

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

GUSTAVO VENTURELLI

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E TEORIA DEMOCRÁTICA  
CONTEMPORÂNEA: ENTRE PARTICIPAÇÃO E  
REPRESENTAÇÃO**

Florianópolis  
2016



Gustavo Venturelli

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E TEORIA DEMOCRÁTICA:  
ENTRE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais e aprovado em sua forma final pelo Curso de Ciências Sociais.

Florianópolis, 14 de março de 2016.

---

Dr. Tiago Bahia Losso  
Coordenador do curso

**Banca examinadora:**

---

Dra. Lígia Helena Hahn Lüchmann  
Orientadora  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Dr. Tiago Bahia Losso  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Dr. Tiago Daher Padovezi Borges  
Universidade Federal de Santa Catarina



## AGRADECIMENTOS

Agradeço a professora Lígia Lüchmann pela paciência, apoio e orientação durante os últimos dois anos. Aos colegas e professores envolvidos no PROCAD e vinculados ao NPMS – Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais. Aos colegas e professores de curso, de modo geral.

Agradeço aos meus pais, Sueli e Tarcísio; e ao meu irmão, Samuel, cujo apoio (não só financeiro, mas também psicológico) foi fundamental durante toda minha graduação. Aos meus pais, em especial, pela trajetória de militância partidária e associativa que, de alguma forma, foi o ponto de partida de meu interesse por temas pertinentes ao campo das Ciências Sociais. De verdade, muito obrigado pela forma como dedicaram parte significativa da vida de vocês a minha vida. Sem vocês, nada disso seria possível.

Por fim, à Lígia Faria, minha amável companheira que esteve ao meu lado durante toda a graduação, e que compartilhando as frustrações, anseios, dúvidas, angústias, mas também os bons momentos e boas descobertas – não só em relação à academia, mas à vida, como um todo -, fez com que esses últimos quatro anos fossem mais suaves. Chegar ao fim deste percurso ao seu lado faz muito mais sentido e me deixa muito mais feliz.



## RESUMO

As instituições participativas têm sido exaustivamente debatidas pela Ciência Política e Sociologia Política nos últimos vinte e cinco anos, em estreita relação com um debate mais amplo: o das teorias democráticas contemporâneas. O orçamento participativo (OP), especificamente, desde sua criação em 1989, em Porto Alegre, tem sido objeto de estudo de muitos pesquisadores. De modo geral, há uma tendência interpretativa desta institucionalidade ancorada no modelo deliberativo de democracia. Esses estudos dão ênfase ao papel e autonomia da sociedade civil no processo de implementação dos orçamentos participativos, além de destacarem o elemento da participação nesses espaços. Influenciados por Leonardo Avritzer, os autores que trabalham nesta perspectiva produziram, sistematicamente, um debate muito rico para a área. Entretanto, há uma corrente mais recente na contramão da literatura que tem apontado certas limitações dos estudos que evidenciam o papel da sociedade civil nesse processo. Tais estudos apontam para a necessidade de uma melhor investigação sobre os elementos e a lógica representativa no interior dessas experiências de OP. A fim de superar tal tendência interpretativa, este trabalho buscou realizar uma leitura crítica do OP sem negligenciar os relevantes aspectos evidenciados por tal literatura, mas dando ênfase ao lado usualmente olvidado nas análises: o caráter, a lógica e as instâncias de representação nessas experiências. As reflexões levaram-nos à conclusão de que as relações entre sociedade civil e sociedade política são muito mais evidentes do que se supõe, mostrando a necessidade de estudos que deem maior atenção à representação como forma de ação política dentro desses espaços e que aprofundem o debate sobre as relações entre sociedade civil, sociedade política e Estado a partir deste formato institucional. A superação da lógica usual que considera como antagônicos os modelos representativo e participativo de democracia parece ser o ponto de partida dos estudos que busquem uma leitura mais prudente dessa institucionalidade.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo; teoria democrática; participação; representação.



## ABSTRACT

Participatory Institutions have been intensely debated in the political science and political sociology fields for the last twenty five years, closely connected to a broader discussion: the contemporary democratic theory debate. In particular, the Participatory Budget (PB), since its creation in 1989 at Porto Alegre, has been investigated by many researchers. Generally, there is an interpretative tendency based on the deliberative model of democracy. These researchers emphasize the role and the autonomy of civil society in the process of PB's establishment and underline the element of participation in those spaces. Under the influence of Leonardo Avritzer, authors working at this perspective have produced a rich debate for this scientific area. However, in the last few years some researchers have pointed some limits in those studies that emphasize civil society's role in this process. Those recent researches show the need of best investigation about the representative elements and dynamic inside de PB's experiences. In order to get over that interpretative tendency, this study sought realizes a critic interpretation of PB without deny the important elements underlined by such literature, but emphasizing the forgotten side in the analyses: the representative character, dynamic and scope in this spaces. Our reflection lead us to the conclusion that the relationship between civil society and political society is much more evident than supposed, exposing the need for studies that give greater attention to the representation as a political action inside these spaces and that expand the debate about the relationship among civil society, political society and State on the PB's studies. Overcoming the usual interpretation that consider as antagonists the representative and participative models of democracy seems to be the starting point for studies searching for a prudent interpretation of this participatory institution.

**Key Words:** Participatory Budget; democratic theory; participation; representation.



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 01 - Regiões do OP-POA.....	66
Figura 2 - Funcionamento do OP em seu primeiro formato.....	77



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Unidades e instâncias da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS .....	68
Quadro 2 - Instâncias Institucionais de Participação Comunitária no Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS .....	69
Quadro 3 - Atribuições e normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS - 1995.....	74
Quadro 4 - Critérios e notas para distribuição dos recursos do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS - 1992.....	78



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Reprodução do método aplicado no setor de investimentos <i>pavimentação</i> do OP-POA de 1992 .....	80
---	----



## SUMÁRIO

<b>1. APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>2. TEORIAS DEMOCRÁTICAS CONTEMPORÂNEAS: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>25</b>
2.1. A IDEIA DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NA CONTEMPORANEIDADE.....	26
<b>2.1.1. A poliarquia de Robert Dahl .....</b>	<b>35</b>
2.2. A IDEIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONTEMPORANEIDADE.....	44
<b>2.2.1. A perspectiva de Carole Pateman .....</b>	<b>46</b>
<b>2.2.2. O modelo piramidal de C.B. Macpherson.....</b>	<b>51</b>
2.3. REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: A COMPLEMENTARIDADE ENTRE DOIS MODELOS .....	56
<b>3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>61</b>
3.1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: SURGIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO .....	62
<b>3.1.1. Regiões, instâncias, funcionamento e metodologia de distribuição dos recursos .....</b>	<b>65</b>
3.1.1.1. Regiões .....	65
3.1.1.2. Instâncias.....	66
3.1.1.3. Funcionamento .....	71
3.1.1.4. Metodologia para distribuição de recursos.....	77
3.2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, LEONARDO AVRITZER E DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	81
<b>3.2.1. As bases teóricas de Avritzer.....</b>	<b>81</b>
<b>3.2.2. O Orçamento Participativo aos olhos de Avritzer: uma leitura crítica.....</b>	<b>86</b>
3.3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: REFLEXÕES A PARTIR DE ALGUNS ESTUDOS NA CONTRAMÃO DA LITERATURA.....	97
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>

**5. REFERÊNCIAS..... 113**

## 1. APRESENTAÇÃO

Em janeiro de 2009 o Partido dos Trabalhadores assumiu o governo municipal de Brusque, Santa Catarina, pela primeira vez. No programa do governo já constava a ideia de implementação do Orçamento Participativo (OP), característica marcante do governo do PT em várias cidades do Brasil. À época, como morador da cidade, não dei muita atenção ao programa desconhecido, para mim, até o momento. No ano seguinte, iniciei meus estudos em Ciências Sociais na Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB) em Blumenau, SC, transferindo-me para a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), ao fim de 2011.

Em meu segundo ano em Florianópolis, cursei a disciplina optativa ofertada sob o título *Sociedade civil e associativismo*, onde entrei em contato com vasta literatura sobre teoria democrática, participação política, movimentos sociais, sociedade civil, associativismo, etc., ministrada pelos professores Dra. Lígia Lüchmann e Dr. Julian Borba. Parte da bibliografia dessa disciplina tratava das chamadas novas instituições participativas e alguns textos sobre o OP, especificamente. Ainda sem tema para meu Trabalho de Conclusão de Curso, passei a investigar o andamento do programa em minha cidade natal, Brusque. Ao fim do semestre, havia decidido fazer um estudo de caso sobre a experiência em minha cidade, orientado pela professora Lígia.

No início de 2015, junto ao professor Julian, a professora Lígia iniciou as atividades do projeto intitulado *Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)*, cujo um dos eixos de investigação seria o envolvimento dos cidadãos em novas institucionalidades, como os Orçamentos Participativos e Conselhos Gestores. Tornando-me bolsista de iniciação científica neste projeto no início do mesmo ano, passei a envolver-me mais com a temática, as leituras e até mesmo os processos de criação de políticas públicas nestes espaços, em especial nos conselhos gestores.

Ainda em 2015, o prefeito de Brusque teve seu mandato cassado, de modo que o presidente da Câmara dos Vereadores assumiu a prefeitura como interino, até que o processo fosse julgado em todas as instâncias possíveis, antes da condenação (ou não) definitiva do prefeito eleito em 2012. A mudança de partido na gestão municipal (o prefeito interino é do PSD) acarretou mudanças significativas na administração da cidade. Uma delas foi colocar fim ao projeto que, ao que parece, já

andava trôpego: o Orçamento Participativo. Neste momento, minhas dúvidas sobre criar outro objeto de investigação foram resolvidas. Abandonada a ideia de um estudo de caso sobre o OP, mas com o intuito de manter-me na área da participação política e, se possível, trabalhar com esse formato institucional específico, resolvi construir um objeto de caráter mais teórico, porém que me permitisse pensar além das particularidades de um caso específico e refletir sobre essa modalidade de instituição participativa (IP) a partir da vasta literatura já produzida, desde o início dos anos 1990.

Partindo das disputas conceituais em torno do orçamento participativo, pensei em fazer um mapeamento para compreender como a literatura da área vinha interpretando esse formato institucional, buscando relacionar as reflexões com as teorias democráticas contemporâneas em seus modelos representativo, participativo e deliberativo. Entretanto, a diversidade de autores que escrevem a partir de cada uma dessas perspectivas democráticas e a vasta produção sobre participação política nesses espaços, que já soma vinte e cinco anos, fizeram-me perceber que levar a cabo este projeto seria um trabalho que exigiria muito mais tempo e fôlego.

No processo de mapeamento da literatura, onde, sem dúvida, o que mais há são estudos de casos de OP, percebi certa tendência entre os autores: a maioria dos trabalhos leem os orçamentos participativos a partir da perspectiva da teoria democrática deliberativa. Por mais que houvesse uma linha hegemônica de interpretação nesses estudos, alguns, ainda próximos dessa vertente, defendiam o OP como um espaço de participação política que poderia ser considerado como um arranjo democrático participativo (PATEMAN, 2012). Os estudos que me pareceram mais avessos à tendência deliberativa foram os que apontavam para a necessidade de um olhar mais atento para as instâncias, práticas e momentos onde a representação figurava nesse processo. A partir daí, minha ideia foi elaborar uma reflexão que buscasse enfatizar o caráter representativo dessas experiências, suas instâncias e atores representativos, porém, sem negligenciar a importância dos estudos que dão ênfase à sociedade civil e aos atores da esfera societária. Evidenciar como esta experiência institucional está permeada pela lógica da competição política permite problematizar a leitura estabelecida dos atores da sociedade civil, cuja principal característica seria a suposta autonomia destes em relação à sociedade política.

