Estado, nem pela lógica do mercado (FERNANDES, 1994). A emergência e proliferação dessas organizações coincidem com a discussão e implantação da reforma do Estado, sob o argumento de torná-lo mais eficiente e mais eficaz.

#### 4.3 HETEROGENEIDADE DA SOCIEDADE CIVIL

De modo geral, os anos 90 foram marcados, do ponto de vista da análise dos movimentos sociais, por uma visão pessimista sobre as suas reais condições de ação. Não faltaram balanços, alguns deles, desencantados sobre as expectativas depositadas nesses atores como protagonistas da transformação social (BAIERLE, 1998; CARDOSO, 2004; GURZA LAVALLE, 2003) e pela emergência das condutas de crise, do antimovimento, do imobilismo das massas. Resultado da crise do progresso nos anos 80, as perspectivas para os anos 90 apontaram para o aumento da pobreza, da insegurança, da violência desorganizada e organizada e da anomia defensiva, levando alguns autores a voltarem seus olhos, não mais para os movimentos sociais e sim para os desdobramentos dessas condutas (SCHERER-WARREN, 1993, p. 20-21).

Contudo, ao passo que os movimentos sociais foram perdendo sua centralidade no debate acadêmico<sup>40</sup>, como parte das mudanças no cenário político brasileiro, o conceito de sociedade civil ganha relevância fruto das mobilizações sociais da década anterior e de uma mudança do padrão associativo observado ao longo do processo de redemocratização (AVRITZER, 1997), mas também de um acurado refinamento analítico desenvolvido no âmbito da Europa Ocidental e América do Norte (COHEN e ARATO, 1992) que no Brasil

<sup>40</sup> Registra-se nesse período, uma redução significativa nas principais revistas brasileira: DADOS, Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) e Boletim de Informações Bibliográficas (BIB), do número de artigos dedicado a análise dos movimentos sociais. (GURZA LAVALLE; CASTELLO e BICHIR, 2004).

encontra nos trabalhos de Avritzer (1994) e Costa (2002) seus principais divulgadores, conforme assinalado anteriormente. O problema, a despeito do esforço dos autores, reside no fato de que o conceito de sociedade civil, visto por essa ótica, acabou por sobrevalorizar determinados aspectos ao passo que tornava secundário outros.

No que diz respeito a um primeiro aspecto, o problema está em tratar a sociedade civil como um ator unificado, sem reconhecer sua heterogeneidade intrínseca. Um segundo problema é o de isolar a sociedade civil da sociedade política, estabelecendo uma dicotomia entre elas e ignorando suas relações. O terceiro problema estaria em uma visão apologética da sociedade civil. Considerada como o pólo das virtudes democratizantes (DAGNINO, 2002; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; GURZA LAVALLE, 2003). A utilização do conceito de sociedade civil no contexto das lutas contra o Estado autoritário representa efetivamente um fenômeno novo no contexto político brasileiro, cuja principal característica, durante esse período, foi a luta unificada contra esse Estado.

Tal visão unificada da sociedade civil deixou marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema (DAGNINO, 2002). Essas marcas começaram a se tornar evidentes com o retorno das instituições democráticas formais básicas tornando explícitas a diversidade de atores que a nova sociedade civil passa a comportar. É sobre esse novo contexto que se procura pensar essas categorias no âmbito da América Latina e particularmente no caso do Brasil.

Não se quer com isso afirmar que a análise dos movimentos sociais, da sociedade civil e da esfera pública, entendida em termos de níveis distintos dentro de uma teoria mais abrangente perdeu a sua validade, mas fundamentalmente afirmar a diversidade de atores que compõe a sociedade civil, bem como a sociedade política e o próprio Estado. Mesmo porque, dentre aqueles que procuraram trabalhar com essa perspectiva analítica no Brasil, como é o caso de Costa (2002) percebe claramente essa questão quando afirma que

a sociedade civil compreende um contexto de ação, ao qual se vincula aquele conjunto amplo de atores que, depois do estabelecimento dos canais liberais democráticos de expressão e do fissuramento do bloco de certa maneira unitário de oposição ao regime militar, não querem ser assimilados nem às estruturas partidárias nem ao aparelho do Estado (COSTA, 2002, p. 61).

De modo que, a questão que se quer deixar clara, diz respeito a uma compreensão do processo de democratização brasileiro que percebe, conforme afirmado anteriormente, a

permanência de uma cultura política elitista e privatista cujo corolário resulta em uma sociedade marcada pela hierarquia e pela exclusão de amplos setores da sociedade. Sendo essa característica não necessariamente exclusiva da sociedade política ou mesmo do Estado, mas que se estende por toda a sociedade, inclusive os movimentos sociais, a sociedade civil e a esfera pública.

Não há, portanto, um pólo virtuoso constituído por atores que se movem e se organizam tendo em vista a lógica da solidariedade e a produção de consenso, em torno de questões que afetam diretamente suas vidas. Há também, diferentes lógicas que se organizam e se mobilizam para diferentes objetivos que não necessariamente o aprofundamento da democracia e que encontram ressonância em vários setores da sociedade civil, da sociedade política e mesmo no Estado e isso se torna evidente nos anos 90 quando da implementação das políticas neoliberais e o largo uso das organizações da sociedade civil como parceiras privilegiadas, pela sua reconhecida competência, por agências públicas.

Com o objetivo de superar tais dificuldades um conjunto de autores (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; DAGNINO, 2002; ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 1998) passaram a lançar mão da idéia de projetos políticos, querendo denotar com isso que no atual contexto dos países da América Latina estão em disputa diferentes projetos democráticos e que o reconhecimento da existência desses diferentes projetos no interior mesmo da sociedade civil e sua identificação cuidadosa podem apontar para uma visão muito mais complexa e realista desse processo (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Tal recurso analítico procura evitar, portanto, aquela visão apologética da sociedade civil entendida enquanto pólo de virtudes democratizantes, por um lado e, por outro o Estado como encarnação do mal. De maneira que, o processo de construção democrática poderia então ser considerado como o resultado de um intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas mais diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores, em lugar de ter seu terreno reduzido ao do conflito entre sociedade civil e Estado, no qual a primeira, em sua suposta capacidade inerente de confrontar o impulso autoritário, também inerente, do Estado, é convertida na responsável única dos avanços democráticos.

Nesse sentido, do ponto de vista dessa perspectiva, o entendimento do processo de democratização na América Latina poderia ser melhor apreendido a partir da consideração de três instrumentos analíticos: a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, projetos políticos e trajetórias sociedade civil-sociedade política. A utilização da noção de projeto político permite uma melhor identificação das diferentes formas e conteúdos que caracterizam

esses projetos, isto é, o participativo, neoliberal e o autoritário. Particularmente, os dois primeiros por fazerem referência a um discurso comum, na medida em que enfatizam a construção da cidadania, da participação, bem como da sociedade civil. Constituindo o que os autores chamam de “confluência perversa”. Perversa, no sentido de que:

A utilização dessas referências que são comuns, mas que abrigam significados muito distintos, instala o que se poderia chamar de uma crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui matizes e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constrói sub-repticiamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. Nessa disputa em que os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se converte em um terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo do adversário. Daí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático (DAGNINO, 2004; p. 198, apud DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 17).

A resposta para superação desses problemas, não pode ser encontrada nas teorias da transição, pelas razões já apontadas anteriormente, como alternativa às dificuldades enfrentadas por essas teorias, ao longo dos anos 70 e principalmente nos anos 80 um conjunto de conceitos lançaram um novo olhar sobre a dinâmica da sociedade brasileira que emergiu no pós-80. A atenção se voltou para os atores sociais, como os movimentos sociais entendidos enquanto autônomos, espontâneos e portadores de uma nova cultura política. Recém saídos da alienação, da falsa consciência, bem como do imobilismo<sup>41</sup>.

Concomitante a esse processo está a emergência de uma sociedade civil permanente, composta por atores modernos servindo de base para consolidação de uma esfera pública democrática, até então inexistente no país. Contudo, se por um lado o resgate dessas categorias implicou numa crítica às teorias da transição, por outro se viram diante de dificuldades com a implantação das políticas neoliberais.

O problema enfrentado pelos atores modernos que emergiram com a retomada da institucionalidade democrática residia na permanência dos traços autoritários que se fez presente na nova Constituição, no contexto atual o problema que se coloca para a continuidade e aprofundamento do projeto participativo, passa pela necessidade de utilizar

---

<sup>41</sup> Para a relação entre cultura e política no pensamento de esquerda na Latino-Americana, ver: DAGNINO, Evelina. *Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left*. In: ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo. **Culture of Politics/Politics of Culture**. Boulder: Westview Press, 1998.

recursos analíticos que possam distinguir os diferentes projetos políticos ora em disputa no contexto da América Latina e, principalmente, do Brasil.

Nesse sentido, o conceito de sociedade civil pensado na sua heterogeneidade, permite identificar um processo mais recente e que descreve a diferenciação interna existente na sociedade civil em termos de atores sociais, formas de ação coletiva, teleologia da ação, construção identitária e projetos políticos (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Com essa noção quer se destacar também a pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina.

Essa dimensão é importante porque parte do reconhecimento de que os diferentes projetos políticos correspondem a construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Pensando dessa maneira é possível identificar os avanços e continuidades no campo da cultura política de diferentes matrizes culturais que se desenvolveram e se consolidaram ao longo do processo de formação da sociedade brasileira, bem como identificar de que maneira as políticas neoliberais encontram condições para a sua implantação e reprodução.

Igualmente importante para o entendimento da noção de heterogeneidade da sociedade civil, diz respeito ao papel da esquerda, da Igreja Católica, de alguns setores das elites conservadoras, bem como dos diversos modelos associativos que adquirem as organizações que a compõem. De modo semelhante à sociedade civil, aqui também o Estado é visto na sua heterogeneidade. Em que consiste essa heterogeneidade? Em primeiro lugar, diz respeito ao modo como as instituições estatais se formaram em diferentes ciclos ou períodos políticos.

Na medida em que a transformação dessas instituições é desigual e não se completa com as mudanças de regime, a coexistência de instituições fundadas em princípios organizacionais distintos caracteriza uma forma de heterogeneidade do Estado. Além disso, esta também se apresenta vinculada à sua própria estrutura (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 34).

A compreensão do funcionamento do Estado, a partir dessa perspectiva, se mostra bastante frutífera, uma vez que se tem o retorno da institucionalidade democrática e, portanto, eleições livres e liberdade de organização partidária se abrem espaços para distintos projetos políticos e que podem ascender a distintos níveis do governo e chegar a transformar as estruturas de operação estatal em um sentido mais democrático. Sobre esse aspecto, vale lembrar a construção de espaços públicos de ampliação e democratização da gestão estatal,

como os vários conselhos, fóruns, câmaras setoriais e OPs, implementados ao longo das duas últimas décadas.

Os governos de coalizão também constituem aspecto importante para concepção de heterogeneidade do Estado. A necessidade de distribuir cargos no aparato do Estado pode levar a diferentes formas de relação com a sociedade civil. Abrindo a possibilidade para diferentes projetos. Paralelo às agências do Estado que podem estabelecer diferentes relações com a sociedade. Encontra-se a sociedade política, na qual se inclui não apenas os aparatos do governo e a sua estrutura institucional e legal, mas também os partidos no governo, os partidos no parlamento e nos governos locais e regionais (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 36).

Como parte da sociedade política os partidos cumprem papel importante, na medida em que estabelecem mediações entre a sociedade civil e o Estado. Aqui também há espaço para diferentes projetos que resultam na inovação democrática, mas também reformulam ou atualizam diversas formas de autoritarismo ou reforçam o projeto neoliberal. Além das formas oportunistas como é o caso do fisiologismo ou mesmo das legendas de aluguel, já bastante conhecidas da política brasileira.

De modo que sociedade civil e o Estado, quando pensados em termos de heterogeneidade permite identificar as várias possibilidades de articulação de diferentes projetos, sendo tais projetos interpretados dentro das várias matrizes culturais, responsáveis pelo processo de formação de cada sociedade em questão. Permitindo uma melhor compreensão das relações entre sociedade civil e o Estado, assim como a percepção de que ambos os pólos são perpassados por orientações distintas e que, portanto, nem um nem outro têm o privilégio no processo de aprofundamento da democracia. Nesse sentido,

o processo de democratização, que se inicia com as lutas contra a ditadura militar e se estende aos nossos dias, sem previsão quanto ao seu término, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos. Esse entendimento permite dar conta da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos níveis do aparato Estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo (DAGNINO, 2002, p. 10).

Para completar o quadro de referências analíticas resta tratar das trajetórias políticas. Esse recurso tem como objetivo dar uma solução para a tensão causada por uma visão que entende a sociedade civil como o pólo da virtude democrática e o Estado como a encarnação do mal. De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) pode-se entender por trajetórias as formas biográficas que assumem algumas articulações entre a sociedade civil e o Estado. Elas podem ser de três tipos das quais interessa aqui a que trata do conteúdo do projeto e a que trata das redefinições, as razões para o destaque desses tipos de trajetórias estão ligadas a experiência no contexto brasileiro: a primeira diz respeito à convergência de uma série de atores civis e políticos no Brasil em torno de um projeto democrático participativo na segunda metade dos anos 80, que significou uma ruptura qualitativa com a matriz política anterior e que conseguiu assegurar a participação da sociedade civil nas decisões governamentais sobre assuntos públicos.

Consagrado na Constituição de 1988, o princípio da participação se expressou na criação de espaços públicos de deliberação como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal. Possibilitou também experiências como os Orçamentos Participativos e outros espaços inovadores de relação entre a sociedade civil e o Estado (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 75).

O segundo tipo de trajetórias incide diretamente sobre o Partido dos Trabalhadores (PT). Pois, se por um lado, no momento da sua criação conseguiu aglutinar um conjunto de atores sociais provenientes de vários setores da sociedade civil, em torno de um projeto de transformação democrática da sociedade brasileira e tal projeto começa a apresentar resultados já nos anos 80 com o retorno das eleições municipais e a vitória do partido em vários municípios, bem como ao longo dos anos 90. Com experiências que representam verdadeiras inovações democráticas em nível municipal. Por outro lado, ao longo dos anos o projeto participativo sofreu modificações significativas redefinindo as articulações entre o partido e os atores da sociedade civil (COUTINHO, 2006).

Mesmo correndo o risco de cometer erros com esse breve resumo da noção de trajetória, é possível verificar, no entanto, os potenciais de tal recurso analítico que quando combinado com as noções de heterogeneidade da sociedade civil e a de heterogeneidade do Estado permitem uma visão muito mais complexa e realista de como se dá a formulação dos diversos projetos políticos. No caso específico das trajetórias é possível verificar o trânsito de ativistas e projetos da sociedade civil para a sociedade política, em particular ao Estado.

O aclaramento dessas questões permitiu identificar como as teorias que procuraram dar conta dos movimentos sociais, da sociedade civil, bem como da esfera pública foram recebidas no âmbito da América Latina e particularmente no Brasil. Embora importantes no sentido de que forneceram uma resposta alternativa para o entendimento do processo de redemocratização quando comparadas com as teorias da transição, ao longo dos últimos anos, no entanto, essas teorias padeceram de uma série de problemas resultante de uma concepção por demais homogeneizante da sociedade civil e do Estado. O problema estaria na dificuldade de perceber um processo mais recente, que diz respeito à diferenciação interna da sociedade civil e suas consequências para o aprofundamento da democracia no Brasil. Contudo, como resultado dos ganhos do período de mobilizações quando os novos atores sociais entraram em cena estaria o esboço de um projeto democrático-participativo, que encontrou na nova Constituição os recursos para a sua implementação.

Na base desse projeto estaria uma concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade civil. Tal projeto estaria ligado, por sua vez, a reinvenção da democracia participativa nos países do Sul, que conforme Santos e Avritzer (2002) teve início com os processos de redemocratização.

Mais fundamental ainda é que esses processos, pelo menos para os casos estudados em Santos (2002), iniciaram-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política. Trata-se, portanto, não somente do questionamento da democracia representativa, como também da possibilidade de desprivatização do Estado, tornando-o mais permeável ao interesse público a ser formulado nas instâncias de participação da sociedade e, nesse sentido, menos subordinado à apropriação dos seus recursos.

O projeto democrático-participativo encontrou no Brasil a sua expressão mais bem sucedida (SANTOS e AVRITZER, 2002; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006), particularmente na experiência do OP que desde a sua implantação em Porto Alegre vem sendo reproduzida em outras cidades e regiões do Brasil (RIBEIRO e GRAZIA, 2003; TEIXEIRA, 2003), assim como em outros países (AVRITZER e NAVARRO, 2003).

Temos, portanto, no caso brasileiro, uma primeira forma bem-sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa. Essa combinação se dá em três níveis: no nível local, cidadãos participam de um processo de negociação e deliberação sobre prioridades

na distribuição de bens públicos. Esse processo expressa um elemento já ressaltado que é a necessidade da democracia se articular com uma nova gramática social. No caso do Orçamento Participativo, essa gramática tem dois elementos: distribuição justa de bens públicos e negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais. As assembleias regionais, as listas de acesso prévio a bens públicos e o conselho do Orçamento Participativo expressam essa dimensão que denominamos acima de proceduralismo participativo, um processo de participação ampliada envolvendo um amplo debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 66-67).

Vários autores identificaram o surgimento do OP como parte de um conjunto de iniciativas que, desde a segunda metade da década de 70 do século passado, fizeram emergir propostas de tornar a administração pública mais permeável à participação popular e assim como outras experiências mais significativas de mudança na forma da democracia tiveram suas origens em movimentos sociais que questionaram as práticas sociais de exclusão através de ações que geraram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos, isto é, uma cultura de direitos (TEIXEIRA e ALBUQUERQUE, 2006; SANTOS e AVRITZER, 2002; BAIERLE, 1998; PAOLI e TELLES, 1998).

Um outro aspecto associado ao surgimento do OP é a presença de um partido de esquerda, particularmente o Partido dos Trabalhadores (SOUZA, 2001; SANTOS, 2002-a; BAIERLE, 1998). Souza (2001) destaca também a precedência de outras experiências participativas durante o período militar, bem como o aumento das receitas municipais ao longo da abertura política e, posteriormente com a Constituição e a decisão de alguns governos locais de proceder ao ajuste fiscal.

Do ponto de vista teórico, as experiências de OP adquiriram nos últimos anos relevância profunda em três tipos de debate no interior da teoria democrática: no debate sobre a relação entre sociedade civil e democracia local; no debate sobre o desenho institucional e nos debates sobre o aprofundamento da democracia (AVRITZER, 2003). Particularmente, esse último torna-se importante para o presente trabalho, na medida em que parte da hipótese de que uma das contribuições da experiência do OP para teoria democrática contemporânea é a possibilidade de articular participação com representação.

Essa questão será discutida no capítulo que se segue. Para tanto, o trabalho fará uso da contribuição das teorias da democracia deliberativa principalmente do trabalho de Habermas (2002; 1997), Bohman (1997; 1996) e Cohen (1997-a; 1997-b). Em comum, esses autores compartilham a visão de que a legitimidade do processo democrático deriva principalmente

da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Essa visão é contestada pelos críticos da democracia deliberativa, ao afirmar que a complexidade social, assim como o pluralismo característico das sociedades contemporâneas coloca dificuldades para que os indivíduos, mesmo para aqueles mais informados, participem da deliberação.

Apesar da validade dessas críticas, Teixeira e Albuquerque (2006); Santos e Avritzer (2002); Baierle (1998); Paoli e Telles (1998) perceberam na retomada da democracia nos anos 70 no Sul da Europa e nos anos 80 na América Latina, uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social. As implicações dessa disputa resultaram na retomada da discussão sobre a democracia e tal retomada permite questionar o modelo elitista da democracia, com respostas alternativas para ampliação da participação, conforme discutido ao longo do presente capítulo. É sobre as possíveis respostas para essas questões, que a quinta parte irá tratar.

## 5 DEMOCRACIA DELIBERATIVA: HABERMAS, COHEN E BOHMAN

Em consonância com o que vem sendo tratado, o terceiro capítulo deste estudo procurou mostrar que o diagnóstico do processo político no mundo moderno implicou na redução dos espaços de participação e na impossibilidade de alcançar um bem comum. Essas dificuldades foram levantadas no final do século XIX e na primeira metade do século XX. Por trás desse diagnóstico, estavam as dificuldades de se atingir um consenso sobre questões de interesse público num contexto de pluralismo cultural, bem como em função do crescimento de estruturas burocráticas que tinham como implicação para a vida política, a redução dos espaços de participação. Essa concepção de democracia, que se tornou hegemônica na primeira metade do século XX, implicou na aceitação das seguintes características do funcionamento do processo político:

O primeiro desses elementos consiste na noção de que as diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação. Conseqüentemente, a única forma de se fazer política democrática seria deixando tais diferenças de lado. Desse modo, a argumentação de uma condição pluralista seria deixada de fora da política. O segundo elemento no processo de afirmação de uma concepção decisionística de democracia está relacionado à defesa de uma inter-relação estreita entre administração não-participativa e preservação da complexidade. De acordo com tal concepção, é a redução das demandas e a capacidade da burocracia em segui-las racionalmente que determina a eficiência. Novamente, o processo de argumentação e troca de informação intrínseco às formas participativas de administração é excluindo do campo da política. Por fim, o terceiro elemento da afirmação de uma concepção decisionística de deliberação é a idéia de que o processo eleitoral consiste na aferição de preferências individuais pré-formadas (AVRITZER, 2001, p. 21-22).

Contudo, em que pese a validade dessas observações, um conjunto de autores já em meados da segunda metade do século passado, encontraram indicadores que permitiam questionar às restrições à participação tal qual foi colocado pelos teóricos do elitismo democrático. Tais indicadores estariam relacionados ao surgimento dos movimentos sociais e a proeminência da ampliação da participação reivindicada por eles (PATEMAN, 1992; SANTOS e AVRITZER, 2002), pelo revival do conceito de sociedade civil (COHEN e ARATO, 1992), pela descoberta da esfera pública (HABERMAS, 1984) e pela retomada, no âmbito da teoria da democracia, da dimensão deliberativa e participativa (BOHMAN e REGH, 1997; BOHMAN, 1996; HABERMAS, 1997; SANTOS, 2002-a).