Buscando escapar da tendência deliberativa, o ponto de partida teórico dessa discussão apoia-se em duas vertentes do debate

contemporâneo da democracia que podem parecer contraditórios: os modelos representativo e participativo. Digo que podem parecer contraditórios, pois, sabe-se que as ideias de representação e participação são, usualmente, tratadas como antagônicas. Isso se deve ao fato de que quando surge a corrente da teoria democrática participativa com Pateman (1992 [1970]), Macpherson (1978) e outros autores, o pressuposto dessa vertente era a ineficiência e a insuficiência do sistema representativo liberal. Os “participacionistas” colocam-se contra o modelo liberal, buscando resgatar valores republicanos e indagando por mais participação da população nas instâncias de decisão do Estado. Os críticos ao modelo democrático eleitoral apontam, portanto, para uma suposta crise de representação, que poderia ser percebida pelos baixos índices de comparecimento eleitoral e pelo sentimento compartilhado entre os eleitores de não sentirem-se representados. O ataque desta vertente é a uma concepção de democracia bastante limitada, cujo cânone talvez seja Joseph Schumpeter, que reduz a democracia à escolha de líderes que terão o poder de tomar as decisões. Os líderes são trocados periodicamente e aos cidadãos, resta participar através do direito ao voto, em cada eleição. Porém, o modelo elitista de Schumpeter não é a única perspectiva sobre o que é (o autor se considera realista) ou o que deveria ser a democracia. Outros autores, como Bobbio e Dahl, que serão mobilizados no primeiro capítulo, têm visões menos minimalistas sobre o funcionamento do sistema democrático representativo. Esses autores apontam para os limites e problemas da representação, e não somente para os aspectos que consideram positivos. Ainda, esses autores consideram necessária a criação de mais espaços de participação para os cidadãos se envolverem em processos de tomada de decisões. Desta forma, há algumas aproximações claras entre os apontamentos de Dahl, Bobbio, Macpherson e Pateman, mesmo que os “participacionistas” acusem os primeiros de elitistas pluralistas, de estarem preocupados com a manutenção do *status quo*. Entretanto, as críticas não são unilaterais. Dahl e Bobbio consideram as teorias da democracia participativa excessivamente normativas e Bobbio (1986) chega a argumentar que os movimentos estudantis do fim da década de 1960, que tiveram um vínculo forte com o surgimento das teorias democráticas participativas, eram débeis. Além disso, muitos autores criticam o fato dessas teorias, após elaborarem suas críticas quanto aos limites e a necessidade de superação da democracia liberal, não serem capazes de sugerir arranjos institucionais detalhando como se daria o funcionamento desse novo modelo democrático.

Como um terceiro modelo teórico democrático, Jurgen Habermas sugeriu a democracia deliberativa, com uma concepção de sociedade tripartite. Isto é, a sociedade seria formada pelo Estado, pelo mercado e pelo mundo da vida. Enquanto o Estado e o mercado teriam lógicas estratégicas e instrumentais (são subsistemas), o mundo da vida teria elementos capazes de democratizar os sistemas. No mundo da vida estariam os movimentos sociais e associações que, em seu conflito com os sistemas, fariam surgir uma esfera pública, espaço de tematização e discussão sobre temas atuais da cultura e política de um determinado local. Os atores da esfera pública buscariam, assim, influenciar as decisões políticas. Essa ideia foi amplamente debatida nos anos 1990 no Brasil e influenciou uma série de autores no modo como esses passaram a ler o processo de transição do regime militar para a democracia na primeira metade da década de 1980 e, obviamente, influenciou a forma como esses mesmos autores passaram a interpretar os novos espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil que surgiram no fim desta mesma década (1980), os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo.

O autor que ganhou maior destaque na literatura da ciência política que se focou nessa área foi, sem dúvida, Leonardo Avritzer. A leitura de Avritzer sobre o OP, fundamentada na teoria democrática deliberativa, tornou-se o principal ponto de referência para a maior parte dos trabalhos com o mesmo tema nos anos que se seguiram. Dando excessiva ênfase ao papel da sociedade civil nesse processo, criou uma tendência interpretativa sobre esses espaços de interação e participação política que se tornou hegemônica entre os autores da área. Entretanto, estudos mais recentes (HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004; ROMÃO; 2010) apontaram para certas limitações e possíveis equívocos dessa literatura ancorada na sociedade civil. Para Avritzer, o OP deveria ser pensado como um espaço que está além de uma complementaridade entre democracia participativa e representativa. Ele deve ser pensado como um mecanismo que permite um aprofundamento da democracia que, em última instância, estaria no caminho para a substituição de um modelo fracassado (liberal representativo) de democracia pelo modelo democrático deliberativo. Ou seja, o autor parece admitir que enxergue o OP a partir de certa lente interpretativa, mostra-se parcial e demonstra uma carga normativa em sua leitura. Parece-nos que seria mais prudente uma leitura menos enviesada desse formato institucional, uma leitura equilibrada que, sem negar os indubitáveis aspectos apresentados por essa literatura e qualificados como positivos, conferisse maior atenção aos aspectos que

nos fazem crer que esses espaços são mais permeados pela lógica própria da democracia representativa do que se supõe. Assim, em vez de defender o OP a partir de uma perspectiva excessivamente normativa e que já se tornou usual na literatura da área, apontamos a necessidade de tirar as lentes deliberativas e buscar olhar para o OP a partir de outro ponto de vista, ou, na verdade, pontos de vista.

Como a maior parte da literatura deu centralidade à participação e evidenciou o papel da sociedade civil nesse processo, o segundo capítulo deste trabalho, de modo contrário, irá chamar atenção para o caráter representativo de algumas instâncias do OP e a relação do OP com a sociedade política – governo e partidos políticos –, e também com o Estado. Por mais que nossa perspectiva sugere uma leitura equilibrada, que dê a devida atenção tanto ao caráter participativo como ao caráter representativo dessas experiências, nosso foco recairá sobre as questões relacionadas à representação.

Assim, nossas reflexões, que pretendem ir contra a tendência supracitada na área, estruturar-se-ão da seguinte forma: no primeiro capítulo apresentaremos a teoria democrática contemporânea em dois modelos, o representativo e o participativo. O debate sobre a democracia representativa será feito a partir das teorias de Norberto Bobbio e Robert Dahl, visto que o objetivo último desse trabalho é compreender o orçamento participativo a partir, também, dessas teorias, e o modelo democrático schumpeteriano não abriria espaço para este tipo de formato institucional de interação entre sociedade civil, sociedade política e Estado. O segundo item desse capítulo é sobre a democracia contemporânea participativa e é baseado nas teorias de Carole Pateman e Macpherson. Veremos como cada um sugere seu modelo de democracia e buscaremos levá-los à última seção do trabalho, mesmo que implicitamente, quando elaborarmos uma interpretação que se pretende crítica sobre o OP. No fim deste primeiro capítulo apresentaremos uma breve discussão de como, nos últimos anos, a literatura tem superado o trato dessas duas vertentes democráticas como antagônicas. A democracia deliberativa não ganha um tópico próprio nesse capítulo por ser a vertente que influenciou a maioria dos estudos, ou seja, é o ponto de partida da tendência interpretativa que não pretendemos reproduzir aqui. Assim, ela será brevemente tratada no capítulo dois, antes do debate sobre a interpretação de Avritzer sobre o OP.

O segundo capítulo inicia com uma breve apresentação do Orçamento Participativo, levando em conta o chamado “modelo original”. Isto é, a dinâmica de funcionamento do OP na primeira gestão

em que foi implementado, em Porto Alegre, entre 1989-1992. A apresentação deste formato institucional a partir dessa experiência deve-se ao fato de ela ter servido de modelo para todas as experiências de OP que a seguiram. Entretanto, as reflexões que movem nossa discussão referem-se ao OP de forma geral, sem podermos nos concentrar nas especificidades de cada experiência, o que se torna uma limitação desse trabalho, admitida desde já. Veremos, no segundo tópico do capítulo segundo, qual a compreensão de Avritzer, autor que tem sido referência central para a maior parte dos trabalhos sobre o OP, passando por suas bases teóricas e os principais aspectos de sua leitura – que já serão apresentados acompanhados de comentários críticos. Por fim, veremos como estudos que consideramos na contramão da literatura podem nos auxiliar a repensar as bases teóricas e metodológicas de investigação de experiências de OP, a fim de fazer emergir os aspectos geralmente soterrados pelas interpretações baseadas na tendência “avritzeriana”, mostrando como a relação entre representação e participação pode, possivelmente, ser mais proveitosa que uma leitura mergulhada na teoria democrática deliberativa<sup>1</sup>.

Como de praxe, apresentaremos nossas conclusões num item à parte, ao fim de todo esse debate.

---

<sup>1</sup> Infelizmente os desdobramentos sistêmicos no campo da democracia deliberativa, e que têm trazido instigantes avanços neste debate, não serão abordados aqui. Enfatizamos que o fato de não incorporarmos esses debates em nosso trabalho deve-se, unicamente, ao fato de não tornarmos nossa reflexão demasiadamente extensa e possivelmente maçante ao leitor. De forma alguma negligenciamos a importância da vasta produção sobre experiências de orçamentos participativos realizada a partir da perspectiva deliberativa.

## 2. TEORIAS DEMOCRÁTICAS CONTEMPORÂNEAS: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Sabe-se que não há consenso na ciência política sobre o significado de democracia. A polissemia do termo poderia ser tratada a partir de uma revisão dos autores contemporâneos que têm feito a democracia seu objeto de reflexão e estudo, o que seria maçante, além de a possibilidade de se esgotar o debate e superar as discordâncias parece inexistir. Ir até os gregos e traçar uma genealogia do conceito parece ainda mais absurdo. Este seria um trabalho de fôlego que exigiria anos de leitura, análise e escrita - uma epopeia acadêmica. Portanto, o recorte feito aqui pode ser taxado de, e talvez realmente seja, normativo e seletivo, mas se faz necessário visto os fins deste trabalho. Tratar das perspectivas representativa e participativa da democracia a partir de um punhado de autores parece ter incontáveis limitações. Porém, as ferramentas conceituais que estes autores nos fornecem, parecem suficientes para o objetivo geral desta pesquisa. Ademais, a escolha obviamente não é aleatória. Os autores centrais nos quais nos basearemos são cânones - cada qual em sua perspectiva - desses dois modelos de democracia. Norberto Bobbio é um autor pelo qual todos os estudantes de ciência política devem passar durante sua formação e Robert Dahl talvez seja um dos autores mais mobilizados para se discutir as democracias existentes no ocidente, visto que suas inovações teóricas se espalharam por todo o debate das democracias representativas – tanto em relação a debates teóricos, como na utilização destas ferramentas para a análise e classificação de experiências reais; ao passo que Carole Pateman, junto a Macpherson, é uma das autoras centrais, sem a leitura da qual o debate sobre participação e teoria democrática na contemporaneidade não faz sentido, se não for exagero dizer, ou pelo menos perde muito em qualidade e conteúdo

É sabido que o conceito de democracia, em seu berço - a Grécia Antiga -, é bastante diferente do que se entende por democracia na atualidade. Quando fala-se em democracia na contemporaneidade, fala-se, indubitavelmente, da democracia representativa. São as ideias e as instituições representativas que tornam possível vivermos em regimes democráticos nos dias de hoje (DAHL, 2012). Isso porque os Estados-nação são amplos em territórios e população, de forma que seria impossível que todos os cidadãos tomassem partido sobre todas as decisões que afetam as coisas comuns. Porém, a democracia, mesmo em seu modelo representativo e com seu sentido impreciso é uma ideia quase unânime, defendida por quase todos como regime (quase) ideal,

independente da perspectiva ideológica da qual se fala (NOBRE, 2004). Avritzer e Santos (2003), afirmam, ainda, que a democracia toma lugar central no campo político durante o século XX, sendo uma forma desejável de governo - principalmente por conta das experiências de regimes totalitários como os da Alemanha e da Itália -, apesar de sua noção hegemônica ser a da democracia representativa ou elitismo competitivo.

Veremos, primeiramente, o debate sobre as democracias contemporâneas a partir da perspectiva da representação. Basearemos-nos, fundamentalmente, em Norberto Bobbio, num primeiro momento; e Robert Dahl, cujo desenvolvimento do conceito de poliarquia talvez tenha sido um dos mais relevantes da segunda metade do século XX, na ciência política. Posteriormente, o debate sobre participação, a partir de Carole Pateman, que busca entender qual o lugar da participação nas democracias contemporâneas em sua obra-prima *Participação e Teoria Democrática*, de 1970; e Macpherson, que elabora um modelo conhecido como piramidal, a partir de uma reflexão teórica e sugerindo como se pôr em prática a relação entre participação democrática e competição entre partidos nas democracias liberais do ocidente, serão expostos.

## 2.1. A IDEIA DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NA CONTEMPORANEIDADE

De acordo com Norberto Bobbio (1986:18), a democracia pode ser entendida como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*”. Essas regras são necessárias na medida em que ajudam a fundamentar e legitimar a autoridade daquele ou daqueles que decidem. Azevedo (2012), seguindo o raciocínio de Bobbio, argumenta que o reconhecimento deste conjunto de regras e instituições é o que torna possível o funcionamento da democracia. Eleições periódicas, onde os partidos políticos são escolhidos através da regra da maioria, o que implica participação dos cidadãos e representação dos eleitos, são algumas das regras e instituições básicas da democracia. Para Manin (1995), há uma série de princípios relativos ao governo representativo propostos ao fim do século XVIII que parecem intocáveis até hoje, quais sejam: 1) os representantes são eleitos pelos governados: só há representação quando os representantes são, periodicamente, eleitos pelos governados. Desta forma, a eleição é um método de escolha dos líderes, além de legitimar o poder destes; 2) os

representantes têm certa independência em relação às preferências dos governados. Isto é, por mais que os segundos elegem os primeiros, estes primeiros podem atuar independentemente dos interesses de quem lhes elegeru; 3) a opinião pública em relação a temas políticos pode ser manifesta sem que haja controle do governo, de forma que torna-se necessário acesso à informação e liberdade de expressão; 4) as decisões políticas só devem ser tomadas após debates. Somente através do debate pode-se chegar a um consenso mínimo, de forma que uma medida possa ser validada a partir do consentimento de uma maioria<sup>2</sup>. Esses princípios, ainda de acordo com Manin (1995), se concretizam em práticas e instituições dos governos representativos.

A regra da maioria, uma das regras básicas de procedimentos democráticos, permite que grande número de cidadãos possa participar de determinadas decisões coletivas, sendo assim um meio de formação do que se chama vontade coletiva. Esta regra objetiva, ainda, impedir que o poder de decisão seja concentrado nas mãos de uma minoria. Mas a regra da maioria tem suas limitações. Uma delas, por exemplo, é o limite de sua aplicação. Isto é, temas que não são suscetíveis à regra da maioria. Decisões que atingem direitos humanos constitucionalmente garantidos em países democráticos, por exemplo, mesmo que tomadas através da regra da maioria resultariam injustas. Mas o limite de aplicação da regra da maioria torna necessário outro debate, sobre quais temas são “negociáveis” e quais não são. De acordo com Azevedo (2012), uma questão exemplar seria a das crenças religiosas, onde seria injusto um país de maioria católica, por exemplo, querer impor, via referendo ou plebiscito, sua religião às minorias religiosas (protestantes, religiões de matriz africana, etc.). Outra questão problemática da regra da maioria ser um mecanismo usual de tomadas de decisão nas democracias é o que se fazer com os que discordam da maioria. Suprimi-los ou calá-los não seria uma alternativa democrática, visto que liberdade de expressão, associação e contestação pública são características intrínsecas do que se entende por democracia. Como disse Bobbio (1986:61), parafraseando Francisco Alberoni, “democracia é um sistema político que pressupõe dissenso. Ela quer dizer consenso apenas sobre um único ponto: sobre as regras da competição”.

---

<sup>2</sup> Em seu artigo *As metamorfoses do governo representativo*, Manin (1995) elabora três tipos-ideais de governo representativo: o parlamentar, a democracia de partidos e a democracia do público; onde os princípios apresentados tomam formas distintas de acordo com o contexto.

Em relação às eleições e ao sufrágio universal, duas coisas parecem ser consenso entre os cientistas políticos: a) as eleições devem ser periódicas e livres, isto é, os eleitores devem ir às urnas sem sentirem-se coagidos; b) devem ser justas: uma cabeça, um voto. Eleições livres e justas legitimam o sistema político. O sistema, de acordo com Bobbio (1986), é caracterizado por regras, movimentos e atores. As regras delimitam os movimentos do “jogo”. As eleições são esse mesmo movimento, que faz com que maioria dos cidadãos (os que têm o direito a voto) participe deste processo. A ideia de soberania popular é, então, na contemporaneidade, representada pelas eleições (AZEVEDO, 2012). Para Manin (1995), entretanto, o advento da representação e as eleições como mecanismo de escolha dos representantes não são, de forma alguma, uma maneira indireta de soberania popular.

Os atores principais do que Bobbio chama de jogo político são os partidos políticos. Azevedo (2012:49) recorre a Dahl para afirmar que os partidos, através da democracia, têm os atributos de “possível, vantajoso e inevitável”. São possíveis por conta de alguns direitos inerentes à democracia, como a liberdade de expressão e organização, por exemplo. Vantajosos porque são capazes de mobilizar cidadãos e representantes nas tomadas de decisão. E inevitáveis, pois parecem ser o único meio de ingresso na vida política institucional. Por mais que os partidos tenham destruído a relação direta entre eleitores e eleitos<sup>3</sup> (AZEVEDO, 2012) e o excesso de fragmentação do sistema partidário pode tornar o governo ineficaz (DAHL, 2005), a diversidade de partidos em competição pode de alguma forma, refletir a pluralidade de interesses em sociedades complexas, além de ser um mecanismo fundamental de contestação pública, isto é, oposição ao governo.

A miscelânea conceitual que existe em torno da ideia de representatividade mostra que não são poucos os autores a partir dos quais se pode debater este determinado conceito. Poderíamos passar por John Stuart Mill, que defendia a liberdade e o governo democrático como fatores que potencializariam as capacidades humanas (WEFFORT, 2004); por Weber, que defendia a democracia representativa acreditando que este modelo colocaria líderes

---

<sup>3</sup> Trata-se, na verdade, do fim de uma relação direta. Esta relação, a partir do surgimento dos partidos de massa organizados se dá por intermédio do partido. Para Manin (1995), o surgimento desses partidos aproxima representantes e representados, de forma que estes segundos têm a possibilidade de participar da escolha dos candidatos que concorrerão as eleições pelo partido.

qualificados no poder (OLIVEIRA, 2003); Schumpeter (1984:336), que rechaçava a participação massiva da população na política<sup>4</sup> e entendia a democracia como um método, definido como um “acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população”; ou Downs (1999), que considerava a democracia uma forma de governo na qual os atores agem racionalmente em busca de fins econômicos ou políticos escolhidos deliberadamente por eles mesmos. Estes autores, entre outros, poderiam servir de base para um debate mais profundo sobre as democracias representativas. Mas nos limitaremos, de alguma forma, às leituras de Bobbio e Dahl. Interessamos a perspectiva e compreensão de Dahl, particularmente, que afirma serem os regimes democráticos contemporâneos incompletamente democratizados, além de sua teoria ter elementos significativos para pensar a institucionalidade que é parte do objeto deste trabalho, o Orçamento Participativo. Mas por ora, fiquemos com mais algumas ideias de Bobbio.

De acordo com o autor italiano, “a expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 1986:44). Assim, o autor considera que Schumpeter acertara ao afirmar que a democracia não se caracteriza pela ausência de elites, mas sim pela disputa por votos de diversas elites entre si. Diante da impossibilidade técnica de uma democracia direta na atualidade, Bobbio argumenta que não se trata mais que preocupar-se com o governo de muitos ou de poucos, mas sim perguntar-se se este poder provém da base, isto é, se é um poder ascendente, ou se provém do topo, das próprias elites políticas, sendo um poder descendente. O sufrágio universal, uma característica do poder ascendente, já está tão consolidado em democracias bem-estabelecidas que parece ser algo de menor importância (DAHL, 2005). Para Bobbio (1986), o aumento do número de pessoas que têm direito a voto não significa um aprofundamento da democracia. O desenvolvimento de uma democracia depende, antes disso, da quantidade de espaços em que os cidadãos podem exercer o direito de votar.

---

<sup>4</sup> De acordo com Held (1996), o que Schumpeter temia quando apontava para consequências perigosas da participação massiva, eram regimes totalitários como o nazi-fascismo alemão e a Revolução Bolchevique na Rússia, ambos apoiados pelas populações locais.

Uma questão central que aparece no debate de Bobbio é sobre o poder conferido ao representante. Esta questão se resume em *como* e o *que* se deve representar. Para Bobbio (1986), há dois tipos de representação: a) representa-se como delegado, isto é, utilizando seu poder para decidir o que é deliberado pelos representados; b) o mandato pode ser fiduciário: o representante tem liberdade para agir em nome dos representados, interpretando por si mesmo os interesses destes<sup>5</sup>. Sobre o que se pode representar, Bobbio nos dá, também, duas respostas: a) o representante leva em conta os interesses gerais dos representados; b) o representante leva em conta interesses segmentados, como de categoria trabalhista, de movimento social, etc. Nos últimos anos tem-se avançado muito no debate sobre os possíveis tipos de representação. De acordo com Vieira e Silva (2013), o debate na atualidade apresenta algumas formas de representação: 1) representação descritiva, onde minipúblicos representam uma amostragem da totalidade do público. Esta amostragem é formada a partir de características relevantes na população (idade, gênero, etnia, etc.); 2) representação de perspectivas, através do qual todos os pontos de vista possíveis sobre um determinado assunto ou objeto são apresentados antes que determinada decisão seja tomada; 3) e representação como *advocacy*, que diz respeito a representação e defesa de determinada causa<sup>6</sup>. Nas democracias representativas - na maioria delas -, os representantes devem ser fiduciários e não delegados, representando os interesses gerais dos cidadãos e não interesses particulares ou segmentados (BOBBIO, 1986:47).

Outra ideia comum nos debates que analisam a democracia representativa em perspectiva crítica é que esta deixa aos cidadãos o voto como único meio de participação, que se restringe aos momentos eleitorais e que nada mais é que uma agregação a partir de interesses pré-definidos. Para Azevedo (2012), a ideia de agregação trata da

---

<sup>5</sup> Manin (1995) afirma que o que diferencia o governo representativo do governo do povo pelo povo é justamente o tipo de mandato. Isto é, o governo representativo é caracterizado pela ausência de mandato imperativo. Ao passo que o governo do povo pelo povo, mesmo que haja representação, deve ser uma representação via delegados, através de mandatos imperativos.

<sup>6</sup> Obviamente os conceitos de cada tipo de representação estão, aqui, muito reduzidos. Para compreender melhor sobre cada um desses conceitos ver Vieira e Silva, 2013, ou Pitkin, 1967. Para aprofundar o debate sobre o conceito de representação como *advocacy*, especificamente, ver Urbinati, 2010. Para ampliar o debate sobre o conceito de representação descritiva, de Pitkin, ver Sacchet, 2012.

agregação das preferências individuais, que se revelam com a soma dos votos nas eleições. O mecanismo da agregação parece fundamental em sociedades plurais, pois, a ideia de bem comum parece não ser mais plausível - se é que já foi algum dia. O bem comum seria a vontade geral rousseauiana e estaria definida a priori. A agregação forma uma vontade coletiva - que não é vontade geral - a partir das preferências individuais dos cidadãos. Ou seja, diferente do bem comum, ela não está dada. Ainda de acordo com Azevedo (2012:57)

em termos da constituição das instâncias decisórias democráticas, cabe aos cidadãos, levando em consideração a diversidade de interesses e a importância da autonomia individual, primeiramente, escolher um conjunto de representantes - com características e plataformas diversas - para discutir e deliberar sobre os assuntos que implicam decisões que têm consequências para toda uma coletividade.