Particularmente importante foram os processos de inovação institucional, que tiveram na retomada da institucionalidade democrática nos países da América Latina, principalmente no Brasil, experiências exitosas de combinação da participação com a representação, como foi mostrado ao longo do quarto capítulo. Essas experiências vêm chamando a atenção de vários autores pela sua capacidade de articular elementos participativos, de deliberação e de representação, constituindo o que Santos e Avritzer (2002) denominaram de proceduralismo participativo.

A questão a ser levantada, no entanto, é se realmente as experiências de OP representam uma resposta alternativa aos problemas levantados pelo elitismo democrático face às condições de funcionamento do processo político no mundo moderno. No que se segue o presente estudo argumenta sobre a possibilidade de superar tais problemas à luz de uma produção que vem se avolumando ao longo dos últimos anos. Essa produção assume que a representação é parte integrante do processo de construção de decisões, mas ao mesmo tempo assume também, que esse processo deve ser qualificado pela participação e discussão em fóruns públicos extra-institucionais (BOHMAN, 1996) e dessa maneira o processo político pode contar com a contribuição daqueles diretamente afetados por essas decisões.

## 5.1 HABERMAS E A ESFERA PÚBLICA DEMOCRÁTICA

No plano da teoria democrática, quem primeiro enfrenta os problemas levantados pelo elitismo democrático acerca do funcionamento da democracia no mundo moderno é Habermas (1997). Conforme Avritzer (2001, 29) o autor em referência, apesar de suas variações em termos de elaborações conceituais, sua obra sempre esteve vinculada a uma tentativa de reintroduzir uma forma de debate argumentativo na análise do componente político. Nesse sentido, para Habermas o problema levantado pelo elitismo democrático que trata da expansão da burocracia e da contradição entre democracia e ampliação da dimensão estatal, assim como o da relação entre bem comum e racionalidade, recebe uma resposta diferente daquela que foi dada pelo elitismo democrático.

Ambas as questões são equacionadas por Habermas, a partir da problemática da racionalidade. Posto que o autor identifica a existência de dois tipos de racionalidade: uma comunicativa e outra sistêmica<sup>42</sup>. Dessa maneira é possível tratar tanto o fenômeno da

---

<sup>42</sup> Ver a esse respeito: HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la Acción Comunicativa**. Madrid, Taurus, 1987.

burocratização quanto o fenômeno da pluralização. Nesse sentido, segundo Habermas, a burocratização estaria associada à racionalidade sistêmica e seria dominante na esfera administrativa do Estado moderno, que teria como característica a lógica estratégico-competitiva e uma forma impessoal de coordenação da ação. Estariam aqui, portanto, os elementos inibidores dos espaços de participação, característicos do mundo moderno.

No entanto, ainda segundo o autor, essa não seria a única característica da política no mundo moderno. A essa visão Habermas contrapõe a racionalidade comunicativa capaz de nutrir e fortalecer as formas interativas de comunicação com as quais a democracia foi identificada pelos teóricos da política moderna. É a racionalidade comunicativa que estrutura a esfera pública entendida enquanto uma arena discursiva na qual os valores democráticos se formam e se reproduzem (AVRITZER, 1996).

Por outro lado, o problema levantado por Schumpeter (1942) acerca da impossibilidade de se sustentar uma concepção substantiva de bem comum é tratado por Habermas a partir da maneira como ele constrói o seu conceito de racionalidade comunicativa, ou seja, é preciso, segundo o autor, para dar conta dessa questão, transitar para o domínio das éticas formais ou discursivas, que, por sua vez, estariam baseadas na idéia de que a argumentação pública envolve um princípio de universalização que tem um conteúdo ético-formal.<sup>43</sup> A resposta dada por Habermas permite ao autor definir a democracia como o processo de institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação, processo esse capaz de proceduralizar a soberania popular ao tornar o sistema político dependente das redes periféricas de comunicação presentes na esfera pública (AVRITZER, 1996; 123).

Ou seja:

esse processo democrático estabelece um nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos. Nessa linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação lingüística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa (HABERMAS, 1997, p. 19).

---

<sup>43</sup> Está além dos objetivos do presente trabalho discutir como Habermas transita para discussão das éticas formais ou discursivas. Contudo, vale destacar que para o autor “apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional” (HABERMAS, 1995, apud SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 52).

Essencial para a operacionalização desse procedimento ideal de deliberação e tomada de decisão das políticas deliberativas é o processo de institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação, assim como da inter-relação de processos deliberativos institucionalizados, como opinião pública informalmente constituída.

A estratégia adotada por Habermas para a operacionalização desse modelo se dá a partir da relação centro-periferia. Sendo o núcleo do sistema político os seguintes complexos institucionais: a administração (incluindo o governo), o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (incluindo as corporações parlamentares, eleições políticas, concorrência entre os partidos, etc.). Nas margens da administração forma-se uma espécie de periferia interna, que abrange instituições variadas, dotadas de tipos diferentes de direito de auto-administração ou de funções estatais delegadas, de controle ou de soberania (universidades, sistemas de seguros, representações de corporações, câmaras, associações benéficas, fundações, etc.).

Desse modo, a política deliberativa para Habermas se dá mediante duas vias: a formação da vontade democraticamente constituída nos espaços institucionais e a construção da opinião informal nos espaços extra-institucionais. Fundamentais aqui são os conceitos de esfera pública e sociedade civil. Na medida em que Habermas oferece um modelo discursivo de democracia que não se encontra somente no sistema político-administrativo encarregado de tomar as decisões vinculantes nem exclusivamente na sociedade.

A democracia deve ser analisada a partir da relação entre esses dois pólos: as decisões tomadas no nível do sistema político devem se fundamentar e justificar no âmbito da sociedade, através de uma esfera pública revitalizada. O sistema político deve estar ligado as redes periféricas da esfera pública política por meio de um fluxo de comunicação que parte das redes informais dessa esfera pública, institucionalizada por meio dos corpos parlamentares chegando ao sistema político influenciando as decisões tomadas.

O fluxo de comunicação entre a formação da opinião pública das eleições institucionalizadas e as decisões legislativas são pensadas para garantir que as influências geradas pela publicação e pelo poder produzido comunicativamente sejam transformadas através da legislação em poder administrativamente utilizável. Nesse sentido, a sociedade civil, base social da esfera pública autônoma, constituída por associações e movimentos sintonizados com a ressonância dos problemas sociais na esfera da vida privada, absorve e transmite as questões ali tematizadas de forma ampliada na esfera pública (HABERMAS, 1997).

Entretanto, se por um lado, Habermas avança em termos de uma concepção decisionista da deliberação, segundo a qual a “racionalidade deliberativa constituiria o resultado de uma reflexão individual” (AVRITZER, 2001, p. 27), conforme aparece em Rawls<sup>44</sup>, com uma teorização dos fóruns, por outro lado, não consegue avançar no sentido de apontar o caminho que vai dos fóruns para o sistema político e administrativo. Segundo o autor, esse caminho supõe as seguintes características,

na esfera pública, ao menos na esfera pública liberal, os atores não podem exercer poder político, apenas influência. E a influência de uma opinião pública, mais ou menos discursiva, produzida através de controvérsias públicas, constitui certamente uma grandeza empírica, capaz de mover algo. Porém, essa influência pública e política têm que passar antes pelo filtro dos processos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade, transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se numa legislação legítima, antes que a opinião pública, concretamente generalizada, possa se transformar numa convicção *testada* sob o ponto de vista da generalização de interesses e capaz de legitimar decisões políticas (HABERMAS, 1997, p. 105). **[grifos do autor]**.

Apesar de Habermas apresentar uma resposta aos problemas levantados pelo elitismo democrático no que diz respeito às condições de funcionamento da política no mundo moderno, a maneira como ele pensa os processos de institucionalização da formação democrática da opinião e da vontade restringida ao papel de influência, não permite pensar elementos institucionais para operacionalização da democracia deliberativa.

Colocado em outros termos, a legitimidade do processo democrático traça os procedimentos e pressupostos comunicativos para formação democrática da vontade e da opinião, os quais funcionam, por sua parte, como canais para racionalização discursiva das

---

<sup>44</sup> Aqui também está além dos objetivos do presente trabalho desenvolver o argumento rawlsiano, sobre o papel e o lugar dos elementos deliberativos na sua teoria. Entretanto, a resposta dada por Rawls continua sustentando uma dualidade em relação à deliberação e pode ser interpretada de duas maneiras: uma primeira, que embora aponte a importância da avaliação à luz de todos os fatos relevantes, avançando nos termos colocados pela concepção decisionístico, por parte dos indivíduos, restringe-se a uma concepção deliberativa e argumentativa mínima. Já na segunda, o autor reconhece que os indivíduos não têm uma concepção de preferência pré-estabelecida. Seria, portanto, a partir dessa segunda maneira que o trabalho de Habermas avançaria para uma concepção argumentativa da democracia deliberativa ao introduzir uma teorização dos fóruns. Para uma discussão dessas questões, ver: AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: LEIS, H. Ricardo, SCHERER-WARREN, Ilse, COSTA, Sergio (Orgs.). **Modernidade Crítica e Modernidade Acrítica**. Florianópolis: Cidade Futura, 2001. Para o debate Rawls e Habermas, Ver: HABERMAS, Jürgen. Reconciliação através do uso público da razão: observações sobre o liberalismo político de John Rawls. **Educação & Sociedade**, ano XVII, n. 57, p. 597-620, dez. 1996. (número especial). RAWLS, John. Resposta a Habermas. **Educação & Sociedade**, ano XVII, n. 57I, p. 621-673, dez. 1996. (número especial). Para sistematização do pensamento de Rawls, ver: DIETERLEN, Paulette. Las Etapas del Pensamiento de John Rawls. **Metapolítica**, México, v. 2, n. 6, p. 327-337, 1998. Ou ainda. RAWLS, John. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. **Lua Nova**, n. 25, p. 25-59, 1992.

decisões do governo e da administração. Essa formação da vontade e da opinião democrática, vinculada ao poder administrativo, monitora o exercício do poder político assim como a realização de programas. Independentemente disso, somente o sistema político pode “agir”. Ele constitui um sistema parcial, especializado em decisões que obrigam coletivamente, ao passo que as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede ampla de sensores que reagem à pressão de situações problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes. A opinião pública transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode “dominar” por si mesmo o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo (HABERMAS, 1997).

Entretanto, vale lembrar que a operacionalização do ideal deliberativo nas sociedades complexas, desenvolvido por Habermas, não exclui o processo representativo. Ao contrário, são complementares desde que a escolha política se legitime quando originada no processo deliberativo que ocorre nos espaços públicos entre agentes livres, iguais e racionais.

Nesse sentido, é preciso deslocar a atenção para aqueles autores que caminhando entre Rawls e o próprio Habermas (AVRITZER, 2001) procuram desenvolver elementos institucionais para a operacionalização da democracia deliberativa. São eles Cohen (1997-a; 1997-b) e Bohman (1996; 1997). Assim como Habermas, para esses autores a legitimidade do processo democrático deriva principalmente da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Essa participação, no entanto, vai além do ato de votar e se caracteriza por uma racionalidade distinta da instrumental e estratégica. Do mesmo modo, esses autores compartilham a idéia de que as instituições nas sociedades complexas não impossibilitam a operacionalização do ideal de soberania popular.

Para tanto, lançam mão do conceito de democracia deliberativa com o objetivo de apresentar alternativas aos desenhos institucionais vigentes nas sociedades modernas, que por sua vez requer que os cidadãos e seus representantes levem seus interesses e razões a um fórum público antes de decidir. Essa decisão, segundo os autores, não se dá por meio da competição dos grupos de interesse nem através da agregação de preferências individuais em um mercado político, mas sim por mecanismos deliberativos que tem como fundamento a participação dos cidadãos nesses fóruns. Contudo, a diferença entre esses autores começa quando se busca operacionalizar o conceito de democracia deliberativa.

## 5.2 COHEN E O MOMENTO INSTITUCIONAL

A crítica de Cohen em relação à estratégia habermasiana, está ligada ao papel que cabe aos cidadãos contemporâneos na política. Para Habermas, aos cidadãos caberia criticar e influenciar as decisões das instituições e não o autor dessas decisões, conforme mencionado acima. Pensando dessa maneira, o autor acaba subestimado o potencial da soberania popular na democracia contemporânea e a possibilidade da deliberação pública efetiva. Ou seja, torna a democracia alheia às rotinas institucionais estabelecidas pela política moderna, na medida em que valoriza condições excepcionais de influência das associações que se localizam fora do circuito institucional do poder, isto é, das regras do sistema. Para Cohen (1997-a, p. 412), uma concepção de democracia deliberativa:

É organizada em torno de um ideal de justificação política. De acordo com este ideal, para justificar o exercício do poder político coletivo, é preciso proceder sobre bases da razão pública livre entre iguais. Uma democracia deliberativa institucionaliza esse ideal<sup>45</sup>.

A preocupação do autor é dirigida para as condições de institucionalização dessa razão pública, na medida em que para Cohen a democracia não pode ser pensada apenas como uma forma da política, mas sim em termos de um conjunto de condições sociais e institucionais que facilitam a discussão livre entre cidadãos iguais, as razões que levam a essa visão estão ligadas a idéia de que essas condições possibilitam a participação, a associação e a expressão.

Porque os membros de uma associação democrática consideram os procedimentos deliberativos como a fonte da legitimidade, é importante para eles que os termos dessa associação não sejam apenas os resultados dessa deliberação, mas que se manifestem para eles enquanto tal. Eles preferem instituições nas quais as conexões entre deliberação e resultados sejam evidentes do que instituições nas quais tais conexões sejam menos claras<sup>46</sup> (COHEN, 1997-b, p. 73).

O autor transforma o processo de discussão argumentativa, proposto por Habermas e Rawls em um processo de deliberação institucional (AVRITZER, 2001, p. 37). Aqui fica

---

<sup>45</sup> “is organized around an ideal of political justification. According to this ideal, to justify the exercise of collective political power is to proceed on the basis of a free public reasoning among equals. A deliberative democracy institutionalizes this ideal”.

<sup>46</sup> “Because the members of a democratic association regard deliberative procedures as the source of legitimacy, it is important to them that the terms of their association not merely be the results of their deliberation, but also be manifest to them as such. They prefer institutions in which the connections between deliberation and outcomes are evident to ones in which the connections are less clear”.

evidente a alternativa que Cohen procura desenvolver acerca de uma concepção deliberativa da democracia, isto é, se por um lado, a discussão pública e racional se torna o ponto de partida para a deliberação, por outro, tão importante quanto esse primeiro momento é o processo de institucionalização, posto que garante os resultados a que se chegou em termos de discussão. Nesse sentido, uma concepção ideal de democracia deliberativa, assim como Cohen a concebe, procura, portanto, pensar as instituições como o local em que as escolhas coletivas são feitas e os resultados sociais são publicamente justificados. O autor enfatiza

que o ideal do procedimento deliberativo tenha em vista fornecer um modelo para as instituições refletirem – num primeiro momento, para as instituições em que as escolhas coletivas são feitas e os resultados sociais publicamente justificados – e não caracterize uma situação inicial em que os termos da própria associação são escolhidos<sup>47</sup> (COHEN, 1997-b, p. 73).

A alternativa proposta por Cohen busca oferecer ocasiões mais institucionalizadas para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão coletiva. Onde os atores da esfera pública solucionam seus problemas coletivamente através de mecanismos diretos. Nesse sentido, a esfera pública assume outra função, diferente daquela apontada por Habermas, a de buscar formas de resolver problemas diretamente com as agências públicas e não apenas promover o debate público que pode ou não influenciar a arena política formal. Tal estratégia, conforme o autor, não assegura um diálogo permanente com o poder público e, com isso, não se sabe a capacidade de influência real das opiniões coletivamente formadas na esfera pública informal no circuito oficial do poder. De modo que, a existência da esfera pública, para esse autor,

se vincula ao fato de que os cidadãos participam, de fato, das soluções de problemas e em função dos termos deliberativos dessa participação. Socialmente heterogênea porque os membros não compartilham características sociais, qualidades morais e informações comuns (FARIA, 2000, p. 57).

Para Cohen, portanto, uma concepção deliberativa coloca a razão pública no centro da justificação política e, pode ser capturada como um procedimento ideal da deliberação pública.

---

<sup>47</sup> “that the ideal deliberative procedure is meant to provide a model for institutions to mirror – in the first instance for the institutions in which collective choices are made and social outcomes publicly justified – and not to characterize an initial situation in which the terms of association themselves are chosen”.

Em tais procedimentos os participantes tratam uns aos outros como iguais; eles têm a intenção de defender e de criticar instituições e programas em termos que os outros teriam razão para aceitar, dado que o fato do pluralismo supõe que o outro é razoável. Os indivíduos estão preparados para cooperar de acordo com os resultados dessa discussão tratando tais resultados como dotados de autoridade<sup>48</sup> (COHEN, 1997-a, p. 413).

Portanto, o objetivo central da concepção deliberativa é especificar as precondições institucionais para a tomada de decisão. A questão central sobre a reflexão institucional é como ela pode tornar a deliberação possível, na medida em que, as instituições em uma democracia deliberativa não existem apenas para implementar os resultados da deliberação como se a deliberação livre pudesse seguir sem instituições apropriadas (COHEN, 1997-b). Entretanto, e esse é um ponto importante, Cohen supõe, diferente de Habermas, que pode haver decisões que não ocorram por consenso e que, apesar de tudo, são legítimas. Nesse sentido, a decisão é tomada com base na regra da maioria, muito embora ainda assim será aceita pela minoria como legítima (COHEN, 1997-a).

Outro autor que também procura dar respostas ao problema da institucionalização face ao processo de deliberação é Bohman (1996). Sua concepção de democracia deliberativa compartilha com Habermas e Cohen a preocupação de tornar as instituições públicas mais democráticas através da qualificação dos métodos e das condições de debate, discussão e persuasão, isto é, através da deliberação pública<sup>49</sup>, bem como compartilha com esses mesmos autores o pressuposto de que a democracia implica alguma forma de deliberação pública e que a teoria deliberativa tem como desafio mostrar como a idéia central desse modelo, ou seja, a legitimidade das decisões de qualquer governo deriva do juízo crítico dos cidadãos livres e iguais, podem ser operacionalizadas nas sociedades complexas e pluralistas (BOHMAN, 1996).

---

<sup>48</sup> “In such a procedure participants regard one another as equals; they aim to defend and criticize institutions and programs in terms of considerations that other have reason to accept, given the fact of reasonable; and they are prepared to cooperate in accordance with the results of such discussion, treating those results as authoritative”.

<sup>49</sup> “[...] ‘público’ aqui se refere não apenas a *maneira* como os cidadãos deliberam, mas também ao *tipo de razões* que eles cedem na deliberação. ‘O público’ denota não apenas o corpo de cidadãos, mas também a existência de esferas sobrepostas de tomada de decisão, discussão e comunhão de informações que poderia ser aberto, em princípio, para qualquer um” (BOHMAN, 1996, p.25). **[grifos do autor]**

### 5.3 BOHMAN: DIÁLOGO E INSTITUCIONALIZAÇÃO

Para tanto o autor parte do princípio de que a deliberação é “um processo dialógico de intercâmbio de razões cujo objetivo é solucionar situações problemáticas que não poderiam resolver-se sem a coordenação e a cooperação interpessoal” (BOHMAN, 1996, p. 27). Assim, o diálogo<sup>50</sup> assume um papel importante na sua concepção de deliberação, na medida em que através dele as capacidades para o ato deliberativo podem ser exercidas conjuntamente. Isso é importante, segundo o autor, porque o diálogo público é possível precisamente quando não existe acordo entre os participantes ou quando os interlocutores não estão frente a frente. Portanto, para Bohman, a deliberação é muito mais uma atividade cooperativa e pública do que mesmo uma forma de discurso ou argumentação. De modo que a deliberação se constitui em uma:

Atividade social articulada, mergulhada na ação social do diálogo – um intercâmbio de razões. Essa deliberação é tipicamente iniciada em e sobre um contexto social específico. Ela começa com uma situação problemática em que a coordenação se quebrou; ela continua quando os atores estão aptos a cooperar [...] que os agentes estão suficientemente convencidos em continuar com a cooperação. Um resultado da atual decisão é aceitável quando as razões por trás dela são suficientes para motivar a cooperação de todos aqueles na deliberação<sup>51</sup> (BOHMAN, 1996, p. 32-33).

Como pode ser observado, o principal objetivo do ato de deliberação consiste na resolução de situações problemáticas e, ao mesmo tempo, restaurar a cooperação entre os atores e coordenar seus resultados. Os critérios para que a deliberação tenha bom êxito se dá quando “os participantes de uma atividade conjunta reconhecem que eles podem contribuir e influenciar os resultados, mesmo existindo desacordo nela” (BOHMAN, 1996, p. 33). No entanto, como certos tipos de influência não são suficientes para produzir a cooperação, o autor entende que o diálogo deliberativo busca minimizar, nesse sentido, as influências não públicas e substituí-las pela influência dos contribuintes no debate público.

---

<sup>50</sup> “Tal abordagem se basea nas possibilidades do diálogo, em lugar do discurso ou da argumentação, desde que é através do diálogo que a deliberação torna-se ‘pública’ e as decisões legítimas. A análise do discurso refere-se a quais argumentos ou tipos de justificação que podem ser publicamente convincentes; por contraste, a análise do diálogo preocupa-se em como a interação pública produz razões ‘convincentes’ (BOHMAN, 1996, p.25). [grifos do autor].

<sup>51</sup> “joint social activity, embedded in the social action of dialogue – the give and take of reason. Such deliberation is typically initiated in and about a specific social context. It begins with a problematic situation in which coordination breaks down; it succeeds when actors once again are able to cooperate. [...] that agents are sufficiently convinced to continue their ongoing cooperation. An outcome of an actual decision is acceptable when the reasons behind it are sufficient to motivate the cooperation of all those deliberating”.