Nas eleições seguintes, então, os cidadãos votarão, novamente, decidindo se os representantes continuam ou não seus mandatos, levando em conta a atuação destes e seus interesses atuais. Desta forma, as regras do processo democrático limitam o exercício do mandato, de forma que as eleições e a agregação de preferência tornam-se mecanismos de controle popular sobre os representantes (AZEVEDO, 2012).

Por mais que a democracia não tenha cumprido com muitas de suas promessas, como o fim do poder oligárquico, a eliminação do poder invisível através da transparência e de mecanismos de *accountability*, a educação para a cidadania, entre outros, Bobbio afirma que um conteúdo mínimo que caracteriza o estado democrático permanece inabalável:

garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas a sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas (nas democracias consociativas ou no sistema neocorporativo) ou tomadas com base no princípio da maioria, e de qualquer modo sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão de governo (BOBBIO, 1986:37).

De modo que diversos valores estejam implícitos nestes conteúdos, como a ideia de tolerância, pluralidade de ideias e a possibilidade de expressá-las sem temer represálias, a possibilidade de mudanças das mentalidades, valores e modos de viver, etc.

Mas, a partir desta ideia de promessas não cumpridas pela democracia, sugerida por Bobbio, mesmo que a democracia garanta uma série de direitos e liberdades que nos parecem irrevogáveis, percebe-se que ela tem suas limitações e falhas. Bobbio apresenta seis promessas não cumpridas pela democracia: 1) a ideia do indivíduo soberano como ator central da vida política, que pressupõe certa homogeneidade e unidade, algo que dificilmente existe nas sociedades atuais. O que há, nas democracias contemporâneas, é uma vida política onde os atores centrais são os partidos, que refletem, em alguma medida, a diversidade de perspectivas, ideias e interesses existentes numa dada sociedade (AZEVEDO, 2012); 2) a ideia do mandato dos representantes ser fiduciário, e não imperativo, de modo que este tenha certa liberdade de agência e leve em conta os interesses gerais dos cidadãos. De acordo com Bobbio (1986), os representantes parecem ignorar este princípio e, usualmente, agir de acordo com interesses segmentados ou particulares; 3) a derrota do poder oligárquico, já mencionada no parágrafo anterior, outra promessa não cumprida que evidencia-se com as elites que, de alguma forma, se perpetuam no poder. Porém, neste aspecto, Bobbio, assim como Schumpeter e Dahl, afirma que se houver a alternância de elites no poder, elites que disputam entre si os votos dos cidadãos, o regime não poderia ser caracterizado como autocrático; 4) o fato de a democracia não alcançar todos os espaços de tomadas de decisão. Isto é, a sociedade, como todo, não está democratizada. Por isso o autor afirma que o aprofundamento ou desenvolvimento da democracia se caracteriza pelo aumento de espaços onde os cidadãos podem decidir; 5) outro ponto já mencionado diz respeito ao fim do poder invisível. A publicidade das ações de um governo e seu exercício de poder transparente são princípios fundamentais de um governo democrático. Este mecanismo, que pode ser entendido como uma prestação de contas do governo para com a população e uma medida de controle desta segunda sobre o governo, às vezes parece inverter-se, de forma que são os governantes que controlam os governados; 6) a última promessa não cumprida, também já mencionada, diz respeito à educação para a cidadania. Bobbio (1986) afirma que não há uma preparação prévia para a execução de procedimentos democráticos. O aprendizado surgiria no próprio processo, no exercício dos procedimentos democráticos - algo

que vai ao encontro de escritos de autores participacionistas, como Carole Pateman (BOBBIO, 1986; AZEVEDO, 2012).

De acordo com Azevedo (2012), se as consequências são seis, as causas seriam três: 1) a tecnocracia: sociedades complexas demandam soluções complexas que, por sua vez, demandam especialistas. Ao passo que o especialista entra em cena, o cidadão passa ao segundo plano, o que contraria os princípios democráticos. De acordo com Dahl, as decisões políticas não têm caráter técnico, somente. A elaboração de políticas públicas demanda conhecimento técnico e moral, de forma que os especialistas talvez não sejam as pessoas mais adequadas para tomar as decisões, visto que: a) a formação destes é voltada a uma especialidade, uma área recortada, limitando assim seu conhecimento; b) a fragmentação da ciência faz com que nenhuma especialidade tenha conhecimento técnico e moral suficientes para a elaboração de políticas públicas que são muito mais amplas e complexas, transcendendo os limites da especialidade; c) há temas que não dependem somente de fundamentos técnicos, mas sim de um juízo comum sobre o mundo, como por exemplo, o controle sobre o desenvolvimento de armas nucleares (DAHL, 2012; AZEVEDO, 2012); 2) o inchaço do aparato burocrático-estatal: torna-se um aparato de poder, hierarquizado e verticalizado, onde o poder vai do topo à base, tornando a sociedade democrática uma sociedade burocrática. De acordo com Bobbio (1986:35), a ampliação da burocracia estatal deu-se conforme novos segmentos sociais foram incluídos na vida pública, cada qual reivindicando demandas próprias (trabalhadores pedem emprego, analfabetos escolas, sem-tetos casas, e por aí em diante). Assim que, apesar da lógica de poder acabar se invertendo, a burocratização estatal é resultado de demandas democráticas. Além disso, de acordo com Dahl (2012), os cidadãos, ao atribuírem poder aos representantes, estão atribuindo, indiretamente, poder aos funcionários públicos, burocratas, etc., que serão escolhidos pelos chefes do Executivo e são figuras não conhecidas pelos cidadãos; 3) o último obstáculo apontado por Bobbio é o da ingovernabilidade, que seria resultado da emancipação da sociedade civil em relação ao sistema político. A partir disso, é da sociedade civil que provêm as infinitas demandas ao Estado, sobrecarregando este segundo e o tornando incapaz de responder adequadamente a todas as demandas. Daí que o Estado tem que priorizar uma ou outra demanda, alegrando uns e tornando outros descontentes e, possivelmente, tenazes opositores ao governo.

Não faltam críticos a este modelo ou concepção de democracia descrita acima. Bobbio e Dahl, por mais que compreendam assim as

democracias existentes, são, ainda, críticos a estes modelos talvez incompletos, talvez ineficazes. Mas os teóricos das vertentes participativa e deliberativa, sem dúvida, traçam críticas mais consistentes. Uma delas é que este modelo competitivo de democracia é individualista e instrumental, reduzindo a participação ao voto e sendo análogo ao “jogo de mercado”, onde os políticos e suas plataformas são comerciantes e produtos, e os eleitores consumidores (LÜCHMANN, 2002). Para Macpherson (1978:81-82), este modelo, que ele chama de “modelo de equilíbrio elitista e pluralista”, busca substituir um modelo caracterizado por um conteúdo moral, no qual os governantes deveriam ser os seres humanos mais elevados, “mais socialmente conscientes”, buscando aperfeiçoar a humanidade. Portanto, a finalidade da democracia seria “registrar os desejos do povo tais como são, e não contribuir para o que ele poderia ser ou desejaria ser. A democracia é tão-somente um mecanismo de mercado”<sup>7</sup>. Algumas destas críticas serão retomadas em toda a seção 1.2. Mas antes, vejamos mais detalhadamente a ideia de democracia como poliarquia em Dahl, que nos parece ter feito avanços significativos em relação à concepção “mercadológica” de democracia representativa, cujo principal expositor é Schumpeter.

---

<sup>7</sup> O terceiro tipo-ideal apresentado por Manin (1995) em seu ensaio é o de “democracia do público”. Neste tipo de governo representativo, o voto teria um caráter reativo, de modo que em vez de expressar suas identidades socioeconômicas e culturais - o que seria uma característica da “democracia de partidos”, os eleitores reagem ou respondem aos estímulos e propostas dos candidatos a cada eleição. Porém, para Manin, comparar o “jogo político” ao “jogo de mercado” seria equivocado. Diz o autor: “Há razões, sem dúvida, para descrever os políticos como empresários que competem para ganhar votos e maximizar seus benefícios - as recompensas materiais e simbólicas do poder. Mas caracterizar os eleitores como consumidores é bem menos apropriado. Um consumidor que entra num mercado econômico sabe o que quer: suas preferências independem dos produtos que lhe são ofertados. A teoria econômica supõe que as preferências dos consumidores são exógenas. Na política, entretanto, esse suposto não é realista e contraria a experiência. Na maior parte das vezes, quando um cidadão entra no que se poderia chamar de mercado político, suas preferências não estão ainda formadas. Ao contrário, elas se firmam à medida que ele vai tomando conhecimento dos debates públicos” (MANIN, 1995:21).

### 2.1.1. A poliarquia de Robert Dahl

No prefácio de *Poliarquia*, Fernando Limongi deixa claro que Dahl irá tratar da questão da democratização, entendida como o desenvolvimento ou a ampliação de dois fatores em conjunto: a competição e a participação política. Argumenta, ainda, que através de um objeto genuíno construído por Dahl - o da transição de regimes - a ciência política consegue desvencilhar-se das teorias da modernização como único fator explicativo do desenvolvimento de estruturas sociais e regimes políticos. Desta forma, para Limongi, *Poliarquia* é uma ruptura com os paradigmas da ciência política.

Autores como Held (1996) e Macpherson (1978) já destacaram a importância de Dahl no debate das democracias contemporâneas. Além disso, como é evidenciado por Limongi (2005), o fato de o conceito de poliarquia elaborado por Dahl ter sido absorvido pelo vocabulário usual da ciência política, faz com que este autor seja central no debate das teorias da democracia. Ademais, vale destacar o valor que Dahl dá ao advento da representação. Para este autor, são as ideias e instituições representativas que tornam possível a transposição da ideia de democracia clássica para os Estados nacionais modernos, amplos em território e contingente populacional (DAHL, 2012). Assim, diante da impossibilidade técnica de exercer o ideal democrático grego nas sociedades contemporâneas - isto é, não há como todos os cidadãos tomarem parte dos assuntos do governo frequentemente - Dahl elabora sua teoria a partir da junção dos ideais democráticos e da ideia de representação.

Partindo do exposto no prefácio do livro (*Poliarquia: participação e oposição*), tem-se clara noção que o diálogo de Dahl é com os autores que recorrem à teoria da modernização para explicar as democracias. Os autores elencados por Limongi (2005) são três: 1) Lipset, que argumenta haver uma relação direta entre nível de modernização de uma sociedade e a democracia - para este autor a política não seria autônoma, mas um mero epifenômeno da transformação da estrutura social, de modo que não haveria qualquer ação política capaz de influenciar uma mudança para um regime democrático; 2) Moore Jr., que criticando Lipset argumenta que há três caminhos distintos para chegar-se à modernidade: as revoluções burguesas, que culminariam nas democracias; o fascismo, em países onde a burguesia não teve força para engendrar uma revolução, emergindo forças políticas repressivas; e o comunismo, onde a burguesia também não tinha força e a burocracia agrária impossibilitaria

os impulsos das classes urbanas. Assim, o argumento de Moore Jr. é o de que, no processo de modernização, são as alianças de classe o fator explicativo para a instauração ou não de um regime democrático; 3) Huntington, que argumentava que regimes autoritários eram resultado de uma transição do tradicional para o moderno que, diluindo as antigas relações de dependência e incluindo as massas no processo político, fazia que as demandas das massas (redistribuição) fossem atendidas pelos líderes, comprometendo o próprio processo de modernização.

De acordo com Dahl (2012), as democracias modernas estão baseadas na Grécia Clássica, na tradição republicana, nas ideias e instituições representativas e na lógica da igualdade política. Indo direto à ideia que nos interessa, a das ideias e instituições representativas, Dahl afirma que é a junção da prática da representação com as ideias democráticas - o governo do povo pelo povo - que faz a democracia tomar outra forma. A ampla aceitação da prática da representação entre democratas e republicanos deve-se ao fato deste advento possibilitar que a democracia seja transposta aos Estados modernos. “A ideia de democracia, que poderia ter perecido com o desaparecimento das cidades-estados, tornou-se pertinente ao mundo moderno dos Estados nacionais” (DAHL, 2012:44).

Dahl (2012) aponta, então, oito consequências que seriam resultado do aumento em escala das democracias na modernidade: 1) “os representantes substituíram quase por completo a assembleia dos cidadãos da democracia antiga”<sup>8</sup> (DAHL, 2012:340); 2) a representação sendo tomada como uma forma de ação política legítima nas democracias foi uma solução para o problema da expansão dos Estados. Os limites de tamanho de uma unidade democrática foram, assim, eliminados; 3) a participação é limitada: comparadas às cidades-estados, as formas de participação possíveis são menores nas poliarquias. As limitações da participação variam de acordo com a magnitude do corpo

---

<sup>8</sup> “Os primeiros esforços bem-sucedidos para democratizar o Estado nacional ocorreram, tipicamente, em países que já dispunham de corpos legislativos destinados a representar interesses sociais bastante distintos”. Isto é, “já existiam órgãos legislativos e representantes concretos, ainda que não democráticos”. Ademais, “aqueles que tomaram para si a tarefa de modificar essas instituições tinham plena consciência do fato de que, a fim de poder aplicar a lógica da igualdade política à grande escala do Estado nacional, a democracia ‘direta’ das assembleias de cidadãos precisava ser substituída (ou, ao menos, complementada) pelos governos representativos” (DAHL, 2012:340-343).

de cidadãos. Quanto maior for um Estado - em termos de população -, menores as chances ou meios de participação; 4) diversidade: “quanto maior e mais inclusiva uma unidade política, mais seus habitantes tendem a exibir uma grande diversidade de modos pertinentes à vida política” (DAHL, 2012:344). Portanto, a homogeneidade referente à língua, crenças religiosas, etnias, etc. existentes nas cidades-estados não existe nos Estados modernos. A consequência deste fator parece positiva, na visão do autor, pois temos “governos representativos com eleitorados inclusivos e um amplo leque de direitos e liberdades pessoais” (DAHL, 2012:345); 5) conflito: resultante da diversidade política, os conflitos passam a ser entendidos como essenciais às sociedades democráticas, e não mais como uma anomia social. As outras três consequências são a poliarquia; o pluralismo social e organizacional; e a expansão dos direitos individuais, que veremos mais detalhadamente nos próximos parágrafos.

Antes de nos determos ao conceito central do autor, o de poliarquia, veremos as outras duas consequências das democracias modernas em larga escala. Mas vale adiantar que, a partir destas consequências apresentadas no parágrafo anterior, um conjunto de instituições políticas que caracterizam e distinguem as democracias representativas modernas de outras formas de governo surgiram.

A sexta consequência seria o pluralismo social e organizacional, que é consequência paralela aos itens descritos acima. Significa, basicamente, que nas poliarquias há “um número significativo de grupos e organizações sociais que são relativamente autônomas umas com relação às outras e também no que diz respeito ao próprio governo” (DAHL, 2012:347). Em *Poliarquia* (DAHL, 2005), o autor aponta algumas condições que aumentam as chances de se estabelecer poliarquias estão ligadas à ideia de pluralismo, como o fato de que recursos de coerção (seja violenta ou socioeconômica) não poderem estar centralizados. Além disso, o pluralismo está ligado a instituições fulcrais das poliarquias, como a autonomia associativa e a liberdade de expressão.

A sétima consequência diz respeito aos direitos individuais expandidos. Este aspecto não estaria diretamente ligado à expansão da escala das democracias modernas. Neste ponto, Dahl discorre sobre a noção de liberdade comparando a liberdade nas cidades-estados com a liberdade nas poliarquias. Começando por um direito político básico, o direito a voto, Dahl (2012) argumenta que nas poliarquias quase todos os cidadãos adultos têm este direito, diferentemente da democracia

grega, que excluía mulheres, escravos e metecos<sup>9</sup> do processo político. Além disso, o direito de discordar das políticas de um governo poliárquico existe; ao passo que discordar das decisões políticas comuns na *pólis* grega parecia algo inaceitável<sup>10</sup>. Ainda, “a maior escala provavelmente estimula uma preocupação quanto aos direitos como alternativas à participação nas decisões coletivas” (DAHL, 2012:349). Isto é, quanto mais cidadãos compõem um corpo político, menos estes se conhecem. Ademais, diversidade e conflito tornam-se aspectos normais da vida em regimes poliárquicos, de forma que os direitos individuais podem ser compreendidos como um substituto ao consenso político (DAHL, 2012).

Vejamos agora do que se trata a última consequência dos regimes democráticos em larga escala, isto é, a poliarquia. O termo poliarquia, sugerido por Dahl, é resultado do abismo existente entre o ideal clássico da democracia e as experiências reais destes regimes nas sociedades modernas. Para este autor, as poliarquias são o modelo mais próximo que se chegou, até hoje, de uma democracia e o sucesso de uma democracia (ou poliarquia) depende de suas instituições. De acordo com o autor, portanto, a poliarquia pode ser entendida como

resultado histórico dos esforços pela democratização e liberalização das instituições políticas do Estado-nação; um tipo peculiar de ordem ou regime políticos [...]; como um sistema [...] de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições [...]; como um sistema de direitos políticos [...]; ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala (DAHL, 2012:346-347).

Dentro dessas definições possíveis, a que parece prevalecer é a última, um regime político que depende de determinadas instituições para sua existência. Estas instituições permitem aos cidadãos a satisfação de três condições básicas dos regimes democráticos. Isto é, os cidadãos devem ter a possibilidade

1. De formular suas preferências.

---

<sup>9</sup> Estrangeiros que viviam em Atenas.

<sup>10</sup> Para uma outra concepção sobre a democracia grega ver Finely (1983 e 1988) e Manin (1997).

2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência” (DAHL, 2005:26).

Para que essas condições sejam garantidas, Dahl (2005; 2012) aponta uma série de “garantias institucionais”. Desta forma, para que os cidadãos tenham oportunidade de formular preferências, exprimi-las e terem suas preferências consideradas igualmente pelo governo na formulação das políticas, as instituições necessárias à poliarquia são:

1. Liberdade de formar e aderir a organizações
2. Liberdade de expressão
3. Direito de voto
4. Elegibilidade para cargos políticos
5. Direito de líderes políticos disputarem apoio
  - 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos
6. Fontes alternativas de informação
7. Eleições livres e idôneas
8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências”. (DAHL, 2005: 27).

Em *A democracia e seus críticos*, Dahl (2012) parece sofisticar a forma como apresenta e explana as instituições necessárias à poliarquia. De alguma forma, as instituições supracitadas estão presentes no novo esquema elaborado pelo autor. Entretanto, este esquema parece mais esclarecedor. Vejamos:

1. *Funcionários eleitos*. Os funcionários eleitos são constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais.
2. *Eleições livres e justas*. Os funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes, conduzidas de modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara.
3. *Sufrágio inclusivo*. Praticamente todos os adultos têm o direito de votar na eleição dos funcionários do governo.
4. *Direito de concorrer a cargos eletivos*. Praticamente todos os adultos têm o direito de

concorrer a cargos eletivos no governo, embora os limites de idade possam ser mais altos para ocupar o cargo do que para o sufrágio.

5. *Liberdade de expressão*. Os cidadãos têm o direito de se expressar, sem o perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante.

6. *Informação alternativa*. Os cidadãos têm o direito de buscar soluções alternativas de informação. Ademais, existem fontes de informação alternativa protegidas por lei.

7. *Autonomia associativa*. Para alcançar seus vários direitos, inclusive aqueles relacionados acima, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes inclusive partidos políticos independentes e grupos de interesse.” (DAHL, 2012:350-351).

Apesar de as instituições se repetirem, de alguma forma, Dahl explica mais detalhadamente o que caracteriza cada uma delas. Além disso, as condições que se podem satisfazer a partir dessas instituições também são, em alguma medida, as mesmas, acrescidas de outros critérios: a partir dos itens 1 e 2, satisfaz-se a igualdade de voto; dos itens 1 a 7, a participação efetiva; dos itens 5 a 7, a compreensão esclarecida; dos itens 1 a 7, o controle da agenda; e dos itens 3 a 7, a inclusão.

A teorização de Dahl sobre a democracia e as instituições necessárias à poliarquia giram em torno de duas dimensões teóricas: a contestação pública, que tem a ver com a possibilidade de se fazer oposição ao governo, de quanto um sistema político é liberalizado; e a participação, referente à inclusão dos cidadãos na vida pública do país. É de acordo com o nível destas duas variáveis que se pode dizer que um sistema é mais (ou menos) democrático. Além disso, a responsividade<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Em seu artigo intitulado *Impasses da Accountability*, Luis Felipe Miguel (2005) busca distinguir os conceitos de *accountability* e responsividade. Segundo o autor: “A *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores

parece ser, para este autor, característica central da democracia. Isto é, o fato de os governantes terem de levar em conta, continuamente, as preferências dos cidadãos, buscando manter-se no poder. A partir destas duas dimensões teóricas da democratização e com a existência ou não de algumas (ou todas) as instituições citadas, Dahl constrói uma tipologia<sup>12</sup> para classificar os regimes democráticos como mais, ou menos, próximos à noção de poliarquia. Sua classificação tem quatro tipos, quais sejam: 1) Hegemonias fechadas, com baixo grau de contestação pública e de participação; 2) Oligarquias competitivas, com alto grau de contestação pública e baixo grau de inclusividade; 3) Hegemonias inclusivas, com baixo grau de contestação e alto grau de participação; 4) Poliarquias, com altos índices de contestação pública e participação (DAHL, 2005:30). A probabilidade de um regime ser mais competitivo ou hegemônico depende de um fator relacionado à contestação pública: se para o governo é mais custoso suprimir a oposição do que tolerá-la, a possibilidade de um regime competitivo existir é maior. De forma contrária, onde os custos de tolerância excedem os custos de supressão, ou quando a maioria não encontra motivos para tolerar a minoria, mais facilmente ter-se-á um regime hegemônico, com pouquíssima ou nenhuma possibilidade de contestação pública.

Como já destacado anteriormente, Dahl considera a democracia, enquanto conceito, um ideal, de forma que não utiliza o termo em sua tipologia. Argumentando que a democracia envolve mais do que as

---

de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo. Já a responsividade refere-se à sensibilidade dos representantes à vontade dos representados; ou, dito de outra forma, à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas por seus governados” (MIGUEL, 2005:27-28).

<sup>12</sup> Dahl admite que sua tipologia não é sofisticada e que muitas nações podem estar em entremeios destas categorias. O autor desenvolve seu trabalho pensando os Estados em nível nacional e aponta para diversas dificuldades que poderiam surgir se abarcasse governos locais, empresas, sindicatos, sistemas educacionais, etc. em sua análise. Em relação à contestação pública, portanto, afirma que poderia haver sistemas nacionais liberalizados ou competitivos que, em níveis e organizações subnacionais sejam de caráter hegemônico, e vice-versa. A partir de três axiomas referentes à possibilidade de contestação, apresentados pelo autor, conclui-se que a oscilação desta variável condiciona os acordos referentes aos custos de tolerância e de repressão. Portanto, quando os custos de suprimir a oposição superam os custos de tolerá-la, a possibilidade de um regime competitivo aumenta.

dimensões supracitadas, prefere a utilização do termo poliarquia. Assim, argumenta que “as poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados”, ou seja, “as poliarquias são regimes [...] fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 2005:31).