Na medida em que, para Bohman, o diálogo é livre e aberto a todos os cidadãos, cada ator ou grupo cooperaria na deliberação porque espera racionalmente que sua visão seja incorporada na decisão, a qual, por sua parte, será favorável ou pelo menos não desfavorável para ele. De modo que a deliberação é pública não somente porque todos podem tomar parte das atividades, mas principalmente no sentido de que ao fazê-lo mantém seu caráter público. O autor reforça que as razões são públicas quando são suficientemente convincentes para motivar cada cidadão através de mecanismos dialógicos, na medida em que é através do diálogo que a deliberação torna-se pública e as decisões legítimas (BOHMAN, 1996).

Se por um lado, a deliberação permite tornar pública as razões via diálogo, cujo objetivo é resolver situações problema tornando as decisões legítimas. Por outro lado, essas decisões, segundo Bohman, precisam se dar em condições de deliberação livre e racional na qual todos os cidadãos são iguais e possuem voz efetiva.

Bohman enfrenta a questão identificando três condições para o procedimento deliberativo, são elas: não-tirania (non-tyranny), igualdade (equality) e publicidade (publicity). As duas primeiras, conforme o próprio autor, “são suficientes apenas para tornar a deliberação minimamente democrática<sup>52</sup>” (BOHMAN, 1996, p. 37). Por outro lado, a publicidade aparece ligada ao espaço social em que a tomada de decisão toma lugar e ao tipo de razão oferecida pelos cidadãos. No entanto, o autor distingue a publicidade fraca da publicidade forte<sup>53</sup> e admite que “em qualquer caso, a publicidade admite o desacordo e qualquer mecanismo democrático requer a publicidade forte para as decisões serem legítimas<sup>54</sup>” (BOHMAN, 1996, p. 37).

A centralidade da publicidade se dá, na medida em que ela constitui e dirige o espaço social necessário para a deliberação democrática, isto é, a esfera pública. Ainda com relação ao papel da publicidade, segundo Bohman, ela trabalha em três níveis: “ela cria o espaço social para a deliberação; ela governa os processos de deliberação e as razões produzidas nele e fornece um padrão para julgar os acordos” (BOHMAN, 1996, p. 37-38). Com isso o autor acredita ter desenvolvido as condições para que o processo deliberativo ocorra. Nesse sentido, a esfera pública junto com a publicidade assume papel central para que se alcance a

---

<sup>52</sup> “sufficient only to make deliberation minimally democratic”.

<sup>53</sup> “Quando aplicado como contribuição para deliberação, publicidade quer dizer apenas que aquelas intenções dos falantes devem ser anuláveis no sentido de que elas podem tornar-se conhecidas. Quando aplicado ao processo político, a publicidade fraca requer que qualquer tentativa para influenciar a deliberação, como acordos laterais, são conhecidos por todos. Mas, no sentido forte, publicidade é uma norma do diálogo assegurando que todos os falantes possam efetivamente participar na arena do debate e da discussão”. (BOHMAN. 1996, p. 37).

<sup>54</sup> “in any case, publicity admits of degrees, and any democratic mechanism requires strong publicity for decisions to be legitimate”.

deliberação livre e racional. Entretanto, para Bohman, isso é possível através do diálogo e não do discurso.

Aqui reside uma das principais diferenças entre Bohman e Habermas, apesar de o autor reconhecer a importância da concepção habermasiana de esfera pública e sua capacidade de generalizar a comunicação, ainda assim considera que a deliberação se torna pública pelo diálogo. A questão para Bohman está no fato de que a análise do diálogo estaria interessada em como a interação pública produz os efeitos práticos nos participantes que elaboram razões convincentes, ao passo que a análise do discurso se interessa pelos argumentos e pelos tipos de justificação que podem ser publicamente convincentes. A versão discursiva, portanto, procura reconstruir os ideais de convergência, unanimidade e imparcialidade em termos políticos e, segundo Bohman, esses ideais não são necessariamente os pressupostos da discussão democrática ou da argumentação pública.

Nesse sentido, o autor sustenta que o processo dialógico parte do pressuposto de que a publicização não consiste em um conhecimento pleno de todos os interesses e todas as razões relevantes, trata-se muito mais de uma forma particular onde se oferecem razões e se obtém respostas através da comunicação. Oferecer uma razão, segundo o autor, é demandar uma resposta dos outros e, nesse sentido, se a audiência deseja respostas em geral e não restritas, tanto a razão como a audiência a qual está dirigida podem ser consideradas públicas.

Tal público se distingue do coletivo na medida em que a comunicação generalizada através da esfera pública não requer qualquer conjunto compartilhado de crenças e valores de primeira ordem. A esfera pública não precisa de uma consciência coletiva nem de uma comunidade, ainda que ambas possam surgir da prática pública. Entretanto, para sustentar temporalmente essa esfera pública e esse processo de reflexão é necessária uma estrutura comum, qual seja; uma estrutura formal e informal de convenções, acordos e leis explícitas que tornem possível a deliberação pública. Essa estrutura deve ser garantida pela própria razão pública e deve possibilitar a deliberação. Para cumprir tal tarefa deve estar aberta a novas razões e revisões (BOHMAN, 1996).

Deliberação demanda uma forma singular de atividade cooperativa que pode continuar mesmo quando existe conflito. Ela requer nem um acordo unânime de todos, nem um certo acordo agregativo de cada, mas um acordo ideal distributivo que concede a cada um sua própria motivação para cooperar no processo de julgamento público. Uma abordagem dialógica da deliberação melhor captura o andamento do processo de reinterpretação de

normas e procedimentos à luz de novas experiências e situações problemáticas<sup>55</sup> (BOHMAN, 1996, p. 53).

Essas condições permitem que se alcance a razão pública e possibilite a deliberação mantendo-se abertas para novas razões e revisões. Nesse ponto, o autor se pergunta sobre em que sentido a cooperação democrática é racional. Para ele, racionalidade, nesse contexto, diz respeito não ao conteúdo das crenças, mas sim como os atores usam e adquirem conhecimento. Em decorrência dessa definição as práticas sociais são entendidas como racionais na medida em que promove a aquisição e o uso do conhecimento. De modo que,

a política deliberativa não possui um domínio próprio; ela inclui aquelas atividades diversas como a formulação e a efetivação dos objetivos coletivos produzindo a decisão política sobre sentidos e fins, resolvendo conflitos e princípios e resolvendo problemas como eles emergem no andamento da vida social<sup>56</sup> (BOHMAN, 1996, p. 53).

Se por um lado, o caráter prático do processo deliberativo, que tem no diálogo o ponto de partida para a resolução de problemas permite que os atores elaborem razões convincentes. Por outro, é preciso pensar como se dá esse processo dialógico, ou seja, onde localizar o uso público da razão nas sociedades modernas.

O ponto de partida da deliberação se constitui, conforme o autor, na identificação de situações problemáticas, isso permite compreende-la melhor como uma forma cooperativa e pública de ação social e menos como uma busca para estabelecer um novo consenso. Por conseguinte, para Bohman, essa mudança para a ação cooperativa enquanto modelo para a deliberação ajudaria a “mostrar como se resolve realmente os problemas políticos nas sociedades complexas e estabelecer os pressupostos necessários para alcançar acordos políticos nessas sociedades” (BOHMAN, 1996, p. 54). Finalmente, a compreensão do processo deliberativo, conforme Bohman desenvolve, está diretamente ligada a identificação e resolução de situações problemáticas.

---

<sup>55</sup> “Deliberation demands a unique form of cooperative activity that can continue even when there is conflict. It requires neither the unanimous agreement of all nor some aggregative agreement of each, but a distributive ideal of agreement that accords to each his own motivation of cooperating in processes of public judgment. A dialogical account of deliberation best captures the ongoing process of reinterpreting norms and procedures in light of new experiences and problematic situation”.

<sup>56</sup> “Deliberative politics has no single domain; it includes such diverse activities as formulating and achieving collective goals, making policy decisions about means and ends, resolving conflicts of interest and principle, and solving problems as they emerge in ongoing social life”.

No entanto, essa mesma deliberação dependerá de um aspecto diferente da ação social, ou seja, trata-se da *accountability* da ação em relação aos outros e a habilidade reflexiva dos atores para continuar cooperando na medida em que essa *accountability* possa ser estendida a todos os atores e as novas situações. Por outro lado, essa *accountability* se mede em termos de suas realizações práticas, isto é, “mesmo na vida diária, a *accountability* é exigida em situações onde as expectativas e a coordenação se quebram”<sup>57</sup> (BOHMAN, 1996, p. 54). Nesse sentido, a articulação pública deve ser inteligível e capaz de responder as objeções dos outros para que o público permaneça aberto, do contrário os atores podem perder sua posição pública como *accountable* e o espaço público se fechar.

Ainda como parte do processo de deliberação pública, o autor afirma que ele possibilita a emergência de duas capacidades sociais cruciais para o estabelecimento da cooperação: a *accountability* dos atores em situações problemáticas e a capacidade destes atores de empenhar-se na comunicação generalizada da esfera pública. Desse modo, a *accountability* pública demanda uma esfera pública política em todas as instituições nas quais as políticas públicas requerem dar respostas ao público. Sem suas próprias esferas públicas, tais instituições, independentemente do poder que possuem, não poderiam controlar-se.

A expectativa mútua e a *accountability* se desenrolam de duas formas distintas: como base para a coordenação e como meio para desafiar e sancionar outros atores quando tal coordenação se rompe.

A prática da deliberação pública cria uma nova base reflexiva e recursiva para expectativas gerais, muitas vezes tornadas explícitas pelo caráter das associações na forma de regras e (mais importante) disposições constitucionais, com seus procedimentos, direitos e divisão do poder<sup>58</sup> (BOHMAN, 1996, p. 55).

Tal prática é recursiva, na medida em que, sua estrutura pode ser usada para mudar as práticas de *accountability*. Podendo ser incluídas aí todas as práticas de revisão das decisões e as decisões democráticas. Segundo Bohman, na maioria dos casos a revisão começa com demandas mútuas de *accountability* dos atores na esfera pública.

---

<sup>57</sup> “even in everyday life, accountability is demanded in situations where expectations and coordination have broken down”

<sup>58</sup> “The practice of public deliberation creates a new reflexive and recursive basis for general expectations, often made explicit in the character of associations in the form of rules of order and (most important) in constitutions, with their procedures, rights, and division of power”

Definida a estrutura reflexiva da *accountability* pública, é possível agora especificar como as razões oferecidas na deliberação tornam-se convincentes e solucionam efetivamente uma situação problemática. Em primeiro lugar, como atividade pública, a deliberação produz resultados de forma não-agregativa. Em segundo lugar, a atividade cooperativa demanda um agente plural e não coletivo ou individual. Isso porque o indivíduo não pode deliberar por si mesmo, dado que a deliberação individual possui uma estrutura diferente. Nesse sentido, não é necessário um grupo unânime para que a deliberação ocorra.

As atividades públicas são realizadas por sujeitos plurais que consistem de indivíduos autônomos. A deliberação pública, portanto, é estruturada de tal forma que uma pluralidade de atores distintos ajudam a responder e influenciar os outros. De modo que, o objetivo da deliberação pública é resolver problemas em conjunto com outros, cujos interesses e perspectivas são distintos, um processo que deve começar com a definição do problema. Portanto, a deliberação pública é um diálogo com um objetivo particular<sup>59</sup>. Dessa forma, a razão pública é a continuação do diálogo cooperativo.

Até o momento é possível perceber que dentre os autores discutidos, os dois últimos se destacam pela preocupação em tornar possível a operacionalização da democracia deliberativa. O modelo centro-periferia desenvolvido por Habermas, não oferece uma resposta adequada para o problema da complexidade social. A distinção entre a formação da opinião informal na esfera pública das instituições políticas formais, cabendo à primeira influenciar e no máximo dirigir, não avança para uma resposta ao problema da complexidade social.

Conforme observado acima, para Habermas (1997, p. 105) “os atores não podem exercer poder político, apenas influência”. Ainda que o autor avance no sentido de mostrar que o processo deliberativo, tal qual ele desenvolve, não se opõe à representação desde que a escolha política se legitime no processo deliberativo, no âmbito dos espaços públicos entre agentes livres, iguais e racionais. Contudo, essa resposta não consegue desenvolver elementos institucionais para a operacionalização da democracia deliberativa.

---

<sup>59</sup> “Discurso ocupa-se de padrões regulativos de justificação e eles são tipicamente estruturados em um tipo de reivindicação ou outro (...). Ao contrário, o diálogo é um mero intercâmbio de razões. Ele não visa necessariamente produzir reivindicações que são amplas o suficiente em escopo e suficientemente justificada para ser responsável para um indefinido público de cidadãos”. (BOHMAN, 1996, p. 57).

## 5.4 LIMITES E POTENCIALIDADES DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

O passo que vai da formação informal da opinião para as instituições formais ganha no trabalho de Cohen uma relevância maior. Na medida em que o autor passa a se preocupar com a operacionalização do processo deliberativo. Cohen, ao contrário de Habermas, procura oferecer ocasiões mais institucionalizadas para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão coletiva. Para esse autor, os atores da esfera pública solucionam seus problemas coletivamente através de mecanismos diretos. Buscando formas de resolver problemas diretamente com as agências públicas e não somente promover o debate público que pode ou não influenciar a arena política formal.

Bohman, por seu turno, procura ir mais adiante quanto ao problema da complexidade social, ao afirmar que a *accountability* pública demanda uma esfera pública política em todas as instituições nas quais as políticas públicas necessitam dar respostas ao público. Para tanto, o autor reinterpreta o ideal da soberania popular enquanto o governo das “maiorias deliberativas” e sugere que isso ajudaria a manter o intercâmbio constante entre os cidadãos e as instituições necessárias para democracia (BOHMAN, 1996, p. 154). A resposta dada pelo autor, torna-se particularmente importante para os objetivos do presente trabalho, na medida em que permite pensar em casos de inovação institucional, como o OP. Posto que a preocupação do autor com o problema da complexidade social faz com que ele procure encontrar elementos que possam efetivamente operacionalizar a democracia deliberativa.

O autor enfrenta essa questão, a partir do problema da escala e da complexidade social, argumentando que os aspectos da complexidade social, que supostamente desafiam qualquer forma de soberania popular, não são características inevitáveis da vida social moderna e que tais argumentos, segundo o autor, falham descritivamente e normativamente; ao enfatizar um lado da complexidade, ignorando, portanto, a interdependência entre as instituições sociais e os públicos que a constituem e constantemente reinterpretam sua base. A questão, no entanto, é saber como tornar essa interdependência mais democrática.

Embora o autor reconheça os problemas relacionados à operacionalização da deliberação pública, face aos constrangimentos impostos pela questão da escala e da complexidade, ainda assim argumenta que as propriedades espaciais e temporais das organizações e instituições nas sociedades complexas, não implicam que a soberania popular é impossível e indesejável (BOHMAN, 1996).

Para levar adiante essa linha de raciocínio, o autor sugere que a relação entre democracia e complexidade não é unidirecional. Mas sim, que as relações são bi-direcionais e que algumas instituições preservam a complexidade. Afirmando que não há nenhuma evidência empírica ou mesmo argumento que mostra que a complexidade limita a democracia.

Como Bohman desenvolve esse argumento é o objetivo final dessa quinta parte. De posse dessa resposta espera-se estar em condições de levar adiante a questão levantada no início do trabalho. Considerando agora os ganhos no âmbito da teoria democrática e as experiências de conjugação da participação com a representação.

Bohmam desenvolve uma resposta ao problema das escalas e da complexidade social, a partir de um diálogo crítico com a obra de Habermas, particularmente a relação centro-periferia. Conforme Bohmam, em seu trabalho recente sobre a democracia Habermas abandona sua demanda, presente em *Crise de Legitimização*, de formas mais participativas e “substantivas” de democracia, para uma visão mais “formal” típica de um capitalismo de Estado de bem-estar social. Como consequência dessa mudança de ênfase a democracia, segundo Habermas, assume a seguinte característica:

convém lembrar que o direito e o poder administrativo, instrumentos que estão à disposição da política, têm um alcance reduzido em sociedades funcionalmente diferenciadas. A política continua sendo o destinatário de todos os problemas de integração não resolvidos; porém, a orientação política muitas vezes tem que seguir o caminho indireto e respeitar, como vimos, o modo característico de operação de sistemas de funções e de outros domínios altamente organizados. Isso faz com que os movimentos democráticos, oriundos da sociedade civil, renunciem às aspirações de uma sociedade auto-organizada em sua totalidade (HABERMAS, 1997, p. 105).

Essa mudança na obra de Habermas marca uma abordagem mais modesta, bem como a sua tentativa em reintroduzir a complexidade e a contingência na construção normativa da democracia constitucional, isso quer dizer, que tanto a complexidade quanto a contingência dirigem as formas de auto-governo e a aplicação de controle democrático para todas as áreas da vida social são agora politicamente difíceis de serem medidas. Dado a complexidade que vai além da capacidade dos atores de controlar as consequências de suas ações. Ao invés, o que se tem são instituições poderosas que organizam os processos sociais altamente diferenciados e de larga escala integrados por mecanismos não intencionais (BOHMAN, 1996).

É possível perceber na passagem acima a dificuldade de Habermas em lidar com o problema da complexidade. Nesse contexto a resposta encontrada por Habermas vê na lei o elemento mediador entre a opinião informal e as instituições formais. No entanto, se por um lado a resposta dada por Habermas permite que as questões discutidas no âmbito da esfera pública tornem-se lei e participe do processo de integração social, por outro lado, não há um modelo que possa dar solução institucional para o problema da complexidade senão no âmbito do Estado de direito, que possa ordená-los proporcionando e limitando as condições da deliberação democrática.

Bohman se propõe resolver o problema modificando os princípios do acordo democrático procurando, com isso, melhorar a qualidade das razões na deliberação pública, de uma maneira diferente. Enquanto Habermas supõe que apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional. Bohman (1996, p.183) supõe da seguinte forma: “uma lei é legítima se for o resultado de um processo participativo, que é justo e aberto a todos os cidadãos e desse modo, inclui todas as suas razões publicamente acessíveis”<sup>60</sup>. A diferença, em relação ao suposto por Habermas, é que os cidadãos ou legisladores podem não concordar e nem por isso deixam de cooperar, apesar do reconhecimento do desacordo razoável um com o outro. E desse modo, não necessariamente, todos precisam concordar com uma lei particular, meta ou decisão.

O autor percebe que a resposta dada por Habermas é por demais rígida, quanto à necessidade do acordo de todos para tornar uma lei válida. De maneira diferente Bohman percebe que mais importante seria a continuidade da cooperação. Para ele a questão do princípio democrático é especificar como os cidadãos exercem sua autonomia política juntos na deliberação. Portanto, a construção do consenso nessa visão dependerá da participação no processo público e legislativo. Independentemente do desacordo em relação a qualquer decisão particular alcançada deliberativamente. Ao participar de um processo deliberativo justo, inclusivo e cooperativo, os cidadãos chegam racional e publicamente a uma lei legítima.

Ainda segundo o autor, a cooperação é facilitada pela regra da maioria, na medida em que as minorias tiveram expectativas razoáveis de afetar e revisar as decisões políticas, incluindo decisões sobre o caráter e as condições da participação política. A possibilidade de revisar os procedimentos democráticos para que se tornem cada vez mais inclusivos é o que qualifica a regra da maioria como deliberativa. Bohman propõe no lugar de uma opinião

---

<sup>60</sup> “a law is legitimate if it is the outcome of a participatory process that is fair and open to all citizen and thus includes all their publicly accessible reasons”.

pública informal, a institucionalização da soberania popular por meio de uma regra da maioria. Qualquer fraqueza que por casualidade chegar a se apresentar será corrigida por instituições “contramajoritárias” (counter-majoritarian) – como a revisão judicial – cujas decisões serão resultado da deliberação pública, justa e inclusiva (BOHMAN. 1996).

Contudo, a realização das maiorias deliberativas, nas sociedades contemporâneas, requer um intercâmbio complexo entre as instituições públicas e políticas que não estão asseguradas pelos mecanismos convencionais do Estado constitucional. Tal constatação permite a Bohman propor que as instituições públicas burocráticas e administrativas criem suas próprias esferas públicas políticas em torno de cada uma dessas instituições com o objetivo de operacionalizar a deliberação. Sem a qual, essas instituições não poderiam controlar-se e perderiam a possibilidade de tornarem-se mais reflexivas e democráticas, governadas pela razão pública.

Nesse ponto o autor retoma a tese da incompatibilidade entre complexidade e soberania. Para Bohman burocratização e democracia seriam inconsistentes se tais instituições não fossem controladas publicamente. Nesse sentido, o problema é que as instituições burocráticas, inclusive as legislativas, quase não apresentam esse controle público e estão estruturadas de forma hierárquica, não democrática. Além disso, tratam os cidadãos de forma autoritária, como se fossem clientes passivos e não como fonte de informação e julgamento.

Ao enfatizar unicamente a busca pela eficiência, a administração destrói o potencial deliberativo das instituições. Para restaurar esse potencial, Bohman propõe a formação de esferas públicas políticas em torno de cada uma dessas instituições que estariam compostas por atores afetados por estratégias que objetivam solucionar problemas. Portanto, é através de tais esferas públicas políticas, que monitoram as instituições e os fóruns de participação direta que promovem uma postura mais ofensiva dos atores públicos junto às instituições das sociedades contemporâneas, que o autor espera reconciliar a execução das decisões legítimas com o processo de deliberação pública.

Dentre os autores discutidos até o momento, o trabalho de Bohman junto com o de Cohen constituem uma tentativa promissora para o passo seguinte à deliberação, na medida em que avançam em relação a um primeiro momento da discussão em torno da democracia deliberativa, que se ocupava mais com o processo deliberativo propriamente. Os autores em questão estão mais preocupados em como operacionalizar a deliberação, ou seja, com os problemas relacionados à institucionalização. Principalmente em tornar instituições como:

eleições, regra da maioria, representação, os tribunais e as leis constitucionais, mais deliberativas. Mas do que rejeita-las por uma democracia mais direta.