Quando os obstáculos à contestação pública e à participação são inexistentes ou raros, as consequências disso a um determinado regime são muito importantes, pois quando se permite oposição ao governo e se inclui parcela significativa da população na vida política do país, mais estratos sociais poderão reivindicar suas demandas e terem a chance de serem representados. Ou seja, a inclusão de setores sociais antes excluídos da vida política faz mudar a estrutura dos partidos e do próprio sistema partidário, de forma que determinadas características que definem a ideia de contestação pública e participação - poder fazer oposição ao governo e agregar-se politicamente; expressar sua opinião sobre as políticas governamentais sem temer represálias; ter fontes alternativas de informação; eleições periódicas, com direito à elegibilidade e a voto secreto; etc. - têm consequências político-sociais distintas das consequências que resultariam de outro regime - hegemônico, por exemplo. O que Dahl quer argumentar é que diferentes regimes resultam em diferentes consequências e que as consequências da poliarquia são, muito provavelmente, desejáveis. Em países com regimes hegemônicos, é comum democratas mostrarem o desejo por uma poliarquia; ao passo que em países há anos vivendo sob um regime poliárquico, as instituições e liberdades poliárquicas parecem, por vezes, insuficientes (DAHL, 2012). Dahl concorda que as instituições poliárquicas não sejam modelos ideais e tenham alcançado o máximo do nível de democratização que uma sociedade pode alcançar. Porém, o autor parece dar maior ênfase aos desejos ansiosos de democratas e intelectuais de países com regimes hegemônicos. O autor afirma que estes democratas anseiam por um regime poliárquico, pois este oferece direitos e liberdades que historicamente são inigualáveis. É notável o valor que Dahl dá a separação entre a esfera pública e a esfera privada da vida, na medida em que valoriza ser intrínseco “à poliarquia [...] uma generosa zona de liberdade e autonomia que não pode ser profunda e persistentemente invadida sem que a própria poliarquia seja destruída” (DAHL, 2012:352). Um crítico às instituições democráticas poderia argumentar que estas dificultam a participação política e o controle sobre os representantes. Entretanto, Dahl (2012) afirma que um governo não insistiria em uma política que não favorece a maioria dos cidadãos, pois acabaria por formar uma oposição ferrenha - garantida pelos

direitos e liberdades da poliarquia -, tendo como provável consequência, nas eleições seguintes, a substituição deste governo. Portanto, o direito a voto é um mecanismo capaz de vetar a reeleição de um governo e, consequentemente, suas políticas.

Dahl (2012:354) afirma, então, que, em retrospectiva histórica, analisando todas as alternativas reais, “a poliarquia é uma das criações mais extraordinárias do engenho humano”. A partir de sua defesa aberta às poliarquias, o autor busca compreender quais as condições que aumentam a probabilidade de contestação pública e participação, isto é, de poliarquia. Apresenta, então, um conjunto de sete condições: “sequências históricas, grau de concentração na ordem socioeconômica, nível de desenvolvimento socioeconômico, desigualdade, clivagens subculturais, controle estrangeiro e crenças de ativistas políticos”<sup>13</sup> (DAHL, 2005:50). Todas essas condições intitulam sete capítulos de *Poliarquia*, e são complementadas com outras condições em *A democracia e seus críticos*, como o controle civil da coerção violenta, a sociedade moderna e de organização pluralista, e a democracia consociacional<sup>14</sup>. Aqui, infelizmente, não há espaço para explanarmos sobre cada uma dessas condições. Contudo, na medida em que alguns pontos demonstrarem-se relevantes na interpretação do orçamento participativo, eles serão explorados no capítulo 2. De forma resumida, citamos Dahl, que afirma que a probabilidade de um país desenvolver e manter instituições poliárquicas são mais significativas

- se os meios de coerção violenta forem dispersos ou neutralizados;
- se possuir uma sociedade MDP;
- se for culturalmente homogêneo, ou se for heterogêneo, não estiver segmentado em subculturas robustas e distintas, ou se for segmentado, seus líderes tiverem sido bem-sucedidos na criação de um arranjo consociacional para a administração de conflitos subculturais;
- se possuir uma cultura e crenças políticas, particularmente entre ativistas políticos, que apoiem as instituições da poliarquia;

---

<sup>13</sup> Aos que se interessam, estes pontos podem ser explorados entre os capítulos 3 e 9 de *Poliarquia*. Ver Dahl, 2005.

<sup>14</sup> Estes fatores são explanados no capítulo 18 de *A democracia e seus críticos*. Ver Dahl, 2012.

- e se não estiver sujeito à intervenção de uma potência estrangeira hostil à poliarquia. (DAHL, 2012:417)<sup>15</sup>.

Considerados o que entendemos como os principais aspectos da noção de poliarquia de Dahl, vejamos agora como a vertente participativa da democracia surge na contemporaneidade e qual o conceito referente a este modelo parece se consolidar.

## 2.2. A IDEIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONTEMPORANEIDADE

Para os teóricos participacionistas as instituições representativas são insuficientes para a democracia. O contexto de surgimento desta corrente contemporânea é o fim dos anos 1960, período marcado por uma efervescência política, social e cultural bastante particular: as manifestações estudantis na França, os chamados novos movimentos sociais e suas pautas pós-materialistas, o movimento *hippie* etc. A impossibilidade de uma participação efetiva dos cidadãos nas tomadas de decisão faz com que esses movimentos e os teóricos desta perspectiva demandem mais espaços participativos, isto é, a democratização da sociedade como um todo.

A ideia de participação nesta corrente, portanto, diz respeito ao desejo ou necessidade do envolvimento do máximo de cidadãos nas tomadas de decisão que dizem respeito às coisas comuns. Assim, um dos aspectos centrais desta perspectiva diz respeito à participação: quem participa, onde se participa, como e a fim de quê? Sabe-se que a participação é inerente às ideias e instituições democráticas. Mas responder às perguntas elencadas acima é motivo de discordância entre teóricos da democracia. Para reduzirmo-nos aos extremos, por um lado teríamos os teóricos considerados democratas elitistas, que argumentariam que a participação deve se restringir ou de fato restringe-se aos momentos eleitorais, de forma que o voto é a ação política que

---

<sup>15</sup> Sobre os dois primeiros pontos: meios de coerção violentos dispersos ou neutralizados significa que nem governo nem oposição têm monopólio sobre estes meios de coerção, notadamente forças policiais e militares. Uma sociedade MDP significa uma sociedade *moderna, dinâmica e pluralista*, caracterizada por alto desenvolvimento econômico, com crescimento de renda e riqueza per capita, ampla alfabetização, diversidade ocupacional, grande parcela da população tendo acesso ao ensino superior, urbanização avançada, etc. (DAHL, 2012:395-396).

define a participação da maioria dos cidadãos; de outro lado, os que advogam por uma democracia direta, afirmando que todos os cidadãos devem participar das tomadas de decisão sobre assuntos que vinculam a sociedade como um todo. A ideia de democracia direta na contemporaneidade já foi considerada inviável nos itens anteriores; e a redução da participação ao voto nos parece, também, bastante problemática. Assim que, como veremos abaixo, entre o cidadão quase apático, que figura mais como espectador e parece ir às urnas só quando obrigado; e o cidadão total<sup>16</sup>, que toma parte de tudo e tem uma vida pública extremamente ativa; há outras formas de participação e classificação desta ação política.

Para Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011) os princípios básicos da democracia associados à participação são a igualdade e a autodeterminação. Assim, os cidadãos devem ter seus interesses levados em conta igualmente e estarem sujeitos às consequências de suas próprias decisões. Tendo uma forte ligação com as raízes do pensamento democrático, a democracia participativa surge como um modelo contrário à democracia liberal, elitista, ou como se achar conveniente chamá-la, e em especial, contra sua tradicional forma de ação política, a representação. Entretanto, os autores que escolhemos para esta discussão, conforme veremos nos próximos dois itens deste trabalho, não pretendiam extirpar a representação de seus modelos de democracia participativa, mesmo que isso não esteja tão claro em Pateman como está em Macpherson. Ademais, a posição polar em que surge a democracia participativa faz com que diversos aspectos sejam frequentemente destacados pelos autores, como os “efeitos desejáveis de caráter pedagógico, psicológico, econômico e funcional, de integração e de racionalização ou controle social do poder” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011:106), como veremos posteriormente, principalmente no item 1.2.1. Por sua capacidade persuasiva, a democracia participativa demonstrou-se algo desejável e, de acordo com Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011), mais por ela apresentar-se em um contexto político fechado a novas experiências do que por expor ideias e arranjos institucionais claros quanto ao seu funcionamento.

Os teóricos da democracia participativa buscaram, portanto, denunciar um modelo de democracia liberal - marcado por certo elitismo

---

<sup>16</sup> De acordo com Bobbio (1986:43), “O cidadão total e o Estado total são as duas faces da mesma moeda; consideradas uma vez do ponto de vista do povo e outra vez do ponto de vista do príncipe, têm em comum o mesmo princípio: que tudo é política”.

e caracterizado por baixos níveis de participação - limitado e supostamente falido, sugerindo um novo modelo democrático. O descontentamento com as instituições representativas e as poucas oportunidades de participação levaram diversos autores a desenvolver teorias, talvez de caráter normativo, mas que iam contra os padrões instrumentalizados e elitizados dos modos de se fazer política em determinados sistemas. Veremos agora, as ideias de Carole Pateman e, posteriormente, Machpherson, que buscaram compreender qual o lugar da participação nas democracias contemporâneas e a sugerir algumas ideias para a democratização da sociedade ou para a viabilidade de uma democracia participativa nas chamadas democracias liberais ocidentais.

### **2.2.1. A perspectiva de Carole Pateman**

Em *Participação e teoria democrática*, Pateman (1992) dialoga com os autores responsáveis pelo que chama de teoria contemporânea da democracia. Estes autores são Schumpeter, Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein. As características gerais desta teoria contemporânea da democracia seriam seu caráter descritivo ou realista, basear-se em fatos relacionados a atitudes e comportamentos políticos e focar-se no funcionamento do sistema democrático (PATEMAN, 1992). A autora critica a noção de participação presente nessas teorias, isto é, a da participação como a escolha dos líderes que irão tomar as decisões. A participação teria, assim, uma função de proteção, “a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados” (PATEMAN, 1992:25). A teoria contemporânea da democracia estaria preocupada com a estabilidade política e, a partir de índices que mostravam mais atitudes autoritárias do que democráticas entre os cidadãos politicamente inativos ou apáticos, os teóricos desta corrente desejavam manter a participação no nível em que estava. Esta teoria, para Pateman, seria amplamente aceita.

A autora tem como ponto de partida a crítica direcionada à revisão da teoria democrática clássica feita por Schumpeter em *Capitalismo, socialismo e democracia*. De acordo com Pateman (1992), a leitura de Schumpeter sobre a teoria democrática clássica era que esta baseava seus princípios na participação e tomadas de decisão por parte do povo, faltando de evidências empíricas e sendo excessivamente normativa. Por mais que Schumpeter deixe implícito quem são os clássicos que compõem a tradição democrática que ele critica, Pateman dá nome aos autores: Bentham, James Mill, Rousseau e John Stuart Mill. O primeiro equívoco de Schumpeter seria não perceber que, a

partir desses quatro autores, existem duas teorias ou modelos democráticos distintos. Isto é, enquanto Bentham e James Mill tenderiam ao governo representativo e preocupavam-se com a escolha de bons representantes, atribuindo importância à participação e discussão de assuntos públicos pelo povo, pois só assim as classes numerosas poderiam defender os interesses universais; J. S. Mill e Rousseau seriam teóricos participativos da democracia e centravam-se no papel da participação, dando prescrições específicas para se atingir uma democracia verdadeira. Indo direto ao ponto, veremos quais elementos a autora destaca a partir das teorias de Rousseau e J. S. Mill, que são incorporados, de alguma forma, na sua própria concepção de democracia participativa.