A questão, no entanto, diz respeito ao passo seguinte, ou seja, a sua viabilidade, tendo em vista os problemas empíricos e os obstáculos que não podem ser antecipados apenas pela conceituação. Essas questões serão discutidas no capítulo seguinte, a partir de experiências que surgiram em diferentes contextos (SANTOS e AVRITZER, 2002; FUNG e WRIGHT, 2003; AVRITZER e NAVARRO, 2003), e que representam exemplos de combinação da participação com a representação. Podendo oferecer, portanto, respostas alternativas ao problema das escalas e a questão da inevitabilidade burocrática. Sustenta-se que as experiências de constituição de instituições participativas no Brasil das últimas duas décadas, representam exemplos de respostas possíveis aos problemas mencionados.

## 6.0 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E DEMOCRACIA

Conforme mencionado anteriormente, particularmente no terceiro capítulo, o modelo de democracia que se consolida na primeira metade do século passado, implicou no abandono das teorias clássicas da democracia segundo Schumpeter (1942) argumentou, pelas razões que agora já se sabe. Como alternativa para continuidade da política sob bases democráticas, consolida-se uma concepção da democracia assentada na idéia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal, tendo como ponto alto da participação o processo eleitoral. Esse modelo se delineou a partir dos trabalhos de Weber (1971, 1993, 1999); Schumpeter (1942), Downs (1999) e Dahl (1989-a, 1989-b), relegando a participação política na condução dos negócios públicos a momentos esporádicos quando se dá o momento das eleições.

Esse modelo, no entanto, foi alvo de crítica sistemática nas décadas de 60 e 70 do século passado pelos teóricos da democracia participativa, principalmente a partir da contribuição de Pateman (1992) e Macpherson (1982), mas que tem em Rousseau (1968) e Mill (1991) seus precursores intelectuais. Tanto em Rousseau como em Mill a participação política assume um caráter educativo. Segundo Miguel (2005), para o primeiro, isso se daria participando da busca pela vontade geral e, para o segundo, a partir do sufrágio universal, os cidadãos teriam a oportunidade de ampliar seus conhecimentos do mundo social.

Contudo, apesar da identificação dos efeitos positivos sobre os cidadãos, atribuído à participação política por Rousseau e Mill, foram Pateman e Macpherson quem deram a contribuição mais sistemática para o delineamento de uma teoria da democracia participativa na segunda metade do século passado. De acordo com Miguel o ponto de partida dos autores consistia em pensar se a democracia precisaria ficar limitada a uma competição entre elites. A resposta para ambos leva em consideração a relação instável entre mercado capitalista e democracia.

Pateman (1992) desenvolve a sua resposta a partir da crítica a idéia de teorias clássicas da democracia, da qual Schumpeter parte para em seguida mostrar a sua inviabilidade no mundo moderno e apresentar um método para constituição dos governos, compatível com as sociedades modernas. Quanto a essa idéia, portanto, a autora argumenta que “a teoria do governo representativo não representa toda teoria democrática” e que “a verdadeira importância da influência de Schumpeter é que ela dissimulou o fato de que nem todos os autores que gostariam de ser chamado de teóricos “clássicos” da democracia adotaram o

mesmo ponto de vista a propósito do papel da participação” (PATEMAN, 1992, p. 33). Desse modo, não faz sentido, segundo a autora, falar de uma teoria clássica da democracia. Contudo, é a partir da contribuição de Rousseau, Mill e Cole que Pateman<sup>61</sup> desenvolve a sua crítica a idéia de uma teoria clássica da democracia, assim como, alternativamente, desenvolve uma teoria da democracia participativa, afirmando a viabilidade da participação no mundo moderno.

Segundo a autora, “Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação” e embora entenda que Rousseau escreveu antes do desenvolvimento das instituições modernas da democracia, reconhece nele as hipóteses básicas a respeito da função da participação de um Estado democrático, ou seja, a de que a “teoria política de Rousseau fornece o argumento de que há uma interelação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos; e do argumento relacionado a este, de que a principal função da participação tem caráter educativo” (PATEMAN, 1992, p. 42).

Para os propósitos da autora, interessa em Rousseau os efeitos dessas estruturas de autoridade sobre os indivíduos e o caráter educativo associado à participação política, que uma vez associados às contribuições de Mill e Cole quanto à ênfase na participação reforçando o argumento de Rousseau e, ao mesmo tempo recolocando o debate no contexto do sistema político moderno. É justamente essa dimensão institucional que aparece em Mill que interessa a autora principalmente nas instituições políticas locais, mas também em outras áreas da vida social como o local de trabalho e o próprio sistema político. O que quer dizer que, segundo Pateman (1992, p. 51) “o argumento de Mill a respeito do efeito educativo da participação no governo local e no local de trabalho poderia ser generalizado de maneira a englobar o efeito da participação em todas as estruturas de autoridade ou sistemas políticos das ‘esferas inferiores.’”

Para completar o argumento de Pateman sobre a existência de uma teoria da democracia participativa e não uma teoria clássica da democracia, como argumentou Schumpeter, a autora vai buscar em Cole uma teoria da sociedade participativa. Essa, por sua vez, embora apareça de maneira periférica em Mill, quando este amplia a participação para as instituições locais e no âmbito da indústria. No trabalho de Cole, por sua vez, assume lugar

---

<sup>61</sup> “As teorias desses dois [Mill e Cole] autores reforçam os argumentos de Rousseau quanto à participação, porém, de maneira mais interessante, a teoria da democracia participativa é retirada do contexto de uma cidade-Estado de proprietários camponeses e colocada no de um sistema político moderno” (PATEMAN, 1992, p. 42).

central. O autor, segundo Pateman, argumenta que é a partir da indústria que se abrirá a porta para uma forma de governo verdadeiramente democrática. Para tanto, o autor desenvolve uma teoria de associações, segundo a qual a sociedade é pensada como um complexo de associações que se mantêm unidas pelas vontades de seus membros. Essa teoria, por sua vez, liga-se à sua teoria da democracia por meio do princípio de “função”, ou seja, “o princípio subjacente a organização social” (PATEMAN, 1992, p. 54), que segundo Cole “a democracia só é verdadeira quando concebida em termos de função ou propósito, e a função de uma associação baseia-se no propósito para o qual ela foi formada” (COLE, 1920, p. 31, apud PATEMAN, 1992, p. 54).

Nesse momento, conforme Pateman, é possível perceber uma distinção na teoria de Cole entre a existência dos “arranjos institucionais” representativos a nível nacional e a democracia. A questão é que para Cole o indivíduo deve ser capaz de participar de todas as associações que lhe dizem respeito “não apenas ou principalmente à esfera especial de ação social conhecida como “política”, mas a qualquer e toda forma de ação social, e, em especial, de modo tão integral na indústria e na economia quanto nos assuntos políticos” (COLE, 1920, p. 12, apud PATEMAN, 1992, p. 55).

De modo que, assim como Mill, Cole sustenta que seria apenas pela participação a nível local e em associações locais que o indivíduo poderia “aprender democracia” e para o autor seria o caso do local de trabalho, a indústria. E com Rousseau, Cole compartilha o princípio de que não poderia haver igualdade de poder político sem uma quantidade substancial de igualdade econômica.

Essa última contribuição permite a Pateman apresentar uma teoria participativa da democracia. Segundo a qual estaria construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. Nesse sentido, a participação assume lugar central nessa teoria, na medida em que a sua principal função é de caráter educativo, educativo no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos (PATEMAN, 1992).

Essa dinâmica fornecida pelo efeito pedagógico e de construção de habilidades da participação é fundamental para o conceito de democracia participativa, que a autora oferece. Considerando que, para que haja uma forma de governo democrático é necessária a existência de uma sociedade participativa. Com isso a autora está se referindo a uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da

participação possa ocorrer em todas as áreas. Assim, é possível perceber que a participação para a autora assume um caráter educativo e desencadeador por um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva) do desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais (LÜCHMANN, 2007).

Um segundo autor a desenvolver a crítica à concepção representativa da democracia foi Macpherson (1982). Após avaliar três modelos de democracia, sendo eles: a democracia protetora de Bentham e Mill, centrada na idéia de que o direito de voto servia de garantia contra a tirania dos governantes. A democracia desenvolvimentista de Mill, voltada para qualificação dos cidadãos, na medida em que entende que a participação política gera efeitos educativos nos cidadãos, conforme mostrado anteriormente. A democracia de equilíbrio de Schumpeter centrada na competição eleitoral e o quarto modelo alternativo que o autor desenvolve, ou seja, o modelo participativo.

Segundo Macpherson para que esse modelo possa vigorar é preciso dois requisitos: uma mudança de mentalidade, isto é, “que a consciência (ou a inconsciência) das pessoas deixem de ser vistas de si mesma e de atuar como essencialmente consumidoras, e passe a atuar como pessoas que exercitam suas próprias capacidades e gozem com o exercício e o desenvolvimento destas” (MACPHERSON, 1982, p. 129). O segundo requisito diz respeito a redução da desigualdade social e econômica, tendo em vista que essa desigualdade requer um sistema não participativo de partidos para que a sociedade possa funcionar.

Entretanto, segundo o autor, se esses dois requisitos constituem as condições para a democracia participativa, ao mesmo tempo se apresentam como um círculo vicioso. Na medida em que as desigualdades promovem a apatia do eleitorado, de um lado, a apatia impede uma participação no sentido de diminuir as desigualdades, por outro. Conforme Macpherson, esse círculo tinha pontos fracos o que permitia a possibilidade de ruptura. Esses pontos fracos seriam:

A consciência cada vez maior dos custos do crescimento econômico, a consciência cada vez maior dos custos da apatia política, e as dúvidas cada vez maiores acerca da capacidade do capitalismo de grande empresa para satisfazer as expectativas dos consumidores ao mesmo tempo em que reproduz as desigualdades (MACPHERSON, 1982, p. 137).

Entretanto, apesar da visão positiva do autor quanto as possibilidades de ruptura do círculo vicioso, estava claro que as condições a que as sociedades modernas atingiram

inviabilizavam uma concepção mais ampla da democracia participativa. De maneira que em nível nacional seria necessário dispor de algum tipo de sistema representativo, e não de uma democracia completamente direta. Além dessa compreensão do processo político no mundo moderno, a perspectiva da democracia participativa não contestava o fato de que a maioria das pessoas, na maior parte do tempo, é apática, desinformada e desinteressada. Com isso, entretanto, não se queria dizer que agir politicamente é um dom da elite. Ao contrário, afirma-se nessa visão, que todos temos condições para entender e ter um papel ativo na discussão e na gestão dos negócios públicos (MIGUEL, 2005).

O questionamento da democracia participativa se dirigia particularmente ao caráter instrumental, individualista e competitivo da democracia representativa, como também a redução da política ao mecanismo eleitoral<sup>62</sup>. Nesse sentido, o que se buscava era a recuperação da articulação entre cidadania e soberania popular por meio da participação dos cidadãos nos processos de discussão e de decisão política. De modo que a perspectiva participacionista procura aprimorar a democracia representativa combinando pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, enfatizando a inclusão dos setores excluídos do debate político e a dimensão pedagógica da política, conforme aparece no trabalho de Pateman e Macpherson (MIGUEL, 2005; LÜCHMANN, 2007; PEREIRA, 2007).

A busca pelo aprimoramento da democracia representativa com a introdução de elementos de participação direta realizado pelos autores mencionados perdeu a sua força ao longo dos anos 80, sendo retomada nos anos 90 por dois movimentos. O primeiro de ordem teórica, diz respeito à retomada da participação pelos teóricos da democracia deliberativa com base em uma nova concepção da legitimidade política. O segundo de ordem empírica<sup>63</sup>, referindo-se particularmente a retomada da institucionalidade democrática no Brasil seguida da institucionalização de espaços de participação, a partir de experiências como a do OP.

No que se segue, desenvolve-se um argumento com o objetivo de mostrar que uma das contribuições das experiências de ampliação da participação, no caso o OP, é a possibilidade

---

<sup>62</sup> Sobre a distinção entre democracia eleitoral e democracia representativa, ver: Urbinati, Nadia. *O que torna a representação democrática?* In: **Lua Nova**, São Paulo, 67: 191-228, 2006.

<sup>63</sup> Ver a esse respeito: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002; FUNG, Archon and Wright, Erik Olin. **Deepening democracy**. London: Verso Press, 2003; AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil**: o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Cortez, 2002. DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002; DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006; DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

de articular, no plano local, a participação com a representação. Com isso, procura-se reforçar a idéia, desenvolvida por Santos acerca da demodiversidade, que segundo o autor,

implica reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 77).

Um segundo ponto a ser reforçado, também enfatizado por Santos, diz respeito ao experimentalismo democrático. Segundo o qual “as novas experiências bem-sucedidas se organizaram de novas gramáticas sociais nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 78).

Esses dois pontos tomam como base o argumento desenvolvido anteriormente, no capítulo quatro, de que é possível pensar os desdobramentos da democracia na América Latina especialmente no Brasil, a partir da noção de projetos políticos, heterogeneidade da sociedade civil-sociedade política e das trajetórias políticas. Com isso procura-se encontrar uma solução para a maneira como o conceito de sociedade civil foi desenvolvido no Brasil ao longo dos anos 90.

O problema segundo alguns autores (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006; NOGUEIRA, 2003; GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006; LÜCHMANN, 2007), é que a difusão do conceito de sociedade civil, principalmente a partir da obra de Habermas (1997) que, se por um lado reforçou o papel da ação coletiva em relação à ênfase na dimensão individual presente na perspectiva liberal, terminou por assumir significados que permitem ser lidos seja, pela defesa da autonomia dos cidadãos e a recomposição do comunitarismo perdido, “seja para que se justifiquem programas de ajuste e desestatização, nos quais a sociedade civil é chamada para compartilhar encargos até então eminentemente estatais” (MIGUEL, 2003, p. 186; DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p. 22), assim como por apresentar uma visão por demais homogeneizador, dicotomizador e maniqueísta ante a sociedade política e o Estado, bem como a atribuição de uma natureza necessariamente democrática desse campo<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Segundo Miguel (2005, p. 13 ), “a aceitação [por Habermas] acrítica da fixação de uma esfera política isolada das restantes esferas sociais é a própria capitulação diante do constitucionalismo liberal.” Ver também: PALTI,

Com efeito, percebe-se que o potencial democratizador atribuído ao conceito de sociedade civil que acompanhou as transformações na Europa Oriental, América Latina e Europa Ocidental foi paulatinamente incorporado aos discursos das agências multilaterais de desenvolvimento e as ONGs perdendo, portanto, o seu potencial crítico e assumindo uma visão altamente normativa, cuja consequência principal é a despolitização das relações entre a sociedade e o Estado. Levando, mesmo, alguns autores assumirem esse debate como superado (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Contudo, isso não implicou no abandono do conceito, mas sim, caminhou para uma compreensão que privilegia a heterogeneidade dos atores, dos formatos institucionais, da pluralidade de práticas e projetos político possível, de modo a reabilitar o caráter crítico do conceito.

## 6.1 EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Assim, do ponto de vista dos projetos políticos as décadas de 80 e 90 do século passado foram caracterizadas por um discurso que buscou implementar ações que visavam à descentralização e à ampliação da participação popular no âmbito do poder local, esse processo esteve diretamente ligado aos movimentos de redemocratização ocorrido na América Latina. No Brasil, embora já se tenha notícias de tentativas de ampliação da participação ainda no período militar (SOUZA, 2001), foi, contudo, a partir das eleições diretas para prefeito em 1985 que se passou a experimentar mudanças no modelo de relacionamento entre governo e sociedade civil<sup>65</sup>.

Esse período também foi marcado por mudanças nos padrões de ação do Estado, implicando fundamentalmente no abandono do modelo centralizador e intervencionista, levado adiante por governos de esquerda e neoliberal. Observa-se, portanto, a emergência de um novo padrão de organização social calcado em programas de amplas reformas

---

Elias. Los funerales de Protocolo y la sentencia de Habermas: A propósito de Facticidad e validez. In: **Metapolítica**. México. v. 5, n.19, 2001. p. 134-161.

<sup>65</sup> “Nessa primeira fase, dentre as cidades que tiveram administrações que se propunham realizar mudanças no modelo de relacionamento entre governo e sociedade civil, apenas Recife e Curitiba conseguiram executar, de forma mais consistente, propostas que viriam em larga medida orientar um novo padrão de gestão nas administrações locais” (SOARES e GONDIM, 2002, p. 65). Para uma análise da experiência de Recife, ver: LEAL, Suely. **Fetiche da Participação Popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. Recife: Ed. do Autor, 2003, bem como: SILVA, Tarcisio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo e Navarro, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

institucionais, de valorização do poder local e de ampliação da participação, mas também de desregulamentação, liberalização e privatização.

Embora diretamente relacionados enquanto parte de uma agenda mais ampla de reformas políticas, interessa aqui aquelas que levaram adiante o projeto de ampliação da participação, nesse caso as experiências do OP levadas a cabo por prefeitos eleitos já nas primeiras eleições, mas que se consolida conforme Gondim e Soares (2002) no segundo ciclo da democracia nas grandes cidades nas eleições de 1988 e que teve em Porto Alegre, sob a administração de Olívio Dutra, a implementação de uma proposta cuja ênfase recaiu sobre a discussão do orçamento municipal.

Ainda que não tenha sido a única a adotar essa experiência<sup>66</sup> recaiu sobre ela o maior número de estudos (ABERS, 2000; AVRITZER, 2002-b; GENRO e SOUZA, 1997; SANTOS, 2002-a) e aquela que conforme a literatura vem destacando, de maior êxito. Esse segundo círculo é marcado por um crescimento significativo do Partido dos Trabalhadores de onde saiu vitorioso de mais de quarenta cidades, passando a administrar cerca de 20% do eleitorado brasileiro (SOARES e GONDIM, 2002, p. 66).

Pautado num projeto que se propunha democratizar as decisões de uma nova gestão, a partir de Conselhos Populares o OP que se iniciou em Porto Alegre na administração de Dutra estabelecia como objetivo permitir que cada cidadão pudesse interferir na criação de políticas públicas e nas demais decisões de governo que tivessem importância para o futuro da cidade, bem como realizar uma espécie de “transferência” de poder, para a classe trabalhadora organizada. Com isso seria gradativamente “substituída” a representação política tradicional, vinda das urnas, pela democracia direta (GENRO, 1997, p. 24).

---

<sup>66</sup> Levantamento realizado em 2003 envolvendo o período de 1997-2000 identificou o crescimento das “experiências nomeadas e autonomeadas de Orçamento Participativo tanto no que se referem ao número de municípios envolvidos quanto no que dizem respeito ao volume de participantes e à qualidade dos processos implementados. Após a experiência pioneira de democratização do orçamento realizada por Vila Velha/ES, no período de 1986/88, constata-se que somente na gestão 1989/92 surge o projeto de “Orçamento Participativo”, divulgado, junto à opinião pública, pela administração de Porto Alegre. Iniciativa seguida por mais de 10 administrações municipais. No período 1993/96, já passava de 30 o número de prefeituras que afirmavam ter dado início a processos de participação na definição do uso de orçamento municipal. Na última gestão foi possível identificar mais de 140 municípios envolvidos em processos associáveis ao Orçamento Participativo”. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres, GRAZIA, de Grazia. **Experiências de orçamento participativo no Brasil:** período de 1997 a 2000. Editora Vozes: Petrópolis, RJ, pp.19, 2003. Outros autores apontam um número menor de experiências de orçamento participativo, ver a esse respeito: AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo e Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil:** o orçamento participativo. Cortez Editora: São Paulo, 2003; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (Orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil:** o orçamento participativo. Cortez Editora: São Paulo, 2003.

Embora não houvesse um plano delineado de como se daria essa transferência de poder, isto é, como surgiriam as novas instituições de poder popular e de como se daria a relação com a Câmara de Vereadores, na medida em que o poder municipal encontra-se separado em duas instâncias separadamente eleitas: o prefeito, que é a instância executiva, e a Câmara de Vereadores que tem a competência de aprovar o orçamento. Residindo aqui uma das dificuldades, na medida em que, se por um lado havia uma expectativa por parte daqueles que levaram a Frente Popular encabeçada pelo PT (Partido dos Trabalhadores) a vitória nas eleições de 1988, por outro lado, o partido não gozava de maioria na Câmara o que tornava a gestão conflituosa. Conforme Avritzer (2002-a, p. 30):

A proposta de Orçamento Participativo foi gerada na interseção entre a sociedade civil e administração estatal, o que possibilitou a identificação de um tema contencioso – no caso, o orçamento – pelos movimentos comunitários de Porto Alegre fosse transformada em uma proposta de participação dos atores comunitários na elaboração do orçamento.

Os passos para elaboração dessa proposta, no entanto, aparecem pela primeira vez com o nome de “Orçamento Participativo” em um documento da UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre, datado de 26 de março de 1986 com o objetivo de discutir a participação dos movimentos populares no governo de Alceu Collares (PDT), destacando a centralidade do orçamento público (AVRITZER, 2002, p. 28). Segundo o autor a questão é colocada da seguinte forma:

“o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação”.

Ainda segundo o autor, o documento continua: “queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e da cidade em geral”. Avritzer (2002, p. 28) acrescenta que essas preocupações da UAMPA continuam entre os anos de 1986 e 1988 em documento do segundo congresso de 1987 na parte que toca às ações do movimento comunitário: “procurar ampliar as ações do movimento comunitário na administração municipal, na elaboração e definição do orçamento municipal é o elemento que vai tornar possível [sic] as mudanças na estrutura urbana”.

A identificação da centralidade do orçamento municipal por parte da UAMPA e do movimento comunitário de Porto Alegre não implicou imediatamente na definição do OP. Este por sua vez tem início com a criação da CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade), órgão encarregado de centralizar as demandas provenientes da relação entre a administração local e movimentos populares. A criação da CRC cumpria o papel de dar conta do conjunto de reivindicações provenientes das várias secretarias, mas ainda não apresentava o seu formato específico. Este por sua vez, segundo Avritzer surgiu de um formato que não foi nem o proposto pela UAMPA e nem o proposto pelo PT. Segundo o autor, duas questões são importantes na definição desse formato: primeiro,

a prefeitura entrou com a idéia de que a participação da população no orçamento deveria ser individual, e não por entidades, tal como reivindicava a UAMPA<sup>67</sup>. Segundo, o Partido dos Trabalhadores, devido a sua identificação com uma concepção neomarxista de política, defendia a idéia de conselhos paralelos à administração, capazes de se constituir em um germe de poder político paralelo (2002-a, p. 29).

Como resultado dessas duas questões surgiu a idéia de assembléias de moradores em nível local e o Conselho do Orçamento Participativo. Um ponto de destaque nesse processo e que diz respeito tanto à criação da CRC quanto do GAPLAN (Gabinete de Planejamento) está associado à criação institucional, que no caso da experiência de Porto Alegre foi fundamental para articulação entre de um lado, o resultado da ação de diversos atores e, de outro, um conjunto de órgãos administrativos (AVRITZER, 2002, p. 29).

Essa questão tem a ver com a dimensão da relação entre democracia participativa e democracia representativa, que será discutida mais adiante. Na medida em que, segundo Santos, dentre as duas possibilidades de combinação entre essas duas perspectivas – complementaridade e coexistência – a primeira, que começa a emergir em países como o Brasil,

pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o proceduralismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de

---

<sup>67</sup> Esse não é o caso da experiência do OP do Recife, pelo menos para o primeiro momento de implantação de políticas de ampliação da participação, o que corresponde a primeira administração de Jarbas Vasconcelos de 1986/1988 com o programa Prefeitura nos Bairros. Ver: Leal, Suely. **Fetiche da participação popular:** novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. Recife: Ed. do Autor, p. 122, 2003.

representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia<sup>68</sup> (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 76).

E mais, a noção de complementaridade implica uma decisão da sociedade política de ampliar a participação em nível local através da transferência ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governadores. De modo que, os desdobramentos desse processo, tiveram como resultado a formulação de um projeto democrático pautado no fortalecimento e aprofundamento democrático por meio da extensão da participação, cuja orientação tem como objetivo uma maior publicização do Estado com vistas a garantir os direitos de cidadania.

Embora importante para os objetivos do presente trabalho, a identificação do processo de formulação do projeto de democracia participativa que, conforme mencionado anteriormente, esteve na base do discurso de vários prefeitos eleitos com a retomada da institucionalidade democrática e, portanto, de eleições livres e que teve na administração de Dutra sua formulação mais consequente, serve como ponto de partida para discussão que se segue.

Na medida em que, as cidades de Belo Horizonte e Recife guardam certas características com Porto Alegre, no que diz respeito ao processo de urbanização que se intensificou na segunda metade do século passado, cuja consequência foi a expulsão das populações de baixa renda das áreas centrais para áreas periféricas, exigindo, portanto, uma maior mobilização e organização desses setores frente ao poder público para o provimento de infra-estrutura urbana (LEAL, 2003, p. 84; AVRITZER, 2002, p. 19).

No caso de Belo Horizonte é possível perceber essa organização em meados dos anos 70 com o aumento significativo no número de associações comunitárias, que passou de 71 para 534 nesse período (AVRITZER, 2000). Em Recife, o histórico de mobilização popular remonta aos anos 50 do século passado na administração de Pelópidas Silveira caracterizada pela presença de um “*movimento descentralizador*” e, pode-se dizer, conforme Leal (2003, p. 83) que um traço distintivo da cidade é a

---

<sup>68</sup> De maneira semelhante às perspectivas desenvolvidas por Pateman e Macpherson, “o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social.” Santos, Boaventura de Sousa, Avritzer, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 76, 2002.

presença, em alguns momentos, de ‘*movimentos descentralizadores e participativos*’, ora identificados apenas em nível do discurso, não chegando a ser incorporados institucionalmente, ora tomando a forma institucionalizada através da criação de mecanismos de descentralização administrativa e de participação popular no processo de gestão. **[grifos do autor].**

Contudo, é no final dos anos 70 que se observa um aumento significativo no número de associações, intensificando nos anos 80 principalmente nas administrações de Krause e Joaquim Francisco marcadas por intensa mobilização e resistência do movimento contra a política do governo local (LEAL, 2003, p. 92; SILVA, 2003). Nesse mesmo período, o crescimento no número de associações de moradores é acompanhado pelo surgimento de grupos de articulações setoriais e temáticas, tais como: a Federação das Associações, Centros Comunitários e Conselhos de Moradores de Casa Amarela (Feaca), a Articulação Setor Caxangá e a Articulação Setor Sul (SILVA, 2003, p. 308).

Portanto, ainda que se trate de contextos significativamente distintos no que diz respeito à composição social, a dinâmica econômica, as alianças partidárias, a dinâmica associativa, o formato institucional e mesmo do projeto político em questão, acredita-se ser possível analisar a dinâmica da relação entre participação e representação na experiência do OP<sup>69</sup>, no que tange a contribuição dessas experiências para o debate entre democracia representativa e democracia participativa.

Assim, conforme pesquisa realizada no período de 1997-2000, é possível observar que as experiências de OP se manifestam no país de forma bastante desigual. Com o maior número concentrado nas regiões Sudeste e Sul. Na gestão de 1989/1992, pelo menos aquelas experiências nomeadas de OP, estavam concentradas nas regiões Sudeste e Sul, nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul. Na gestão de

<sup>69</sup> Aqui entende-se o OP “como uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição da democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; em quarto lugar, O OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população”. In: Avritzer, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil:** o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, pp.14-15, 2003.

1993/1996 observa-se sua expansão para o Nordeste nos estados da Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte e registrou-se a primeira experiência na região Centro-Oeste em Goiânia. Mesmo nessa gestão aumenta a participação da região Sul com os Estados do Paraná e Santa Catarina. Ainda assim, no período em questão, o OP se difunde com mais força nas regiões Sudeste e Sul (RIBEIRO e GRAZIA, 2003, p. 28-29).

**Tabela 1** – Distribuição do Orçamento Participativo por Região (1997-2000)

Região	Nº de Municípios	%
Sudeste	47	45,6
Sul	39	37,8
Nordeste	14	13,6
Norte	03	03,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo”, 2002.

Contudo, se por um lado a análise das gestões de 1989/1992 e 1993/1996 mostram uma concentração significativa nas regiões Sudeste e Sul, por outro na gestão 1997/2000 pode ser observado não somente uma expansão dessa experiência para o Norte, mas principalmente um crescimento significativo no Nordeste.

**Tabela 2** – Distribuição do Orçamento Participativo por Estado (1997-2000)

ESTADO	Nº de Municípios	%
Acre	01	01,0
Alagoas	01	01,0
Bahia	01	01,0
Ceará	03	03,0
Espírito Santo	02	02,0
Maranhão	01	01,0
Minas Gerais	14	14,0
Pará	01	01,0
Paraíba	01	01,0
Paraná	12	12,0
Pernambuco	04	04,0
Piauí	02	02,0
Rio de Janeiro	09	09,0
Rio Grande do Sul	21	20,0
Rondônia	01	01,0
Santa Catarina	06	06,0
São Paulo	22	21,0

Sergipe	01	01,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiência de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

Portanto, é possível observar que ao longo das três gestões as experiências de OP se estendem para todas as regiões do país com destaque para o aumento na região Nordeste e particularmente para o estado de Pernambuco com o registro de quatro experiências e o Ceará com três. Significativo também sobre o período analisado, diz respeito aos partidos a que os prefeitos estavam filiados onde as experiências foram implantadas. Conforme mencionado anteriormente o que contribui para a difusão do OP foi a vitória já nas primeiras eleições diretas de partidos progressistas (SOUZA, 2001; SOARES e GONDIM, 2002; ABERS, 2000).

**Tabela 3** – Distribuição do Orçamento Participativo por Partido Político do Prefeito (1997-2000)

Partido Político	Nº de Municípios	%
PT	52	50,0
PSDB	13	13,0
PSB	11	11,0
PMDB	09	09,0
PDT	08	08,0
PPS	03	03,0
PV	03	03,0
PFL	02	02,0
PTB	02	02,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2000.

As informações contidas na Tabela 3 reforçam o que a literatura havia indicado sobre a implementação de práticas de participação social no orçamento do município com a chegada de partidos de esquerda. Mas também reforça outro ponto que a literatura havia chamado a atenção que é a absorção da experiência por parte de partidos de direita. Contudo, é possível verificar um espectro mais amplo de orientação política quando se verifica a filiação dos vice-prefeitos, como parte das alianças políticas que orientam a implementação dessas experiências.

**Tabela 4** – Distribuição do Orçamento Participativo por Partido Político do Vice-Prefeito (1997-2000)

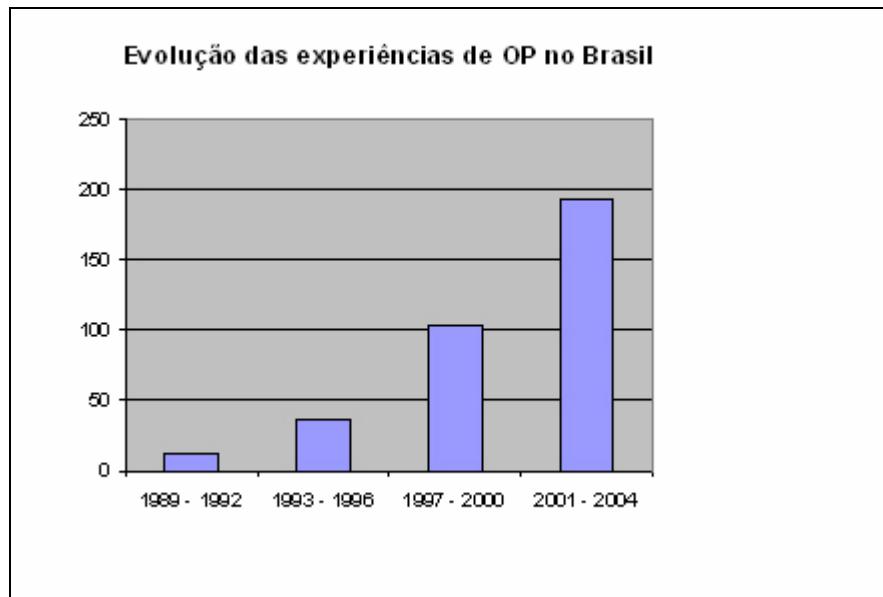
Partido do Vice-Prefeito	Nº de Municípios	%
PT	41	40,0
PDT	14	14,0
PSDB	10	10,0
PMDB	08	08,0
PSB	07	07,0
PPS	06	06,0
PFL	04	04,0
PV	02	02,0
PTB	02	02,0
PPB	01	01,0
PL	01	01,0
PSC	01	01,0
Não tem Vice-Prefeito	04	04,0
NR	02	02,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

É possível, no entanto, avançar sobre essas informações a partir de dados que compreendem a gestão de 2001/2004<sup>70</sup>. Observa-se nesse momento uma continuidade com os dados anteriores sobre o crescimento do número de experiências que de 103 passou para 194, o que embora represente um número bastante exíguo quando comparado aos mais de cinco mil municípios existentes no país, ainda assim representa um avanço significativo, na medida em que o

Orçamento Participativo possui uma clara face de projeto, é indispensável valorizar a sua experimentação nos mais diferentes contextos sócio-econômicos do país, favorecendo a emergência de práticas progressistas, ainda que embrionárias, em espaços tradicionalmente avessos à participação social (RIBEIRO e GRAZIA, 2003, p. 40).

<sup>70</sup> Ver a esse respeito: [http://www.democraciaparticipativa.org/pg\\_tabela\\_graficos.html](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html). Obtido em 20/5/2008.

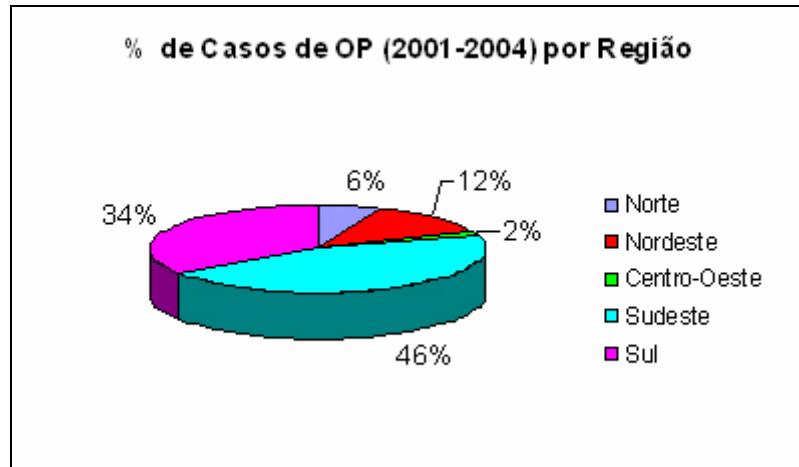


**Gráfico 1 – Evolução das experiências de Orçamento Participativo no Brasil (2001-2004)**

Fonte: [http://www.democraciaparticipativa.org/pg\\_tabela\\_graficos.html](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html)

Se por um lado, o Gráfico 1 mostra a evolução do OP, apontando para uma tendência de crescimento, por outro lado, o Gráfico 2 aponta para uma maior concentração nas regiões Sudeste e Sul, fenômeno já observado anteriormente. Deve-se levar em consideração que as regiões Sudeste e Sul possuem um número maior de municípios quando comparadas com o Norte e o Centro-Oeste, sendo menor quando comparada com o Nordeste seja em número de municípios, seja em número de estados<sup>71</sup>.

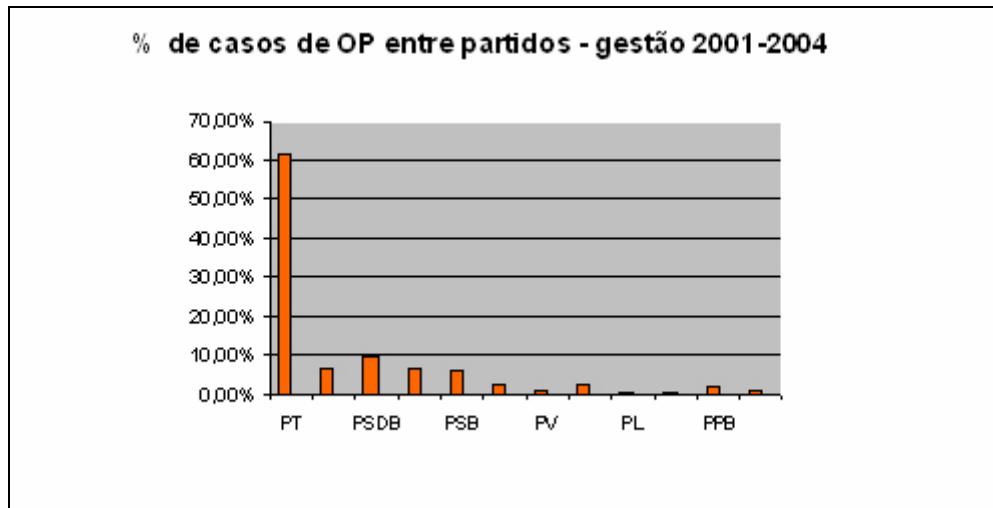
<sup>71</sup> Ver a esse respeito: Souza, Celina. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: Lubambo, Catia, Coelho, Denilson B., Melo, Marcus André (Orgs.). **Desempenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, p.110, 2005.



**Gráfico 2 - % de Casos de Orçamento participativo por Região (2001-2004)**

Fonte: [http://www.democraciaparticipativa.org/pg\\_tabela\\_graficos.html](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html)

Outro fenômeno que os dados sobre a gestão 2001/2004 apontam, diz respeito à prevalência de partidos de esquerda à frente dessas experiências, principalmente o Partido dos Trabalhadores.



**Gráfico 3 - % de casos de Orçamento Participativo entre partidos (2001-2004)**

Fonte: [http://www.democraciaparticipativa.org/pg\\_tabela\\_graficos.html](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html)

Apesar do aumento do número dessas experiências quando comparamos a gestão 1989/1992 com a gestão de 2001/2004 e da sua expansão para outras regiões do Brasil, há um ponto que divide a opinião dos pesquisadores que diz respeito à capacidade de o OP gerar participação, reverter prioridades e contribuir para o aprofundamento da democracia.

Considerando que o OP constitui uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, por um ato de cessão da soberania e que uma vez cedido e estabelecidas as regras para a realização da tomada de decisão, essas dificuldades são superadas? É sobre as possíveis respostas a essas questões que a parte seguinte do trabalho irá tratar.

## 6.2 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA

No que concerne ao quesito da participação há duas interpretações concorrentes sobre o sentido que se deve dar a esse conceito. Por um lado, conforme Souza, para a maioria dos organismos multilaterais, participação significa voz no processo decisório e não autonomia para tomar decisões. “Assim, para a grande parte das organizações multilaterais, a participação é uma forma de transformar os desorganizados em membros de uma sociedade civil que podem influenciar (mas não decidir) questões que os afetem diretamente” (SOUZA, 2001, p. 89).

Diferentemente dessa posição, sustenta Dutra (1996, p. 7-9) que o “controle público sobre o Estado é a essência e o diferencial de nosso projeto em relação aos projetos adversários” e mais “para o nosso projeto, a democracia pressupõe participação popular direta e uma nova forma de administração e planejamento, na qual cidadãos e cidadãs se apropriam de dados e informações e exercem o direito soberano de influir nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos”. De modo que, pelo menos para os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte ou segundo Souza (2001, p. 89) “para o PT, a participação significa dar poder aos pobres para que eles: a) tomem consciência das iniquidades e injustiças (crescimento da consciência política); e b) reformem os sistemas político e social pela via da ação coletiva”.

Essa questão sobre se realmente a experiência do OP constitui em uma forma de acesso do cidadão ao processo decisório local, é discutida por Abers (2000) para o caso de Porto Alegre, a partir de três problemas levantados pela literatura quanto à questão da participação. O primeiro deles diz respeito ao problema da implementação, ou seja, mesmo quando os governos buscam implementar mecanismos participativos voltados para integrar grupos menos poderosos no processo decisório, os mais poderosos têm força para impedir essa participação. O segundo problema está associado à desigualdade, isso quer dizer que mesmo quando espaços são criados para que todos participem, as desigualdades

socioeconômicas tendem a criar obstáculos à participação de certos grupos sociais. O terceiro problema refere-se a cooptação, isto é, mesmo que os espaços de participação sejam genuinamente representativos, o desequilíbrio entre o governo e os participantes, no que se refere ao controle da informação e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo. Entretanto, conforme Abbers, a experiência de Porto Alegre vai de encontro a essas dificuldades na construção de instituições democráticas pelo Estado. Segundo a autora, é possível, em certas condições, promover a participação mesmo quando induzida pelo governo.

Para Abbers a abertura do orçamento da cidade pelo PT para a discussão pública mudou profundamente o legado político de distribuição de recursos baseado num sistema clientelístico de troca de favores e de obscuridade administrativa. Três condições contribuíram para que isso se tornasse possível. O aumento da autonomia do governo local possibilitado pelas transferências federais e estaduais estabelecido pela Constituição de 1988, bem como pelo aumento de receitas próprias através do ajuste fiscal<sup>72</sup>, essas condições permitiram a realização das obras reivindicadas pela população dos bairros mais pobres, enquanto compromisso de campanha. Associado a essas mudanças do ponto de vista administrativo, outro fator importante foi o papel das organizações da sociedade civil cujo discurso enfatizava a solidariedade, a igualdade, a autonomia e a cidadania recusando ser cooptado pelo Estado<sup>73</sup>. De modo que para (ABERS, 2000):

A política do Orçamento Participativo ajudou o PT construir uma coalizão política alternativa, articulada em grupos competentes, não-corruptos, socialmente justo e de governo democrático em Porto Alegre. Essa coalizão provou poder suficiente para retornar a prefeitura por três mandatos. Nesse sentido, o problema da implementação colocado pela literatura foi quase invertido em Porto Alegre. O Orçamento Participativo não foi um fardo político para a administração. Trata-se de um recurso, uma vez implementado, ajudou o PT a prosperar na prefeitura.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Segundo Genro, “por meio de uma difícil negociação com a Câmara de Vereadores, com grande participação de delegados e representantes do Orçamento Participativo, realizou-se a primeira grande reforma tributária. Outras modificações tributárias foram feitas ao longo dos dois governos do PT e da Frente Popular. Tais modificações tiveram como consequência o aumento da capacidade arrecadadora do município (arrecadação própria), que subiu gradativamente de 25% da receita total (arrecadados no primeiro ano, 1989) para algo em torno de 51% da receita total (em 1996)”. Genro, Tarso. Orçamento Participativo e Democracia. In: Genro. Tarso e Souza, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a experiência de porto alegre**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 25, 1997.

<sup>73</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre o papel dos movimentos sociais e das associações comunitárias em Porto Alegre, Ver: Baierle, Sérgio Gregório. *The Explosion of Experience: The Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil*. In: Alvarez, Sonia, Dagnino, Evelina e Escobar, Arturo. **Culture of Politics/Politics of Culture**. Boulder: Westview Press, 1998.

<sup>74</sup> “The Participatory Budget Policy helped the PT build an alternative political coalition of groups supporting competent, non-corrupt, socially-just and democratic governing in Porto Alegre. That coalition proved powerful

No que se refere ao problema da desigualdade, a autora argumenta baseada em pesquisas realizadas nos anos de 1995 e 1998, que a renda média das famílias daqueles que participavam encontrava-se bem abaixo da renda média familiar de Porto Alegre como um todo. Esses dados se confirmam a partir de uma outra pesquisa realizada pela autora na qual mostra que os participantes do OP são pessoas de baixa renda provenientes de bairros da periferia com pouca experiência de organização para esse tipo de política. De modo que o argumento de que a desigualdade tende a criar obstáculos à participação para aqueles grupos de baixa educação e pouco organizados não se confirma<sup>75</sup>.

O argumento da autora (ABERS, 2000) é de “que os atores estatais que implementaram a política foram abeis para mudar o cálculo ‘custo-benefício’ da ação coletiva dos pobres e das pessoas menos organizadas, reduzindo os custos da mobilização e aumentando as expectativas de benefícios”<sup>76</sup>. Ainda segundo a autora, como resultado desse processo ocorreu uma grande mobilização, na medida em que milhares de pessoas passaram a participar das assembleias do orçamento já no primeiro ano. Nos anos subsequentes de implantação do orçamento, várias associações de bairros que até então não haviam se organizado estavam participando dos fóruns regionais do orçamento.