A premissa da teoria participativa é a de que os indivíduos e as instituições não podem ser considerados isoladamente, pois as atitudes comportamentais e psicológicas dos indivíduos seriam, em grande medida, condicionadas pelos tipos de instituições nas quais estão inseridos e devem agir politicamente (PATEMAN, 1992). Outra questão central para esta corrente, que é válida destacar de início, é o caráter educativo da participação.

O teórico participativo por excelência, segundo Pateman (1992), é Rousseau. Baseando-se na participação individual dos cidadãos nos processos políticos de tomada de decisões, Rousseau acreditava no efeito psicológico que a participação teria sobre os indivíduos que participam. Este efeito resultaria na própria sustentação das instituições participativas e das qualidades e atitudes psicológicas desenvolvidas para práticas democráticas. Rousseau destacava a importância de igualdade e independência econômica que, se não se tratava de uma igualdade total, mas a tal ponto que não permitisse se desdobrar em desigualdade. A situação ideal para as tomadas de decisão, segundo Rousseau, não deveria contar com associações organizadas e, posteriormente, admitindo a inevitabilidade de associações tácitas, Rousseau argumenta que deveriam existir tantas organizações quanto fosse possível e que deveriam ter poder político similar.

Algumas características elementares do sistema participativo de Rousseau seriam o fato de que a “participação” acontece na tomada de decisões; [...] que ela constitui, como nas teorias do governo representativo, um modo de proteger os interesses privados e assegurar um bom governo” (PATEMAN, 1992:38); e sua principal função ser seu caráter educativo. “O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo” (idem). Assim, a possibilidade da

criação de uma cultura política, a partir das estruturas de participação, onde os indivíduos aprendem que os interesses públicos e privados estão interligados, a tal ponto que estes interesses se confundem, tornar-se-ia muito maior.

As funções da participação em Rousseau seriam, além da educativa já mencionada, a maior aceitação a decisões tomadas coletivamente; e a de integração do indivíduo à comunidade a qual pertence, ou seja, a participação daria ao cidadão a sensação de pertencimento ao grupo que faz parte. Assim, Pateman (1992:42) conclui que em Rousseau já estaria um dos argumentos centrais da teoria democrática participativa, qual seja: de que “há uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos”.

A escolha de J. S. Mill como outro pilar para a construção de seu modelo teórico fez Pateman receber algumas críticas<sup>17</sup>. Isso porque J. S. Mill elabora sua teoria sob forte influência de James Mill e Bentham (teóricos da representação), apesar de apontar elementos participativos, também. Para este autor, uma preocupação central em relação a quem detém o poder seria a possibilidade de se legislar de forma classista. Um bom governo refere-se, além de uma boa administração dos assuntos públicos de sua comunidade, ao desenvolvimento mental e moral de seus cidadãos. Assim, como em Rousseau, em Mill a participação tem um caráter educativo amplo (PATEMAN, 1992).

Argumentando que o desenvolvimento de um caráter ativo, público, só é possível em uma sociedade participativa, Mill também traz a premissa central da teoria participativa, de que há uma conexão entre os tipos de instituições e as qualidades e características individuais. Assim, inserido em espaços que deve agir politicamente, configurados como estruturas de autoridade, o indivíduo aprende democracia, tornando esse sistema participativo autossustentável, na medida em que gera as qualidades necessárias nos indivíduos, fazendo com que estes mesmos o fortaleçam.

Para Pateman (1992), é quando Mill argumenta que em sociedades de larga escala seria necessário o governo representativo é que se tua teoria passa a soar ambígua. A partir daí, Mill considera que o sistema político deveria estar nas mãos de uma elite instruída, composta

---

<sup>17</sup> De acordo com Sartori (1994 *apud* AZEVEDO, 2012) John Stuart Mill seria um teórico da democracia representativa e liberal, e fundamentar uma teoria democrática participativa com este autor só seria possível olvidando-se deliberadamente certos elementos de sua teoria.

pelas melhores pessoas que a sociedade poderia formar. Esta elite deveria prestar contas à população e a maior dificuldade seria conciliar o domínio da maioria sobre esta elite e o processo de prestação de contas. Mill não encontra resolução para este problema, pois não mobiliza o caráter ou função central da participação. Para Pateman, focando-se no caráter educativo da participação é que se poderia solucionar o problema apresentado por Mill.

Um dos fatores da originalidade de Mill estaria em apontar para a indústria como um local ideal para se colocar em prática os ideais participativos. Se o indivíduo pudesse participar da administração dos interesses coletivos no local de trabalho, ele estaria desenvolvendo atributos psicológicos e práticos para utilizar em processos democráticos mais amplos. Para isso, o binômio empregador/empregado não poderia mais ser sustentado. Em pé de igualdade, os trabalhadores exerceriam suas funções e a administração caberia a pessoas eleitas (e que também poderiam ser destituídas) por eles mesmos (MILL, 1965 *apud* PATEMAN, 1992). Ou seja, se a participação no governo a nível local e a participação na administração da empresa cumprem uma mesma função educativa; assim como na administração pública local, na empresa deveriam ser substituídas as relações hierárquicas por relações de cooperação e igualdade, de modo que os administradores, assim como os representantes do governo local, seriam eleitos. Consequentemente, transformando-se as estruturas de autoridade dos espaços essencialmente políticos, os indivíduos iriam adquirir qualidades psicológicas democráticas passíveis de utilização nos mais diversos espaços da vida social.

Portanto, de acordo com Pateman (1992:51)

a sociedade pode ser compreendida como um conjunto de diversos sistemas políticos, em que as estruturas de autoridade exercem um efeito sobre as qualidades e atitudes psicológicas individuais; portanto, seria necessário democratizar todas as estruturas de autoridade desses sistemas políticos (local de trabalho, vizinhança, etc.) para que se tenha um pleno funcionamento da democracia a nível nacional.

Chega-se a uma noção mais sofisticada, talvez, de democracia participativa: de que se deve incentivar e propiciar a participação dos indivíduos na tomada de decisões em lugares que ele tem experiência cotidiana, nesses “sistemas políticos”, como é a vizinhança, o lugar de

trabalho, etc., pois seriam locais extremamente propícios à participação política. Além de sua função educativa, em Mill, a participação também teria uma função integrativa, basicamente no mesmo sentido da noção de pertencimento em Rousseau. Por mais que haja aspectos representativos na teoria de Mill, é o argumento deste autor de que o caráter educativo da participação pode ser transposto de maneira geral a todos os sistemas políticos ou estruturas de autoridade que faz Pateman considerá-lo um autor significativo da teoria da democracia participativa.

É a partir desses autores que Pateman constrói sua noção participativa de democracia. Argumenta, assim, que as instituições representativas são insuficientes para a democracia, pois “o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver” (PATEMAN, 1992:60). O desenvolvimento dessas atitudes e qualidades se dá através do processo de participação, de modo que sua principal função seria educativa. O sentido da educação aqui é um sentido amplo, que visa desenvolver os indivíduos tanto em aspectos psicológicos, como em aspectos práticos (de habilidades e procedimentos democráticos) (PATEMAN, 1992).

Se o próprio processo participativo desenvolve as qualidades necessárias para a ampla participação dos indivíduos, não há preocupação com a estabilidade desse sistema. Isto é, ele é autossustentável: quanto mais participa, mais apto e capacitado a participar o indivíduo se encontra. Se há possibilidade de participação em diversas esferas sociais, há maior chance de desenvolver-se uma cultura política que, além de integrar o indivíduo ao corpo social, faz com que se aceite mais facilmente as decisões coletivas (PATEMAN, 1992). O requisito para uma forma de governo democrático é, então, uma sociedade participativa. Os sistemas políticos devem ser democratizados. A indústria, excelente palco para se pôr em prática os princípios participativos, deve reorganizar suas estruturas de autoridade de modo que todos participem das tomadas de decisões. Pateman enfatiza a indústria como o mais importante lugar para a participação ocorrer por conta da quantidade de tempo de suas vidas que os homens ali despendem e por ser um local potencialmente educativo no que diz respeito à administração dos assuntos coletivos (PATEMAN, 1992).

Finalizando, o conceito de participação diz respeito à “participação (igual) na tomada de decisões, e ‘igualdade política’ refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das

decisões” (PATEMAN, 1992:61-62). Se nas chamadas teorias representativas que restringem a participação ao voto exige-se um *input* mínimo (voto) e um *output* máximo (resultados) por parte do eleitorado, na teoria participativa o *input* exigido é máximo (a participação em todas as tomadas de decisão que dizem respeito ao indivíduo) e o *output*, além das políticas públicas escolhidas através de tomadas de decisões, caracteriza-se, também, pelo desenvolvimento de determinadas habilidades político-sociais de cada cidadão, de forma que há uma resposta ou ciclo entre *output* e *input*, que é, em poucas palavras, a cultura política que se cria através da participação, capaz de sustentar e possibilitar a existência de um sistema participativo.

### **2.2.2. O modelo piramidal de C.B. Macpherson**

Em *Democracia Liberal: origens e evolução*, Macpherson apresenta quatro modelos de democracia. O primeiro modelo, baseado em James Mill e Jeremy Bentham, é a de democracia protetora, que busca, diante da autoridade abusiva dos governantes, proteger os governados. O segundo modelo é o da democracia desenvolvimentista que tem como principal expoente John Stuart Mill. Este modelo preza pelo direito de desenvolvimento das capacidades individuais dos cidadãos. O terceiro modelo, intitulado democracia de equilíbrio, é baseado nas obras de Schumpeter e Dahl, relaciona a participação aos momentos eleitorais e caracteriza-se pela concepção de democracia como método que permite o equilíbrio do sistema. O quarto modelo é o da democracia participativa, defendida pelo autor e que veremos mais detalhadamente a seguir.

Por mais que Pateman não sugira o fim do advento da representação e projete uma democracia direta para o futuro, o debate de uma possível relação de complementaridade entre mecanismos participativos com uma democracia representativa parece um pouco mais claro em Macpherson. Isto porque o autor leva em conta, já no início de sua discussão sobre o quarto modelo democrático que sugere, a questão da dimensão das democracias modernas. Argumenta, portanto, ser indubitável que, em nível nacional, haja a necessidade de um sistema representativo (MACPHERSON, 1978). É válido deixar claro que o autor está pensando na possibilidade de uma democracia mais participativa nas sociedades ocidentais.

O autor discute a possibilidade de, através da tecnologia, a democracia direta ser algo plausível, destacando que, sempre que se entra nesta discussão, deixa-se escapar uma questão fundamental: quem

formulará as questões? (MACPHERSON, 1978:99). Assim, afirma ser inegável a necessidade de um órgão governamental para formular as questões, além de conciliar as exigências inconsistentes, isto é, conflitos de interesses que resultariam da estrutura social de classes. Entretanto, mesmo que diminuíssem as desigualdades sociais, haveria questões externas, como se se deve ou não ajudar países em condições econômicas menos favoráveis, questões em relação aos estímulos ao desenvolvimento econômico, etc. Portanto, a necessidade da reformulação constante das questões e a conciliação de interesses antagônicos demandariam um órgão governamental atuante e que detivesse certo poder.

Macpherson (1978) reflete, então, a partir da impossibilidade da formulação de todas as questões pela iniciativa popular, que se deixem as questões mais amplas como responsabilidade coletiva. Mas pelos mesmos argumentos apresentados acima, prevê que seria impossível deixar a iniciativa popular formular questões sobre política econômica de uma nação, por exemplo, por conta de interesses conflitantes que existiriam na sociedade. Desta forma, afirma que só poderia ficar a cargo da iniciativa popular questões referentes a temas muito específicos, como o aborto ou a pena de morte, por exemplo, que exigem respostas simples, como “sim” ou “não” (MACPHERSON, 1978:101).

Convencido de que a tecnologia não seria capaz de possibilitar a existência de uma democracia direta, Macpherson passa a se questionar não como deveria operar uma democracia direta, mas sim como se chegar a ela. O debate de como se chegar a uma democracia participativa gira em torno da ideia de círculo vicioso e das possíveis fissuras deste círculo. O autor acredita que assim que se souber como chegar à democracia participativa, será mais fácil pensar como operá-la. Portanto, pergunta-se por quais mudanças a sociedade deveria passar para que seja possível instaurar uma democracia participativa.