Com esse argumento os problemas levantados pela tese da desigualdade e da cooptação podem ser contestados pelo fato de que a experiência do OP permitiu a participação de pessoas de baixa renda, bem como o surgimento de novas organizações. O que leva a autora (ABERS, 2000) concluir que “a política do orçamento não somente promoveu a mobilização de residentes de áreas pobres, mas também a organização de grupos cívicos que foram capazes de resistir ao controle do governo do processo participativo (ou

---

enough to bring the PT back into the Mayor’s office for three terms in a row. In this sense, the implementation problems predicted by the literature were almost inverted in Porto Alegre. The Participatory Budget was not a political burden that created obstacles for the administration. It was a asset that, once implemented, helped the PT to thrive in office.”

<sup>75</sup> Sobre essa questão, para mesma cidade, e para os dois outros problemas discutidos, ver Baiocchi para quem “não há nenhuma evidência, porém, que a carência de educação ou gênero coloque barreiras insuperáveis para efetiva participação”. Baiocchi, Gianpaolo. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. In: **Politics and Society**, v. 29, n. 1, March, 2001, p. 43-72. Ver também para o caso da participação e das organizações da sociedade civil, nas cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte: Avritzer, Leonardo. O Orçamento Participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Dagnino, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Bem como: Santos, Boaventura de Sousa. O Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: Santos, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

<sup>76</sup> “is that the state actors implementing the policy were able to change the “cost-benefit” calculation of collective action for poor, less organize people, lowering costs of joining up and increasing expectations of benefits”.

cooptação)”<sup>77</sup>. Essa capacidade, também foi identificada por Avritzer (2002, p.33-35) para a experiência de Porto Alegre, bem como para a de Belo Horizonte. Este não foi o caso para a experiência de Recife, tanto na primeira gestão 1986/88, quanto na segunda 1993/96 (LEAL, 2003, p. 189).

Quanto ao quesito reverter prioridades, como um dos pontos que desafiam as experiências de ampliação da participação, há um conjunto de autores conforme Souza (2001, p. 90) que afirmam, pelo menos para os casos de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife<sup>78</sup>, ter se atingido esse objetivo. Associado a essa capacidade de reverter prioridades há evidências que apóiam a tese de que o OP: “a) aumenta a capacidade dos grupos sociais excluídos de influenciar a alocação dos recursos públicos; e b) amplia o acesso dos pobres aos serviços urbanos básicos” (SOUZA, 2001, p. 91).

Essa dimensão aparece de maneira pronunciada no trabalho de Santos (2002-b, p. 514), ao afirmar que o OP tem um efeito distributivo. Essa questão também aparece no trabalho de Marquetti (2003) em números. Segundo o autor, os participantes das diferentes estruturas do OP em Porto Alegre – Rodadas; Fórum de Delegados e COP – possuem uma renda familiar abaixo da de uma família típica de classe média. No caso das rodadas o participante típico possui renda familiar de até quatro salários mínimos. Esse perfil muda nas duas outras rodadas, ou seja, “cerca de 57% dos eleitos possuem uma renda mensal superior a quatro salários mínimos e cerca de 1/3 dos participantes, em ambos os casos, possuem uma renda familiar acima de oito salários mínimos” (MARQUETTI, 2003, p. 134).

Ainda segundo o autor, nas rodadas o participante-padrão não possui educação formal ou não completou a educação primária. Sendo que no COP 56,5% dos participantes completaram pelo menos oito anos de escolarização. De modo que, para o autor (MARQUETTI, 2003, p. 135):

O representante típico das rodadas como pertencente aos segmentos pobres e organizados da população de Porto Alegre, tendo uma baixa renda familiar e pouca ou nenhuma educação formal. Os delegados e os conselheiros possuem uma renda maior e melhor nível de educação do que

---

<sup>77</sup>“the budget policy not only promoted the mobilization of poor neighborhood residents, but also the organization of civic groups that were capable of resisting government control of participatory process (or co-optation)”.

<sup>78</sup> Aqui o texto se refere a gestão 1986/1988. Que no “final da administração, dos 8.459 pleitos encaminhados pelas entidades populares, através do programa Prefeitura nos Bairros, 5.418 haviam sido atendidos, ou seja, cerca de 64%. Dentre essas reivindicações, as relativas aos serviços sociais, de manutenção e conservação da infra-estrutura urbana apresentaram um maior índice de atendimento”. (LEAL. 2003, p. 167).

o participante típico das rodadas. Entretanto, mesmo os delegados e conselheiros possuem uma renda familiar inferior à renda média das cidades.

**Tabela 5.** Distribuição percentual da renda familiar em 1998 entre os participantes das diferentes estruturas do OP e em Porto Alegre

	Rodadas	Fórum de Delegados	COP	Porto Alegre
Até 2 salários mínimos	30,3	19,9	16,3	11,4
Mais de 2 até 4 salários mínimos	25,5	23,1	24,5	19,4
Mais de 4 salários mínimos	42,0	55,7	57,2	64,1
Sem resposta	2,2	1,3	2,0	5,1

Fonte: Baierle (1999) e IBGE (2000).

Isso permite ao autor afirmar, conforme Tabela 5, que o OP foi capaz de “colocar no poder” setores pobres da população que nunca tiveram voz ativa na definição da ação do Estado. Contudo, tal caráter redistributivo do OP, o autor enfatiza, decorre de suas regras e dos setores sociais que são os novos donos do poder. Um ponto importante que é preciso mencionar diz respeito à reforma financeira levada a cabo pela administração do Partido dos Trabalhadores. A Constituição Brasileira de 1988, não somente transferiu recursos e encargos para os estados e municípios, como também abriu a possibilidade de os municípios criarem novos tributos e aumentarem as transferências. Foram esses fatores que garantiram o aparecimento do OP na cidade (MARQUETTI, 2003).

Com efeito, é preciso chamar atenção também para uma outra questão. Se por um lado, os dados apresentados por Marquetti confirmam que os analistas estavam corretos quanto ao caráter redistributivo do OP. Por outro lado, os dados do autor também confirmam o que Souza (2001, p. 90) e Santos (2002-b, p. 550) haviam chamado a atenção de que não é tão claro se o OP tem refletido as necessidades daqueles que não participam, em particular dos muito pobres. Para Marquetti (2003, p. 147-149), esse problema ocorre devido ao peso que o critério população possui na distribuição dos recursos entre as regiões, prejudicando, portanto, as regiões que são pobres e populosas, pelo menos para o caso de Porto Alegre.

O terceiro ponto a ser investigado, diz respeito à capacidade de o OP contribuir para o aprofundamento da democracia. Aqui também há uma concordância entre vários autores (Souza, 2001, p. 91) de que o OP cumpre com esse requisito, considerando, para o caso da autora em questão, Porto Alegre e Belo Horizonte. Esse ponto pode ser melhor explorado e

tornado mais claro quando comparado com outras instâncias de participação como o caso dos conselhos de políticas<sup>79</sup>. O trabalho de Cunha (2007) se ocupa dessa questão considerando as cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo no período de 2000 a 2003<sup>80</sup>.

Para tanto a autora trabalha com um conjunto de variáveis, sendo elas: o grau de institucionalização, o formato institucional, a participação, a representação, a deliberação e o hibridismo, sendo todas elas internas as instituições. Quanto a primeira, observa-se três questões importantes: a) a dimensão da legalidade, obrigatória no caso dos conselhos; b) o papel do Poder Executivo, que no caso da maioria dos OPs foi responsável pela iniciativa de compartilhar a prerrogativa da elaboração do orçamento público com a sociedade civil, ainda é fundamental, seja na organização do processo, seja na manutenção da infra-estrutura necessária para o seu funcionamento<sup>81</sup> e; c) a questão da autonomia quanto à formulação das regras que determinam sua operacionalização. Aqui os OPs quando comparados com os conselhos, verifica-se uma maior autonomia daqueles em relação aos últimos, na medida em que os:

OPs detêm a regulação de quase a totalidade de suas regras, que são formuladas e definidas pelos atores do processo, ou seja, governo e sociedade civil, só tendo que se submeter aos prazos legais referentes ao orçamento e às regras constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que orienta o processo de elaboração do orçamento público (CUNHA, 2007, p. 31).

De modo que, no que diz respeito à institucionalização embora os conselhos gozem da obrigatoriedade legal e, portanto, não dependam da iniciativa do Poder Executivo para sua existência, ainda assim observa-se para o caso dos OPs um estágio significativo de institucionalização pela regularidade de seu funcionamento. Também importante é a questão da autonomia, que diferentemente dos conselhos, permite aos OPs alterar os elementos e processos participativos e deliberativos, possibilitando sua adequação conjuntural (Cunha, 2007, p. 31).

<sup>79</sup> Sobre os conselhos de políticas, no caso, conselhos de saúde, de assistência social e de defesa dos direitos da criança e do adolescente, ver: Tatagiba, Luciana. *Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*. In: Dagnino, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

<sup>80</sup> No caso dos conselhos de políticas, a autora se concentra nos conselhos de saúde e de assistência social. Estando ambos implantados em mais de 90% dos municípios brasileiros. Ver: Cunha, Eleonora Schettini Martins. O potencial dos conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: Dagnino, Evelina e Tatagiba, Luciana (Orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

<sup>81</sup> Sobre essa questão, ver também: Ribeiro, Ana Clara Torres e Grazia, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Rio de Janeiro: Editora Vozes, p. 80-81, 2003.

No quesito formato institucional, OPs e conselhos diferem significativamente. Enquanto os conselhos se mostram mais estáveis e pouco flexíveis, os OPs alteram seus formatos praticamente todos os anos, adequando-os às necessidades e problemas que surgem no desenvolvimento do ciclo de participação e deliberação (Cunha, 2007, p. 32). Diretamente ligada ao formato institucional está a participação, que segundo a autora somando as experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo mobilizaram mais de 350 mil pessoas, enquanto os conselhos 126 conselheiros.

Observa-se, no entanto, que o formato institucional dos OPs organizado em três momentos permite a participação de um maior número de participantes. Na medida em que todo e qualquer cidadão pode participar das assembléias e plenárias, onde se discutem as demandas e prioridades para o orçamento, assim como se escolhem os delegados que assumem a representação da população e acompanham as demais etapas dos OPs<sup>82</sup>. O que não ocorre com os conselhos, com um número limitado de representantes tanto da sociedade civil quanto do governo<sup>83</sup>.

Ainda sobre essa questão, ou seja, a da participação cumpre destacar o papel do Estado que se faz presente em ambas as experiências no fornecimento dos meios materiais. De acordo com Cunha (2007, p. 34), a presença do Estado difere conforme a composição prevista na legislação para o caso dos conselhos. “Na saúde, há paridade entre os usuários e os demais representantes (incluindo governo, prestadores de serviços, trabalhadores); na assistência social a paridade se dá entre governo e os representantes da sociedade civil (aqui incluídos usuários, trabalhadores e prestadores de serviços)”. Essa questão aparece de maneira mais detalhada em Tatagiba (2002, p. 77), para quem, conforme os dados da sua pesquisa:

Em muitos casos, o debate e a negociação em torno dos ‘assuntos relevantes’ têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses

---

<sup>82</sup> Este não é o caso da experiência de Recife, seja com relação a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos consubstanciada no programa Prefeitura nos Bairros, bem como na segunda gestão do mesmo prefeito, que dá continuidade ao mesmo programa e depois passa a adotar o modelo do OP. Contudo, ainda assim, no que se refere a segunda gestão o quesito participação ficou comprometido tendo em vista que “a escolha dos delegados do programa se dava exclusivamente através das entidades populares cadastradas na prefeitura, o que implica que o cidadão comum, isto é, aquele que não é filiado a nenhuma associação comunitária, estava excluído do processo de eleição dos seus ‘representantes’”. Silva. Tarçisio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento participativo na cidade do Recife. In: Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 316, 2003.

<sup>83</sup> “Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”. Tatagiba, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: Dagnino, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

temáticos do Estado. Isso porque, em vários conselhos analisados, o regimento interno concede ao presidente do conselho, ou pessoa por ele indicada, a prerrogativa de elaborar a pauta das discussões. **[grifos do autor].**

Já no caso dos OPs embora o número de participantes da sociedade civil seja bem maior do que os do governo e, estes por sua vez, não tenham direito a voto ou o número de votantes seja insignificante, de longe é o que mais o Estado se faz presente. Na sua criação como ato do Poder Executivo, na organização do processo, na convocação para as reuniões e assembléias e coordenação, no preparo da peça orçamentária, incluindo aí os planos de investimentos, assim como detém informações relevantes que os demais participantes não têm, sejam elas de cunho técnico, financeiro ou político. Além disso, o Executivo tem seus próprios interesses quanto à confecção do orçamento (Cunha, 2007, p. 34).

Há ainda a questão que diz respeito aos procedimentos que visam assegurar a participação. No caso dos OPs dado a sua conformação possibilita que pessoas com diferentes motivações participem de algumas ou de todas as fases do processo, de modo que a participação assume intensidades e custos variáveis. Enquanto que nos conselhos a participação se dá pela possibilidade de intervir de forma mais substancial no direcionamento das políticas públicas.

Se por um lado, OPs e conselhos diferem significativamente quanto à participação tendo os primeiros maior potencial do que os segundos. Por outro lado, no que diz respeito a representação essas diferenças se acentuam ainda mais, com consequências também significativas para teoria da representação<sup>84</sup>. Enquanto os conselhos são estruturados a partir da representação do governo e da sociedade civil, sendo esta representada por organizações de trabalhadores, prestadores de serviços e usuários das políticas. Os OPs assumem uma característica diferente e momentos distintos.

Primeiramente, nas rodadas a participação dos municíipes é direta, de modo que não há nenhum tipo de mediação e cada participante pode apresentar e propor questões. Num

<sup>84</sup> Sobre essa questão ver: Gurza Lavalle, Adrián; Houtzager, Peter P. e Castello, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006, p. 49-103. Gurza Lavalle, Adrián, Houtzager, Peter P. e Castello, Graciela. Representação Política e Organizações Políticas: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: **RBCS**, v. 21, n. 60, fev, 2003. Novaro, Marcos. O Debate Contemporâneo Sobre a Representação Política. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 42, jun, 1995, p. 77-90. Lüchmann, Lígia Helena Hahn. A Representação no Interior das Experiências de Participação. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007, p. 139-170. Avritzer, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. In **DADOS. Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, , 2007, p. 443-464.

segundo momento, nos fóruns de delegados, os participantes escolhem dentre si os delegados que têm como uma de suas funções a defesa das prioridades definidas nas assembléias regionais ou temáticas. Num terceiro momento a participação se dá no COP, ou seja, os conselhos, cujos membros são eleitos dentre os delegados, em processo aberto e público, para representá-los no processo de definição do plano de obras e serviços, de empreendimento ou de investimentos.

Os dois últimos momentos se caracterizam não mais pela participação direta dos cidadãos, mas sim por representação. Contudo, trata-se de um tipo de representação diferente do sistema político tradicional. No primeiro caso, isto é, nos fóruns, os delegados possuem um mandato de tipo imperativo, pois não têm autorização para modificar ou propor nenhuma alteração nas decisões tomadas em assembléias sem o debate prévio com os representantes. No segundo caso, o dos conselheiros, observa-se um misto de mandato livre e imperativo, isso quer dizer que embora tenham liberdade de negociação e decisão, há um compromisso assumido entre conselheiros, delegados e população, durante o processo, passando da ampla participação para a apresentação direta, ou seja, a representação delegada e, desta, para a representação por conselheiros (Cunha, 2007, p. 36).

Aqui se configura, portanto, o momento de articulação da participação direta correspondendo ao primeiro momento que se dá nas rodadas ou plenárias regionais ou temáticas, onde se definem as exigências e as prioridades. Sendo o segundo momento, o da representação a partir da eleição dos delegados e conselheiros. Cabendo aos primeiros, fazer a intermediação entre o COP e os cidadãos, individualmente ou como participantes das organizações comunitárias e temáticas, assim como supervisionar a implementação do orçamento. Já os conselheiros, definem os critérios gerais que presidem ao escalonamento das exigências e à distribuição dos fundos e votam a proposta do plano de investimento apresentado pelo Executivo (SANTOS, 2002-b, p. 471). Permitindo, portanto, observar que as experiências do OP constituem bons exemplos de articulação da participação direta com a representação.

Ainda com relação aos indicadores trabalhados por Cunha, a deliberação assume um papel importante nas duas experiências que estão sendo tratadas aqui. Na medida em que ambas contemplam a dimensão da argumentação e da decisão<sup>85</sup>. Contudo, quando se leva em

---

<sup>85</sup> Sobre a distinção entre uma perspectiva decisionista e uma argumentativa, ver: Avritzer, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: Leis, Héctor Ricardo, Scherer-Warren, Ilse e Costa, Sergio (Orgs.). **Modernidade Crítica e Modernidade Acrítica**. Florianópolis: Cidade Futura, 2001.

consideração a experiência dos conselhos quanto à decisão, verifica-se que só votam os conselheiros, já nos OPs, pelo menos na primeira fase, todos os participantes têm direito de votar. Essas diferenças aparecem também nas pautas que compõem as agendas de conselhos e OPs. Em ambas é possível verificar intensos conflitos quando alguns pontos de pauta dizem respeito a opções quanto ao tipo de política pública que se pretende implantar.

Essa questão é problematizada por Tatagiba (2002, p. 73), ao afirmar que, “os caminhos pelos quais os conflitos de interesses têm sido resolvidos no interior dos conselhos nem sempre passam pela explicitação das diferenças e pela construção dos acordos por meio do debate de idéias, programas e projetos”. Ainda segundo a autora, o debate e a negociação em torno dos “assuntos relevantes” têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado. Tatagiba credita essa unilateralidade a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Segundo a autora, há uma resistência mais ou menos acentuada, segundo o governo e do seu projeto político “às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas” (2002, p. 79).

Ainda que nos OPs as decisões sejam mais imediatas, a dimensão conflitiva não desaparece, seja pelos diferentes interesses e necessidades apresentados pelos participantes, seja pelos objetivos e intenções dos governos. De modo que, “em ambas as instituições pôde-se perceber tanto um forte movimento de negociação quando se instala o conflito, como também circunstâncias em que a sociedade civil apenas validou decisões do Poder Executivo” (CUNHA, 2007, p. 37). Ainda assim a autora enfatiza que as decisões tomadas nos conselhos e OPs, muitas vezes, não são consensuais (às vezes parciais e ou provisórias) produzidos durante o processo de deliberação.

No caso dos conselhos, pelo menor número de participantes e pela regularidade de seus encontros possibilitam melhores condições de argumentação, o que não é o caso dos OPs, que embora lance mão da participação direta na primeira fase, faz uso da regra da maioria para a decisão que é o que ocorre com a eleição dos delegados e conselheiros<sup>86</sup>. De modo que, nos OPs fica evidente que a democracia, em larga escala, não pode prescindir do voto e da regra da maioria, que podem ser perfeitamente combinados com decisões geradas a

---

<sup>86</sup> “Os delegados funcionam como intermediários entre o COP e os cidadãos, individualmente ou como participantes das organizações comunitárias e temáticas. Também supervisionam a implementação do orçamento. Os conselheiros definem os critérios gerais que presidem ao escalonamento das exigências e à distribuição dos fundos e votam a proposta do plano de investimento apresentada pelo Executivo”. Para o caso de Porto Alegre, conforme: Santos, Boaventura de Sousa. *Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva*. In: Santos, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 471, 2002-b.

partir de pequenos grupos de interação face a face, que utilizam a argumentação como sustentação da decisão (Cunha, 2007, p. 38).

Também significativo com relação a essas duas experiências, diz respeito ao acesso a informação. Aqui, tanto conselhos quanto OPs compartilham situação semelhante, a de que grande parte das informações permanecem nas mãos do governo, pela linguagem técnica dificultando a apreensão do seu conteúdo, o que leva a necessidade de não somente disponibilizar as informações, mas torná-las mais inteligíveis, bem como de levar em consideração o saber dos atores sociais envolvidos no processo.

Um último ponto relacionado à deliberação, diz respeito à homologação das decisões tomadas pelo poder público, na medida em que cabe a este essa decisão. OPs e conselhos diferem quanto a esse ponto. Por um lado, no caso dos primeiros, já parte da própria vontade do Poder Executivo em compartilhar com a população a prerrogativa para formulação do orçamento público. O Poder Legislativo, por sua vez, homologa as decisões provenientes dos OPs. Por outro lado, os conselhos gozam de obrigatoriedade legal e embora o governo tenha assento e poder de voto nesses espaços e participem da produção das decisões, nem sempre há a sua homologação por parte do Executivo, ou seja, nem todas elas são efetivamente implantadas.

O último indicador trabalhado por Cunha, refere-se ao hibridismo<sup>87</sup> presente nessas duas instituições. A autora chama a atenção para os vários aspectos de hibridismo nas experiências dos conselhos de política e OPs não somente na sua composição. Instituições híbridas são aquelas que articulam, no seu funcionamento, elementos da participação, da deliberação e da representação. No caso dos OPs, conforme Avritzer e Pereira (2005, p. 21) é possível identificar três elementos de hibridismo:

O primeiro é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local; a segunda implica na re-introdução de elementos de participação a nível local, tais como as assembleias regionais e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal; e terceiro o OP baseia-se no princípio da auto-regulação

<sup>87</sup> “O Brasil dos nos 90 é marcado por um conjunto de formas ampliadas de participação política, entre as quais poderíamos destacar as diferentes formas de orçamento participativo, os conselhos, além de um conjunto de formas consultivas e deliberativas de participação da população no processo de tomada de decisão acerca da distribuição de bens públicos, das políticas públicas e da deliberação sobre prioridades orçamentárias. A maior parte dessas formas podem ser denominadas de híbridas, no sentido de que elas envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil”. Conforme: Avritzer, Leonardo e Pereira, Maria de Lourdes Dolabela. *Democracia, Participação e Instituições Híbridas*. In: **Teoria e Sociedade**, número especial, mar, 2005, p.17.

soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes.

Em todos os três momentos, é possível verificar os elementos de hibridismo. No primeiro, entre um conjunto de assembleias públicas de participação aberta e o fato de suas deliberações se tornarem políticas estatais. No segundo, pelo fato de os conselhos formados pela população se constituírem em uma instância de tomada de decisão sobre políticas públicas e no terceiro momento, na existência de um conjunto de regras decididas pela população que se tornam regras de uma forma pública de participação política.

As características híbridas desses formatos institucionais não são as mesmas, como é o caso das experiências de OPs tomadas como exemplo por Avritzer e Pereira, que trabalham com Porto Alegre e Belo Horizonte, bem como no que diz respeito aos elementos deliberativos.

Nesse caso, os elementos híbridos e deliberativos estão situados, no debate que reúne representantes das assembleias regionais e temáticas e da administração, no caso do OP de Porto Alegre. Já no caso de Belo Horizonte, esses elementos deliberativos e híbridos são mais restritos, devido a uma menor disposição de compartilhamento da soberania, expresso na forma institucional do OP da cidade (AVRITZER e PEREIRA, 2005, p. 25).

Essas diferenças de hibridismo e de elementos deliberativos também se expressam nos conselhos de políticas. Pode-se depreender do que foi dito até o momento, que, em primeiro lugar, as experiências de OP, pelo menos para os casos mencionados, apontam caminhos para questões que se apresentam como dificuldades para ampliação da participação (ABERS, 2000), isto é, o problema da implementação, o problema da desigualdade e o problema da cooptação, principalmente quando se trata de experiências induzidas pelo Estado (SOUZA, 2001).

Essas experiências também apontaram, em segundo lugar, um potencial para o aprofundamento da democracia (CUNHA, 2007). Tanto no que diz respeito aos conselhos de políticas quanto nos OPs. Verificou-se que quando comparadas essas experiências distanciam-se, seja pela forma como foram concebidos seja na sua aplicação. Mostrando que os OPs apresentam maior potencial para a democratização das relações de poder. “Com isso, OPs

parecem ter maior potencial para o fortalecimento da gestão democrático-participativo e, com isso, maior potencial em alterar efetivamente o nível de desigualdade entre regiões de uma mesma cidade" (CUNHA, 2007, p. 41).

Em terceiro, com relação à teoria da democracia, conforme mencionado anteriormente, há duas contribuições importantes nesse campo, que é a retomada da democracia participativa e as teorias da democracia deliberativa. Embora as experiências de OP apresentem elementos de deliberação, principalmente nas suas duas últimas fases quando da escolha dos delegados e dos conselheiros, as possibilidades, no entanto, de alteração das preferências são menores quando comparado com os conselhos. Isso explica a ênfase que é dada à ampliação da participação nos estudos que tratam das experiências de OP.

O ponto que trata das dificuldades para ampliação da participação, é importante por que diz respeito à noção dos projetos políticos, que conforme mencionado anteriormente emerge no Brasil a partir da retomada da institucionalidade democrática, pela mobilização da sociedade civil, pela chegada de partidos progressistas ao Executivo de várias cidades brasileiras e pela intenção de vários dos prefeitos eleitos em ampliar a participação via o estabelecimento de novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil. Dentre elas, a seção da soberania, elemento fundamental para a articulação do OP, representa um esforço nesse sentido.

Contudo, é preciso chamar a atenção para o fato de que a variação nos formatos, os diferentes contextos, bem como a composição dos atores da sociedade civil e da sociedade política, implicam em resultados distintos, que podem levar a reprodução de práticas clientelísticas e de cooptação dos atores envolvidos no processo<sup>88</sup>. Tendo em vista que, se por um lado, a retomada da democracia no Brasil foi marcada pela mobilização da sociedade civil, pela noção de autonomia dos atores sociais frente ao Estado e pela noção de direitos inaugurando uma cultura política renovada.

Por outro lado, observou-se a continuidade de práticas políticas autoritárias, excludentes e hierarquizadas no nível do Estado e da sociedade como um todo. De modo que as experiências de ampliação da participação iniciadas nas últimas duas décadas refletem esse conjunto complexo presente na noção de heterogeneidade da sociedade civil-sociedade

---

<sup>88</sup> Wampler, identificou cinco variáveis para explicar as variações nos resultados das experiências dos OPs. São elas: o desenho institucional, o compromisso político do governo, a densidade da sociedade civil, o tempo e os recursos financeiros disponíveis no município. Wampler, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 74.

política, bem como dos diferentes projetos políticos que orientam a ação política e articulam uma trajetória política.

Portanto, é na articulação desses diferentes momentos que se abre a possibilidade de verificar em que medida o projeto político em questão está disposto a ampliar os espaços de participação e tomada de decisão a partir do compartilhamento da soberania. Uma vez que os diferentes projetos políticos aqui analisados fazem uso dos conceitos de participação, sociedade civil, cidadania e democracia com disposições distintas. Conforme observado anteriormente, a propósito das características híbridas do OP, a comparação das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte, apresentaram distinções quanto ao aprofundamento do projeto político participativo, que se expressam na seção da soberania, sendo maior na primeira e menor na segunda.

No caso de Recife essa questão aparece ligada às duas gestões de Jarbas Vasconcelos, que, na sua primeira gestão (1986/88), se apresenta enquanto representante de uma frente de esquerda (Frente Popular do Recife) que assume a administração municipal articulada em torno de três diretrizes: a) descentralização e aproximação da população; b) transparência de decisões e ações; c) estímulo e institucionalização da participação popular direta na administração (SILVA, 2003, p. 310). Resultante de amplo debate com lideranças do movimento popular<sup>89</sup> e que se materializa no programa Prefeitura nos Bairros, bem como de modelos setoriais de administração na área das políticas sociais como educação e saúde.

Contudo, se por um lado, o programa Prefeitura nos Bairros e as políticas setoriais permitiram avançar para uma maior aproximação com as associações e os movimentos de bairro, tendo mesmo promovido mudanças fundamentais nos modos e paradigmas da gestão e da governança da cidade do Recife (LEAL, 2003, p. 174). Por outro lado, enfrentou uma série de dificuldades, como a ausência de um grupo hegemônico na articulação do projeto participativo, em decorrência da fragmentação e a sobreposição de interesses dos grupos, a ausência de uma reforma administrativa, a dificuldade dos atores envolvidos em estabelecer o caráter da participação, resultando na perda de representatividade dos setores populares no projeto político, acarretando a desmobilização da população, cujo resultado foi a não continuidade das políticas participativas, na medida em que a Frente Popular não conseguiu se manter no poder.

---

<sup>89</sup> Ver a esse respeito, quadro síntese das propostas da Frente Popular do Recife gestão 1983/86, bem como dos compromissos assumidos pelo então candidato a prefeito Jarbas Vasconcelos e das reivindicações do Movimento Popular aos candidatos a prefeito do Recife em: Leal. Suely. **Fetiche da Participação popular:** Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. Recife: Ed. do Autor, 2003, p. 100-102

A retomada das políticas participativas na cidade do Recife ocorre com o retorno de Jarbas Vasconcelos à prefeitura. A característica dessa segunda gestão é a ênfase na institucionalização das formas de participação popular que se dá através da Lei Orgânica do Município e do Plano Diretor da cidade do Recife. Na ocasião o Programa Prefeitura nos Bairros é retomado e acompanhado da criação de outros canais de participação: como os conselhos setoriais de desenvolvimento urbanos, o Fórum da cidade do Recife e o Prezeis e é também nessa segunda gestão que o OP passa a funcionar na cidade.

É justamente nesse segundo momento da gestão Jarbas Vasconcelos que as questões relacionadas a efetividade do projeto político, no que diz respeito ao compartilhamento da soberania mais se evidencia, bem como da relação sociedade civil-sociedade política. Se a primeira gestão foi fortemente marcada pela presença de setores da esquerda, da Igreja progressista e dos movimentos populares. A segunda gestão é caracterizada pela permanência dos programas de ampliação da participação, mas também por uma aproximação com os setores da iniciativa privada, enquanto parte do projeto empreendedor<sup>90</sup>.

Foi dessa forma que os projetos e programas de natureza estratégica ou estruturadora foram elaborados e implementados à revelia dos setores populares e sem a participação do conjunto da sociedade. As parcerias com o segmento privado, em diversos projetos, se deram de forma individualizada e a partir de interesses particularistas e sem uma definição objetiva dos resultados socioeconômicos pretendidos (LEAL, 2003, p. 239).

Comprometendo, portanto, tanto o quesito ampliação da participação na tomada de decisões como o quesito inversão de prioridades (SILVA, 2003, 320-321). Na medida em que, por um lado, as áreas de ação do OP foram as que menos receberam investimentos estruturadores e, por outro lado, as áreas que receberam obras estruturadoras foram alvo de uma quantidade menor de ações do OP (LEAL, 2003, p. 298). Assim, a análise dessas questões apontam para os problemas enfrentados na articulação do projeto político e que estão diretamente relacionados a noção de heterogeneidade da sociedade civil-sociedade política, que no caso da experiência de Recife ficou evidente, particularmente na segunda gestão enquanto desdobramento do programa Prefeitura nos Bairros.

---

<sup>90</sup> Para uma tipologia dos principais atores desse projeto, ver: Zaidan, Michel. Poder Local, Gestão Municipal e Cidadania. In: **Política Hoje**. Revista Semestral do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Recife: Universitária, v. 3, n. 6, jul/dez, 1996.

Do ponto de vista da teoria política, as experiências de OP reforçam a tese de que o nível local é percebido como aquele que possibilita a participação concreta das pessoas nas decisões políticas<sup>91</sup> (PATEMAN, 1992). Essas experiências também mostraram que em casos como o do OP se faz necessário a articulação de elementos de participação direta com formas de representação.

Conforme mencionado acima, essas experiências parecem viabilizar a proposta de democracia participativa, conjugando elementos deliberativos<sup>92</sup> articulados com elementos de representação. É possível observar esses momentos tanto nas experiências de OPs como na dos conselhos. As questões associadas à participação e à deliberação assumiram, nos últimos anos, centralidade na teoria democrática contemporânea. Do ponto de vista da deliberação, ficou evidente nos trabalhos de Habermas, Cohen e Bohman.

No caso de Habermas (1997), a centralidade dos espaços de participação e deliberação, constituem um avanço significativo em relação às teorias da representação e da participação, na medida em que o autor não somente identifica a importância desses elementos para ampliação e aprofundamento da democracia, como também identifica a existência de uma esfera autônoma em relação ao sistema político onde o debate e a argumentação são a fonte da legitimidade política da democracia nas sociedades contemporâneas.

Contudo, se por um lado a obra de Habermas avança em relação às teorias da representação ao identificar os espaços de exercício da política democrática, por outro o autor não foi capaz de mostrar como efetivamente os atores sociais podem, através da ação comunicativa, exercerem poder. Essa dificuldade se apresenta na obra do autor na distinção entre centro e periferia, ou seja, na relação entre opinião informal, própria da esfera pública e a formação da vontade formal, própria das instituições políticas. No caminho que vai da

---

<sup>91</sup> Ainda que se tenha notícia de experiências mais amplas. Ver: Faria, Claudia Feres. **Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2005. (mimeo).

<sup>92</sup> Embora não haja um consenso muito claro sobre as diferenças entre a democracia participativa e a democracia deliberativa. Participação e deliberação significam momentos distintos. Enquanto as teorias da participação destacam a dimensão pedagógica da participação política, as teorias da democracia deliberativa, reforçam a dimensão da argumentação, da discussão, do diálogo tendo como princípios a inclusão, o pluralismo, a igualdade participativa, autonomia e bem-comum. Ver: Habermas, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Bohman, J. **Public Deliberation**: Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge, MIT Press, 1996.

formação da opinião informal para a formação da opinião formal, ocorre uma difração cujo resultado incide reduzindo o papel dos atores sociais na política.

Portanto, embora Habermas reconheça a importância dos espaços de deliberação para a legitimidade democrática, ao mesmo tempo o autor aceita a tese da especialização burocrática. Na medida em que cabe aos atores da sociedade civil apenas influenciar a política democrática e não exercer o poder. Nesse sentido, a tese weberiana da impossibilidade de ampliação da participação no mundo moderno pela presença das estruturas burocráticas do estado moderno, discutida no terceiro capítulo, foi apenas superada em parte pela contribuição de Habermas. De modo que, o passo seguinte para superação desse problema será dado por aqueles autores que procuram pensar elementos que possam institucionalizar as decisões tomadas no âmbito dos espaços públicos por aqueles atores que são diretamente afetados pela tomada de decisão política.

Dentre os autores que procuram dar esse passo seguinte ao momento da participação e da deliberação, destacam-se os trabalhos de Cohen (1997-a; 1997-b) e Bohman (1996). Para o primeiro, a importância da institucionalização do processo de tomada de decisão assume um peso maior. Para Cohen, os atores da esfera pública exercem um papel mais ativo na política, na medida em que procuram solucionar seus problemas coletivamente através de mecanismos diretos junto às agências públicas. Bohman, por sua vez também procura ir mais adiante da concepção proposta por Habermas e, assim como Cohen, está preocupado com a institucionalização do processo de decisão.

Para tanto, o autor desenvolve o conceito de democracia deliberativa baseado na idéia das maiorias deliberativas. Ou seja, uma concepção de deliberação que demanda uma forma singular de atividade cooperativa que pode continuar, mesmo quando houver conflito. Nesse sentido, uma concepção dialógica da deliberação melhor captura os processos de reinterpretação das normas e procedimentos à luz de novas experiências e situações problemáticas.

É com base nessa idéia que Bohman afirma que o uso público da razão, assim como a formação das maiorias deliberativas ocorre tanto nas associações da sociedade civil como nas instituições representativas e legislativas. Contudo, o autor observa que nas sociedades contemporâneas a soberania das maiorias deliberativas requer um intercâmbio complexo entre as instituições públicas e políticas, que não estão garantidas pelos mecanismos convencionais do Estado constitucional.

Aqui reside a dificuldade tanto de Cohen quanto de Bohman, no sentido de apontar quais seriam as instâncias de institucionalização e qual seria a forma de deliberação pública<sup>93</sup> (AVRITZER, 2001; MIGUEL, 2005). No entanto, essas dificuldades podem ser contornadas se a questão for pensada, como faz Avritzer (2001, p. 39), no sentido de que “as instâncias deliberativas devem ser os fóruns entre o Estado e a sociedade que têm surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos”. Sendo no caso do Brasil as experiências do OP e dos conselhos.

Em comum essas instâncias deliberativas compartilham três características: a primeira delas é a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação; a segunda característica diz respeito à informação detida pelos atores sociais e, finalmente a possibilidade de testar múltiplas experiências. Conforme observado anteriormente, essas características variam não somente do ponto de vista da implantação, como também, e mais importante para o problema em questão, no papel que os elementos de participação e representação exercem nos conselhos e OPs, quando comparados.

No caso do primeiro, ocorre uma participação coletiva através da representação das organizações da sociedade civil. No segundo, observa-se uma maior combinação entre participação direta e mecanismos de representação (LÜCHMANN, 2007, p. 150-160). Ou seja, “trata-se, portanto, de uma política de soma positiva: o Estado mantém e aumenta sua legitimidade e capacidade de implementação de políticas, bem como a população vê atendidas as reivindicações que foram por ela demandadas”. De modo que, do ponto de vista da participação as experiências de OP respondem às dificuldades para sua ampliação no contexto das sociedades modernas.

Essa é uma questão importante como contribuição dessa experiência, com relação à visão presente em Weber e Schumpeter quanto a apatia das massas diante da política, assim como sobre o fenômeno da burocratização identificado por Weber, na medida em que cria um grupo de técnicos especialistas. Uma outra contribuição, expressa-se nas possibilidades de modelos alternativos de democracia. Held (1987, p. 162) chamou a atenção para essa questão ao afirmar que, assim

como Weber, Schumpeter não investigou várias das diferentes formas de organização democrática e política. Schumpeter não considerou, por

---

<sup>93</sup> Essa dificuldade também é apontada por Pinto com relação ao trabalho de Iris Young. Ver: Pinto, Célia Regina Jardim. Espaços Deliberativos e a Questão da Representação. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 19, n. 54, fev, 2004.

exemplo, a forma como aspectos do modelo competitivo podem ser combinados com esquemas mais participativos envolvendo oportunidades para reuniões cara a cara para estimular e criar linhas políticas e/ou decisões por votos em massa e/ou a eleição de representantes que tenham mandatos que lhes permitam adotar apenas posições específicas.

Essas questões não foram devidamente tratadas por esses autores, resultando numa visão pouco promissora para o aprofundamento da democracia. No entanto, as experiências de OP não somente articulam momentos de participação direta nas assembléias regionais e representação nos fóruns de delegados e COP, permitindo maior controle dos representantes diante dos representados, como também elementos de deliberação conforme mencionado anteriormente, mesmo que em menor intensidade do que quando comparados com os conselhos. Assim, do ponto de vista da teoria da democracia as experiências do OP, resultam em exemplos possíveis de ampliação e aprofundamento da democracia, na medida em que lança mão de modelos alternativos de democracia e, portanto, avançam no debate entre participação e representação no âmbito da teoria democrática.

## 7 CONCLUSÃO

Este trabalho procurou analisar, portanto, em que medida o surgimento de instituições participativas no Brasil das últimas décadas, particularmente o OP, permite repensar a resposta dada pelo elitismo democrático, para a viabilidade da democracia nas sociedades modernas. Nesse sentido, o ponto de partida da análise levou em consideração primeiramente, o contexto de surgimento dessas experiências. Observando que estas estão ligadas aos processos de democratização ocorrido na América Latina nos anos 80, dando início ao que se chamou de terceira onda de democratização, cuja novidade, para o caso do Brasil, foi a incorporação na Constituição de 1988 de dispositivos que permitiram aumentar a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas através de novos arranjos participativos. Assim como as propostas de descentralização e ampliação da participação, levadas a cabo por vários prefeitos eleitos nas primeiras eleições diretas.

Dentre os elementos que possibilitaram o surgimento dessas experiências de ampliação da participação no Brasil contemporâneo, destacam-se os vários movimentos sociais, associações e sindicatos organizados em torno de temas como direitos, autonomia frente ao Estado, constituição de espaços de participação, bem como a participação na gestão da coisa pública. Inaugurando, no contexto nacional, uma cultura política renovada, opondo-se ao pesado legado autoritário e excluente da história brasileira. De modo que ao final dos anos 80 verifica-se um processo de organização e mobilização dos atores sociais, de lutas sociais e reivindicações de direitos, consubstanciados na permanência de uma sociedade civil que pode ser entendida enquanto articulação entre práticas associativas, direitos e espaços democráticos de representação e participação política.

O levantamento e análise desse material permitiu verificar que, se por um lado foi possível observar uma significativa capacidade de mobilização e organização social por parte dos atores sociais, pondo em xeque aquelas interpretações que atribuíam uma baixa capacidade de organização e mobilização à sociedade brasileira, que em última instância seria perpassada por práticas políticas de caráter privatista. Por outro lado, a teorização, análise e interpretação, a partir das teorias da transição terminaram por secundarizar os ganhos dos atores sociais no processo de democratização brasileira. Na medida em que, supervalorizou o papel das instituições políticas e dos atores relevantes para consolidação democrática.

Com efeito, a virada dos anos 80 para os anos 90 foi marcada por uma mudança nos termos do debate, seja com relação à articulação de uma teorização acerca dos movimentos

sociais, da sociedade civil e da esfera pública em torno de um conceito de democracia, que passa a privilegiar a dimensão dos atores sociais reforçando a idéia de que a vigência da democracia implica na incorporação de valores democráticos nas práticas cotidianas. Seja com relação ao Estado, na medida em que se observa, ainda nesse período, uma mudança no seu padrão de ação com relação a garantia e manutenção de direitos, posto que este passa a privilegiar as políticas de reforma acentadas nos programas de privatizações de amplos setores públicos e numa relação com a sociedade onde os cidadãos são tratados como clientes. Mas não somente isso, trata-se de um momento onde ocorre a institucionalização da participação dos movimentos sociais, ou seja, da relação desses movimentos com o Estado.

Como resultado da mudança dos termos do debate, o trabalho verificou que do ponto de vista do processo de democratização brasileiro, este passa a ser entendido a partir de uma abordagem sociológica. Essa abordagem procurou mostrar o vínculo entre valores democráticos e vigência democrática. O ponto de partida dessa abordagem reconhece que no final dos anos 70 verifica-se o surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática. Possibilitada pelo crescimento das associações civis; pela ampliação da idéia de direito; pela autonomia organizacional em relação ao Estado; e a defesa de formas públicas de negociação com o Estado.

Conforme desenvolvido no terceiro capítulo, esse novo conceito de sociedade civil tornou-se possível a partir do conceito habermasiano de esfera pública que se refere fundamentalmente a espaços e processos não institucionalizados de comunicação social, abertos, autônomos e politicamente relevantes. Onde os movimentos sociais encontram lugar e papel, na medida em que identificam temas e questões de interesse público. Essa estrutura comunicativa orientada para o entendimento fundamenta, do ponto de vista normativo, uma medida para a legitimidade da influência exercida por opiniões públicas sobre o sistema político. Sendo a sociedade civil entendida como parte institucional.

Enquanto crítica sistemática essa abordagem ganha proeminência em relação às teorias da transição, na medida em que as condições mínimas para o funcionamento da democracia – retorno da institucionalidade democrática, eleições periódicas, etc - não são suficientes para o entendimento da democratização brasileira, pois supõe que a coordenação da ação se dá automaticamente, ou seja, uma vez que a democracia se torna o único jogo. Escapou a esses teóricos a dimensão normativa do processo democrático, que se expressa no caso do Brasil, na sobrevivência de uma cultura política autoritária. De modo que, é na relação entre sociedade civil e sociedade política, identificando esta última com a permanência dos traços autoritários,

que impossibilita os teóricos da transição em lidar com fenômenos de longo prazo e permanência de traços autoritários no nível da cultura política.

Contudo, este trabalho verificou que ao passo em que essa nova abordagem se consolida, tendo em vista o reconhecimento do papel dos atores sociais no processo de democratização brasileiro, bem como do reconhecimento dos ganhos desses atores que teve como resultado o surgimento de instituições participativas, um descontentamento com relação a essa nova abordagem fundamentalmente pela maneira como a sociedade civil é concebida em relação à sociedade política, construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade civil homogênea e virtuosa e um Estado igualmente homogêneo, que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta pelo poder.

Com objetivo de superar tais dificuldades, afirmou-se anteriormente que abordar o processo de democratização brasileiro, implica na aceitação da permanência do autoritarismo social e de visões hierárquicas e excluidentes da sociedade, mas que não são próprios de uma ou outra esfera. Ao contrário, pois se pensar a democracia implica na prevalência de práticas democráticas, estas, por sua vez, não são próprias da sociedade civil ou da sociedade política, mas dependentes de matrizes culturais distintas.

De modo que, uma alternativa para contornar essas dificuldades foi desenvolvida, pelo presente trabalho, na parte final do terceiro capítulo. Concebendo o processo de democratização brasileiro, a partir dos seguintes instrumentos analíticos: heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, projetos políticos e trajetórias sociedade civil-sociedade política.

A noção de projetos políticos permite pensar a democracia no Brasil, a partir da disputa de diferentes projetos políticos. Nesse sentido, a crise do modelo autoritário e junto com ele a do Estado desenvolvimentista, no final dos anos 70, não resultou no estabelecimento da democracia como o único jogo. Ao contrário, reabriu a disputa sobre qual democracia? E nesse caso, essa disputa tem se dado em torno de dois projetos, que embora usem os mesmos conceitos e discursos parecidos são completamente distintos.

Trata-se do projeto democrático participativo, cujo núcleo central estaria constituído por uma concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade. E o projeto neoliberal articulado em torno da necessidade de ajustar o Estado e suas relações com a sociedade ao que seriam as exigências de um novo

momento das relações de acumulação capitalista, marcado pela sua reconfiguração no âmbito global.

Assim, uma resposta para essa questão implica em tomar como ponto de partida a existência de distintos projetos políticos em disputa pela democracia. Nesse sentido, sociedade civil e Estado são pensados na sua heterogeneidade. Tal abordagem permite identificar as diferentes possibilidades de articulação entre a sociedade civil e o Estado, sem perder de vista a diversidade de atores e seus diferentes projetos políticos e, ao mesmo tempo, com a introdução da noção de trajetórias sociedade civil-sociedade política entender “tanto as vinculações e separações entre a sociedade civil e a sociedade política, assim como as mudanças e as continuidades que sofrem os projetos que orientam a ação dos atores, conforme essas trajetórias se desenvolvem” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 69). Na medida em que tem em vista as trajetórias individuais ou os trânsitos de dirigentes e ativistas entre ambas as esferas de atividade.

Com isso, reabilita-se o potencial crítico do conceito de sociedade civil e ao mesmo tempo permite pensar o surgimento de instituições participativas no Brasil das últimas duas décadas, a partir da existência dos diferentes projetos políticos que se articulam na relação entre sociedade civil e sociedade política e que tem nas diferentes trajetórias políticas a possibilidade de sua efetivação. Foi justamente isso que o trabalho procurou mostrar ao longo do capítulo seis.

Particularmente no que se refere ao OP enquanto proposta surgida de um lado, no âmbito da sociedade civil e que encontra ressonância, por outro lado, no âmbito da sociedade política. Ainda que com resultados distintos, na medida em que, “o tipo de relacionamento que se estabelece entre a sociedade civil e a sociedade política está em relação direta com a maior ou menor coincidência entre os projetos políticos existentes em ambas as esferas” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 38).

Essa questão é fundamental porque está diretamente ligada a efetividade do projeto e, portanto, dependente da relação sociedade civil-sociedade política. Conforme analisado no capítulo quatro, o trabalho procurou enfatizar a dimensão estratégica e identitária presente na ação dos movimentos sociais, articuladas a um conceito de sociedade civil que prevê a existência de um tecido associativo que serve como base institucional para a esfera pública.

A articulação dessas esferas na resposta dada por Habermas (1997), aparece ligada a distinção entre a formação da opinião informal (sociedade civil/esfera pública) e a formação

da opinião formal (Estado). Ou seja, a efetividade, nos termos em que o presente trabalho procurou mostrar, do projeto político participativo a partir das experiências do OP, não encontra, no trabalho desse autor, uma solução adequada. A insuficiência dessa resposta está no papel de exercer influência, que cabe aos atores políticos.

O momento de institucionalização da tomada de decisão resultante da deliberação, como Habermas desenvolve, não permite pensar em como operacionalizar a democracia deliberativa. Na medida em que, o autor não avança no sentido de superar a tese da especialização burocrática, responsável pela limitação da ampliação dos espaços de participação política.

Essa dificuldade recebe um tratamento diferente nos trabalhos de Cohen e Bohman. Ambos desenvolvem um conceito de democracia deliberativa, cuja preocupação com a dimensão da institucionalização assume uma importância maior. Contudo, apesar do esforço dos autores no sentido de apontar o caminho que vai da formação da opinião e a sua posterior institucionalização, não ficou devidamente claro como esse processo se daria. Ainda que para Cohen os membros de uma associação prefiram instituições nas quais as conexões entre deliberação e resultados sejam evidentes. E da necessidade, segundo Bohman, da formação de esferas públicas políticas nas instituições que estariam compostas por atores afetados por estratégias que objetivam solucionar problemas.

Essa dificuldade, portanto, não foi devidamente resolvida conforme observado ao longo do capítulo cinco, mesmo que passos importantes tenham sido dados nesse sentido. Contudo, a análise das experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, constituem bons exemplos na tentativa de indicar caminhos para superação dessas dificuldades.

Observou-se, a partir dessas experiências, a possibilidade da criação de espaços de participação e deliberação onde o papel dos atores sociais possa ir além do ato de influenciar. Bem como da possibilidade de superação dos constrangimentos ligados a dimensão administrativa, a partir do desenvolvimento de arranjos institucionais que permitem a participação de um maior número de pessoas.

A análise desenvolvida por Abers (2000) para o caso de Porto Alegre, apontou para a superação dos problemas associados a implementação das desigualdades de caráter socioeconômica, bem como da reversão de prioridades. De maneira semelhante também para os casos de Belo Horizonte (Avritzer, 2002) e Recife (Leal, 2003), mesmo que no caso desta última esse quesito tenha ficado restrito a primeira gestão. Já que na segunda esses elementos

ficaram comprometidos, ainda que se tenha levado adiante a política de ampliação da participação com a substituição do programa Prefeitura nos Bairros pelo modelo do OP, conforme foi apontado por Silva (2003) e Leal (2003).

Essa dificuldade, identificada para o caso de Recife, reflete a dimensão da noção dos projetos políticos, assim como do formato institucional, que estabelece a relação entre o governo e a sociedade civil. Quanto ao primeiro aspecto, o projeto ficou comprometido em função de uma tensão entre uma visão estratégica da cidade voltada para os setores da iniciativa privada e o projeto participativo. Quanto ao segundo aspecto, o problema se refletiu na baixa participação da população, em função de um desenho institucional que atrelava a escolha dos delegados às associações cadastradas na prefeitura.

Portanto, a efetividade do projeto político depende da convergência dos projetos ora presentes na relação sociedade civil-sociedade política, bem como da disposição da seção da soberania por parte daqueles que a detêm e que se reflete no arranjo institucional, conforme pode ser evidenciado para o caso da experiência de Recife.

O quesito aprofundamento da democracia levou em consideração seis variáveis, sendo elas: grau de institucionalização, formato institucional, participação, representação, deliberação e hibridismo institucional em comparação com os conselhos de políticas.

As informações obtidas a partir da análise dessas variáveis indicam o caminho que vai da formulação do projeto à sua institucionalização. No caso das experiências de Recife (LEAL, 2003) e Porto Alegre (AVRITZER, 2003) pode-se dizer, que se articularam na intersecção sociedade civil-sociedade política. Dessa articulação resultou, no caso de Porto Alegre e Belo Horizonte, na proposta do OP e em Recife na política do programa Prefeitura nos Bairros conjugada com modelos setoriais de administração na saúde e educação.

Aqui fica evidente a disposição do Executivo em ceder soberania, bem como estabelecer os canais pelos quais a soberania concedida irá se dar. Essa questão se refletiu no modelo institucional posto em prática por essas experiências. As experiências do OP se mostraram mais eficientes, na medida em que organizado em três momentos permitindo a participação de um maior número de pessoas. Contudo, esse não foi o caso da experiência de Recife mesmo quando da implantação do OP na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos, conforme discutido no capítulo seis.

No que diz respeito ao quesito da representação e da deliberação, a análise das experiências em questão apontou para aspectos importantes no andamento do processo.

Novamente a experiência de Recife apresentou dificuldades, na medida em que não conseguiu romper com a figura do intermediário em decorrência do formato institucional posto em prática e que se reflete também na dimensão da deliberação, já que nesse caso a participação era apenas de caráter consultivo.

Por fim, o quesito que trata do hibridismo institucional entendido enquanto resultado da formulação e implementação do projeto participativo, correspondendo aos momentos da participação, da representação e da deliberação articulados num conjunto de regras, reflete o grau de correspondência dos projetos presentes na relação sociedade civil-sociedade política. Nesse caso verificou-se um menor disposição nas experiências de Belo Horizonte e Recife em compartilhar a soberania.

Portanto, o quesito que trata do aprofundamento da democracia chama a atenção para algumas questões que requerem maior investigação. Dentre elas o formato institucional assume um peso maior, posto que é aí, que se verifica a relação que se estabelece com a sociedade civil, cuja implicação está na capacidade de ampliar os espaços de participação e, com isso, permitir o aprofundamento da democracia, na medida em que cede poder de decisão aos participantes.

As diferenças no formato institucional apontaram para esse resultado. De modo que, se por um lado é possível observar avanços significativos no que diz respeito ao potencial dessas experiências na construção de espaços de participação efetiva da população, por outro lado é preciso aprofundar a pesquisa no sentido de apontar os elementos inibidores da ampliação desses espaços, que no caso do presente trabalho correspondeu a um esforço nesse sentido.

## BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca. Overcoming the Dilemmas of Participatory Democracy: The Participatory Budget Policy in Porto Alegre, Brazil. Paper presented at the XXII International **Congress of the Latin American Studies Association**, 16-18 March, Miami, 2000.

ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo. **Culture of Politics/Politics of Culture**. Boulder: Westview Press, 1998.

ANDRADE, Fábio B. de. **Atores Sociais, Sociedade Civil e Democratização: uma abordagem teórico-comparativa**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2002.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: Ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARATO, Andrew e COHEN, Jean L. Esfera pública y sociedad civil. In: **Metapolítica**. México, v. 3, n. 9, 1999, p. 37-55.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. In: **DADOS** -Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007. p. 443-464.

\_\_\_\_\_ e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. In: **Teoria e Sociedade**, número especial, mar, 2005, p. 14-39.

\_\_\_\_\_ e NAVARRO, Zander, (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander, (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. (a). 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.

\_\_\_\_\_. (b). Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: LEIS, Héctor Ricardo, SCHERER-WARREN, Ilse e COSTA, Sergio (Orgs.). **Modernidade Crítica e Modernidade Acrítica**. Florianópolis: Cidade Futura, 2001.

\_\_\_\_\_. Entre o diálogo e a reflexividade: a modernidade e a mídia. In: AVRITZER, Leonardo e DOMINGUES, José Maurício (Orgs.). **Teoria Social e Modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

\_\_\_\_\_. Change in the pattern of Association in Brazil. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, (Fall), 2000.

\_\_\_\_\_. Um Desenho Institucional Para o Novo Associativismo. **Lua Nova**, São Paulo, nº 39, 1997.

\_\_\_\_\_. **A Moralidade da Democracia:** ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. Transition to Democracy and Political Culture: an analysis of the conflict between civil and political society in post-authoritarian Brazil. **Constellations** I, 5, 1995.

\_\_\_\_\_. Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Editora Del Rey. 1994.

BACHRACH, Peter. **Crítica de la teoría elitista de la democracia**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1967.

BAIERLE, Sérgio Gregório. The Explosion of Experience: The Emergence of a New ethical-political Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil. In: ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo. **Culture of Politics/Politics of Culture**. Boulder: Westview Press, 1998.

BAIOCCHI, Gianpaolo. **Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory**. In: Politics and Society, v. 29, n. 1, Mar, 2001. p. 43-72.

BELLAMY, Richard. **Liberalismo e sociedade moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994.

BENEVIDES, Maria Vitória. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Vitória, KERCHE, Paulo, VANNUCHI, Paulo (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BENEVIDES, Maria Vitória, KERCHE, Paulo, VANNUCHI, Paulo (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BENHABIB, Seyla (Ed.). **Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political**. Princeton, Princeton University Press, 1996.

BOHMAN, James. Survey Article: The Coming of a Age of Deliberative Democracy. **The Journal of Political Philosophy**. v. 6, n 4, 1998, p.400-425.

BOHMAN, James; REHG, William (Eds.). **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics**. Cambridge, MIT Press, 1997.

BOHMAN, James. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy**. Cambridge, MIT Press, 1996.

CAMARGO, Aspásia e DINIZ, Eli (Orgs.). **Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1989.

CARDOSO, Ruth C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: Dagnino, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

COHEN, Jean L. & ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, Ma. /London, the MIT Press, 1992.

COHEN, Joshua (a). Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In: BOHMAN, James, REHG, William. **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics**. Cambridge, MIT Press, 1997.

\_\_\_\_\_ (b). Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, James, REHG, William. **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics**. Cambridge, MIT Press, 1997.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_. La Esfera Pública y las Mediaciones entre Cultura y Política: El Caso de Brasil. **Metapolítica**. México, v. 3, n. 9, 1999, p. 95-107.

\_\_\_\_\_. Contextos da Construção do Espaço Público no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**. n. 47, mar, 1997(a). p. 179-192.

\_\_\_\_\_. Categoria Analítica ou *Passe-Partout* Público-Normativo: Notas Bibliográficas Sobre o Conceito de Sociedade Civil. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, 1. sem, 1997(b), p. 3-25.

\_\_\_\_\_. Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. **Novos Estudos CEBRAP**. n. 38, mar, 1994, p. 38-52.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções**: o marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_(Org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left. In: Alvarez, Sonia, Dagnino, Evelina e Escobar, Arturo. **Culture of Politics/Politics of Culture**. Boulder: Westview Press, 1998.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_(a). **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

\_\_\_\_\_(b). **Democracy and its Critics**. New Haven, Yale University Press, 1989.

DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia Hoje**: novos desafios para teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DIETERLEN, Paulette. Las etapas del pensamiento de John Rawls. In: **Metapolítica**. México, v. 2, n.6, 1998, p. 327-337.

DINIZ, Eli. Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas. In: RICO, Elizabeth de Melo e DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia** – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

DUTRA, Olívio. **O Orçamento Participativo e a questão do socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

ENDERLE, Rubens. Apresentação. In: MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993-1998. In: RICO, Elizabeth de Melo e DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

FARIA, Claudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, 2000, p. 47-68.

\_\_\_\_\_. **Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005. (mimeo).

FERNANDES, R. Cesar. **Privado Porém PÚblico: O Terceiro Setor na América Latina**. São Paulo: Relume-Dumará, 1994.

FRASER, Nancy. Que é Crítico na Teoria Crítica? O Argumento de Habermas e o Gênero. In: BENHABIB, Seyla e CORNELL, Drucilla (Coords.). **Feminismo Como Crítica da Modernidade**. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Tempos, 1987.

FUNG, Archon and WRIGHT, Erik Olin. **Deepening democracy**. London: Verso Press, 2003.

GENRO, Tarso. Orçamento Participativo e Democracia. In: GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan (a). **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GERTH, H. H. e MILL, C. Mill (Eds.). **Max Weber**: ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

GIL, A. Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GONDIM, L. e SOARES, J. A . Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo, CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da Representação e Sociedade Civil. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006, p. 49-103.

GURZA LAVALLE, Adrian, CASTELLO, Graziela e BICHIR, Renata Mirândola. Quando novos atores saem de cena – continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. **Cultura e Política, Revista de Sociologia Política**, n. 5, Santa Catarina, out. 2004, p. 35-53.

GURZA LAVALLE, Adrian. **Vida pública e identidade nacional:** leituras brasileiras. São Paulo: Globo, 2004.

GURZA LAVALLE, Adrian, HOUTZAGER, Peter e CASTELLO, Graziela. Representação Política e Organizações Políticas: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: **RBCS**, v. 21, n. 60, fev, 2003.

GURZA LAVALLE, Adrian. Sem Pena Nem Glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 66, jul, 2003, p. 91-109.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro:** Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. II

\_\_\_\_\_. Reconciliação através do uso público da razão: observações sobre o liberalismo político de John Rawls. In: **Educação & Sociedade**, ano XVII, n. 57 especial, dez, 1996. p. 597-620.

\_\_\_\_\_. **Teoría de la Acción Comunicativa.** Madrid, Taurus, 1987.

\_\_\_\_\_. **Mudança Estrutural da Esfera Pública:** investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HELD, David. **Modelos de Democracia.** Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira onda:** a democratização no final do século XX. São Paulo : Ática, 1994.

KINZO, Maria D'alva G. A Democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

LEAL, Suely. **Fetiche da Participação Popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. Recife: Ed. do Autor, 2003.

LEIS, Héctor Ricardo, SCHERER-WARREN, Ilse e COSTA, Sergio (Orgs.). **Modernidade crítica e modernidade acrítica**. Florianópolis: Cidade Futura, 2001.

LIMONGI, Fernando. Prefácio. In: DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denílson Bandeira e MELO, Marcus André (Orgs.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Representação no Interior das Experiências de Participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007, p.139-170.

MACPHERSON, C. B. **La Democracia Liberal y su Época**. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_, **A questão judaica**. São Paulo: Centauro, 2002.

MASCOTT, Ma Angeles. Cultura política y nuevos movimientos sociales em América Latina. In: **Metapolítica**. México, n. 2, v. 1, abr/jun, 1997.

MELUCCI, Alberto. **A Invenção do Presente**: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. In: **BIB**: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais. São Paulo, n. 59, 1 sem, 2005. p. 5-42.

MILL, John S. **Considerations on Representative Government**. New York, Prometheus Books, 1991.

MOISÉS, José Álvaro. **Os Brasileiros e a Democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. Editora Ática: São Paulo, 1995.

NASCIMENTO, Janaina X. do. **Paradigmas dos Movimentos Sociais**: entre um olhar estratégico e um olhar identitário. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Programa de Pós-graduação em Sociologia, 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, Entre o Político-Estatal e o Universo Gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, jun, 2003.

NOVARO, Marcos. O Debate Contemporâneo Sobre a Representação Política. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 42, jul, 1995, p. 77-90.

OLIVEIRA, Francisco, PAOLI, Maria Célia e REZEK, Cibele Saliba. Orçamento Participativo: uma invenção da política. In: BENEVIDES, Maria Vitória, KERCHE, Paulo, VANNUCHI, Paulo (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: Francisco Oliveira e Maria Célia Paoli (Orgs.). **Os Sentidos da Democracia**. Políticas do Disenso e Hegemonia Global. São Paulo: Vozes/Nedic/Fapesp, 1999.

PALTI, Elías. Los funerales de Protocolo y la sentencia de Habermas: A propósito de Facticidad y Validez. In: **Metapolítica**. México, v. 5, n. 19, 2001. p. 134-161.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PAOLI, Maria Célia e TELLES, Vera da Silva. Social Rights: conflicts and Negotiations in Contemporary Brazil. In: ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo. **Culture of Politics/Politics of Culture**. Boulder: Westview Press, 1998.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PENUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **A Democracia na América Latina**: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PINTO, Célia Regina Jardim. Espaços Deliberativos e a Questão da Representação. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 19, n. 54, fev, 2004. p. 97-113.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

\_\_\_\_\_. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. **Journal of Democracy** v. 6, n.1, jan, 1995.

QUINTANEIRO, Tânia. **Um toque de clássicos**: Marx, Durkheim e Weber. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

RAWLS, John. Resposta a Habermas. In: **Educação & Sociedade**, ano XVII, n. 57 esp. dez, 1996. p. 621-673

\_\_\_\_\_. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. In: **Lua Nova**. São Paulo, n. 25, 1992, p. 25-59.

REIS, Fábio Wanderley. Apresentação. In: DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

RIBEIRO, Ana C T.; GRAZIA, de Grazia. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**: Período de 1997 a 2000. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.

RICO, Elizabeth de Melo e DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

RODAS, Francisco Cortés. Liberalismo y democracia deliberativa: consideraciones sobre la libertad y la igualdad. In: **Metapolítica**, México. v. 2, n. 6, 1988, p. 263-275.

ROUSSEAU, J. J. **The Social Contract**. Harmondsworth, Penguin, 1968.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) (a). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_(b). Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_, AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York, Harper, 1942.

SEN, Amartya. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**. 10. mar. 3, 1999.

SILVA, Tarcisio. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander, (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOARES, José Arlindo, CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.) (a). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, José Arlindo e GONDIM, Linda (b). Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo, CACCIA-BAVA, Silvio. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Celina. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas e Orçamento Público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, Maria Vitória, KERCHE, Paulo, VANNUCHI, Paulo (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

\_\_\_\_\_. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: Lubambo, Catia, Coêlho, Denilson B., Melo, Marcus André (Orgs.). **Desempenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXERA, Ana C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander,

(orgs.). **A inovação democrática no Brasil:** o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

TEIXERA, Ana C. C. e ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004.

TOURAINE, Alan. **El Regreso del Actor.** Buenos Aires: EUDEBA, 1987.

URBINATI, Nadia. O Que Torna a Representação Democrática? In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006, p. 191-228.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania:** a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ZAIDAN, Michel. Poder Local, Gestão Municipal e Cidadania. In: **Política Hoje.** Recife: Universitária, v. 3, n. 6, jul/dez, 1996.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander, (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil:** o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

WEBER, Max. **A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais.** São Paulo: Ática, 2006.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. **Conferência sobre o socialismo.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

\_\_\_\_\_. A ciência como vocação. In: GERTH, H. H. e MILL, C. Mill (Eds.). **Max Weber**: ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

WEFFORT, Francisco. **Por que democracia?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

\_\_\_\_\_. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.