Macpherson argumenta que, se vivemos em sociedades cujos sistemas políticos são caracterizados por elites em competição e apatia dos votantes, parecem claros os aspectos que devem ser transformados para chegar-se à democracia participativa. O primeiro deles seria em relação à consciência do povo. Seria necessário transformar a forma como as pessoas se veem e agem. Em vez de agir como consumidor (como na analogia do sistema político ao mercado), o cidadão deveria “ver-se e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade. Isso é requisito não apenas para o surgimento, mas também para atuação de uma democracia participativa”

(MACPHERSON, 1978:102). De acordo com o autor este desenvolvimento se daria, em sua maior parte, em relação com os concidadãos. Fica claro, portanto, a necessidade de um forte senso de comunidade como requisito para chegar-se a este modelo democrático. Outro aspecto elencado pelo autor é a grande diminuição das desigualdades econômicas e sociais. Junto à apatia, a desigualdade torna o sistema não-participativo coeso. E na medida em que é aceita, torna aceite, também, este sistema. O círculo vicioso gira em torno, portanto, destes dois aspectos - apatia política e desigualdade socioeconômica -, pois enquanto não se tem maior possibilidade de participação democrática, não há perspectiva de mudança nas consciências das pessoas e tampouco nas desigualdades objetivas; ao passo que se não se diminui significativamente esta desigualdade e arranque-se o eleitorado apático de sua condição, não se conseguirá mais participação. Porém, há neste círculo algumas fissuras que permitiriam seu rompimento. Vejamos.

A primeira brecha refere-se aos custos do crescimento econômico. São custos que afetam os interesses comuns: a poluição do ar, dos rios e oceanos; esgotamento de recursos naturais, etc. (MACPHERSON, 1978). O autor acredita que diante destes problemas pode haver o surgimento de uma consciência de interesses comuns que, mudando a consciência das pessoas, contribuiria para a dirimir a apatia política. A segunda fissura do círculo diz respeito à apatia política. Torna-se cada vez mais claro que a não participação dos trabalhadores permite a dominação das elites em todos os níveis. A emergência desta consciência fez surgir, de acordo com o autor, movimentos comunitários, de bairro, e associações que lutam contra questões específicas. Além disso, o surgimento de lutas pela democratização das decisões nos locais de trabalho cresceu significativamente. Estes movimentos representariam uma ruptura maior, em longo prazo, pois, diferente dos sindicatos que tradicionalmente lutam por melhores condições de trabalho e melhores salários, estes movimentos demandam o controle sobre as condições e a organização de sua produção, além de mais participação nas decisões que ficam, tradicionalmente, a cargo dos gestores e administradores. A terceira brecha refere-se a uma contradição do capitalismo, que não poderia reproduzir indefinidamente e ao mesmo tempo a consciência de consumidor e as desigualdades. Assim, teria que se encontrar alguma resolução para o descontentamento generalizado em relação às desigualdades, de modo que ou se expandiriam os bens reais diminuindo essas desigualdades (e aí o

capitalismo já não estaria produzindo uma das características centrais e sua estabilidade), ou se fracassaria (MACPHERSON, 1978).

Apresentados os três pontos fracos do círculo, Macpherson argumenta que não são infundadas as perspectivas de democracia participativa nas sociedades ocidentais. Passa, então, a esboçar possíveis modelos de democracia participativa. O autor demonstra seu questionamento deixando claro que em qualquer nível acima do nível comunitário, deverá haver um sistema representativo.

O primeiro modelo apresentado por Macpherson é o modelo piramidal, caracterizado por “democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base” (MACPHERSON, 1978:111). Na base - vizinhança, comunidade -, ter-se-ia contato face a face e as decisões seriam atingidas a partir de consensos majoritários. A partir disso teríamos comissões de delegados que participariam e representariam esta base no nível seguinte - bairro, município. Os delegados deveriam ser responsáveis em relação aos que lhes elegeram. No vértice da pirâmide haveria um conselho para deliberar sobre assuntos de interesse nacional. Se os delegados forem responsáveis para com aqueles que os elegeram sob pena de não serem reeleitos, este sistema poderia ser considerado um sistema democrático (MACPHERSON, 1978).

Ao sugerir este sistema o autor tem em mente um sistema semelhante colocado em prática na União Soviética que, pretendendo atribuir à população o controle democrático, falhou. Para o autor, esta falha não é sistêmica, e sim circunstancial. Haveria três circunstâncias que poderiam fazer falhar o sistema: 1) em uma situação pós-revolucionária, não se atribuiria todo o poder decisório aos cidadãos se houvesse qualquer chance de contra-revolução; 2) se houvesse, após a instauração do sistema participativo, uma clivagem e antagonismo de classes, o sistema político voltaria a ser responsável pela conciliação de interesses, de modo que a responsividade dos delegados em relação à base da pirâmide ficaria em segundo plano, tornando-se um objetivo mais difícil; 3) a apatia política. Esta seria uma característica que tornaria impossível um sistema participativo funcionar.

Se os requisitos ou transformações sociais necessárias para se chegar a uma democracia participativa forem realmente conquistados, os itens 2 e 3 do parágrafo acima não seriam ameaças concretas ao sistema participativo. O item 1 também não parece uma ameaça muito plausível se pensarmos que dificilmente irá se instaurar uma democracia participativa via revolução, como a bolchevique (MACPHERSON, 1978). Ainda assim, o autor admite ser este um modelo ideal e irrealista.

Pois se se leva em conta o peso da tradição e as prováveis circunstâncias de um país em transição para uma democracia participativa, ele dificilmente funcionaria sem problemas. O maior impedimento para este sistema descrito acima seriam os partidos políticos, pois este modelo prevê a inexistência de partidos ou, no máximo, um único partido. Para as democracias do século XX, pensadas pelo autor, e para as do século XXI, também, parece um modelo insensato. A questão concentra-se, então, em como “combinar uma estrutura de conselho piramidal com um sistema partidário em competição” (MACPHERSON, 1978:114). A partir desta questão o autor apresenta outro modelo.

Sugerindo o sistema de conselhos dentro dos próprios partidos, Macpherson (1978:114) afirma que

A combinação de um aparelho democrático piramidal direto e indireto com a continuação de um sistema partidário parece essencial. Nada, a não ser um sistema piramidal, incorporará qualquer democracia direta numa estrutura de âmbito nacional de governo, e exige-se certa significativa quantidade de democracia direta para o que quer que se possa chamar de democracia de participação.

A combinação entre sistema piramidal e partidos é desejável. Pois mesmo em sociedades em que não haja mais uma estrutura dividida em classes, haveria problemas que os partidos deveriam manejar. Como por exemplo, “a dotação geral de recursos, planejamento ambiental e urbano, política demográfica e de imigração” (idem). Ainda, numa sociedade onde antagonismos de classe deixassem de existir, o papel exercido pelo partido mudaria. Isto é, não haveria mais a necessidade de figurar como um mediador de incessantes conflitos de interesses. Contudo, certamente ainda haveria a necessidade de conciliação em raros momentos, por mais que a potencialidade dos problemas que pudessem vir a existir seguramente seria de ordem e magnitude distintas (MACPHERSON, 1978).

Desta forma, haveria duas possibilidades de combinação entre partidos políticos em competição e o sistema piramidal de conselho: 1) a substituição dos regimes parlamentares ou presidencialistas por um governo que imitasse a estrutura soviética - com a distinção que, aqui, esta estrutura teria dois ou mais partidos, o que seria possível de acordo com o autor; 2) não transformar as estruturas dos regimes e pôr a cargo - e confiança - dos partidos a operação deste sistema (MACPHERSON,

1978). De acordo com Macpherson, partidos reformistas que buscaram aprofundar a democracia e criar novos espaços participativos fracassaram por conta da não transformação dos requisitos apontados pelo autor - reduzir significativamente as desigualdades, a mudança de consciência das pessoas e um maior senso de comunidade. Mais uma vez, reitera-se que os partidos não teriam a função de mediadores de interesses de classes conflitantes.

Por fim, vale ressaltar que este modelo participativo onde o sistema piramidal ficaria a cargo dos partidos, poderia ser considerado, segundo Macpherson (1978:115), como uma democracia liberal, pois estaria garantindo o que o autor considera o cerne deste modelo: direitos iguais a todos ao pleno desenvolvimento e emprego de suas capacidades.

### 2.3. REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: A COMPLEMENTARIDADE ENTRE DOIS MODELOS

Tradicionalmente, participação e representação são tratadas e compreendidas como formas de ação política opostas. Entretanto, ao que tudo indica a complementaridade entre esses dois modelos parece a única forma de aprofundarmos as democracias existentes e aumentarmos os níveis de participação e, conseqüentemente, a satisfação dos cidadãos e um senso de justiça compartilhado em relação ao sistema político. Os dois autores que foram centrais no debate sobre o sistema representativo neste trabalho, não defendem a manutenção de baixos níveis de participação (BOBBIO, 1986; DAHL, 2005 e 2012). Tampouco os autores que fundamentaram o debate sobre a democracia participativa veem neste sistema uma substituição completa dos sistemas existentes e o fim da representação como forma de ação política (PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978).

De acordo com Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011:109), foi nos últimos anos que representação e participação deixaram de ser consideradas como formas de ação política antagônicas, passando por um processo de “ressignificação recíproca, fazendo com que a primeira perdesse seu caráter autoevidente e, a segunda, sua identidade naturalizada identificada com o governo representativo”. Portanto, de acordo com os autores, os anos de 1980 e 1990

trouxeram consigo mudanças no espírito do tempo no que se refere ao valor da democracia e na própria teoria e instituições democráticas. Se, de

um lado, o valor da democracia como conjunto de regras formais para a sucessão e autorização de governantes alcançou consensos sem precedentes, de outro, a subsequente expansão do número de novas democracias e a ausência de “inimigos” externos que reforçassem posturas defensivas, propiciaram o alargamento da crítica democrática a emergência de agendas dirigidas a indagar e questionar a qualidade das velhas e novas democracias (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011:109).

Desta forma, a ideia da democracia como melhor forma de governo torna-se unanimidade, praticamente. Porém, ao mesmo tempo em que a democracia é um sistema político irrevogável, é, na mesma medida, insuficiente.

Este processo culminou com a pluralização institucional da democracia, que tem uma variedade ampla de formatos em seu repertório. No Brasil, destacam-se, após a Constituição de 1988, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas; e a experiência inaugurada em Porto Alegre, em 1989, denominada Orçamento Participativo (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011). Nesses formatos institucionais, destaca-se o aparecimento de formas de ação política que eram tratadas como antagonicas - participação e representação -, de forma imbricada, colocando em xeque as concepções difundidas e aceitas sobre estes conceitos, não sendo estas mais capazes de apreender as experiências reais que estavam emergindo. Estas novas modalidades de participação/representação tornam-se um obstáculo a ser superado pela literatura, pois

por um lado, elas dissolvem a divisão entre a defesa liberal procedimental da democracia e seus mecanismos “exclusivos” – representação por autorização e *accountability* como pesos e contrapesos institucionais ou como competição de caráter eleitoral pelo voto popular –, e, por outro, a crítica democrática comprometida com a democratização como participação e com o controle social do poder mediante a pressão e mobilização social de caráter extrainstitucional (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011:112).

Isto é, os sentidos que faziam representação e participação serem postas em polos opostos têm suas claras divisões desmanchadas pela pluralização da representação. A representação, então, passa a existir em novos lugares, com funções distintas de suas formas convencionais e com novos atores (que antes figuravam apenas como partícipes, e não representantes) podendo se utilizar desta forma de ação política.

Outra peculiaridade dessas novas institucionalidades extraparlamentares de representação é o fato de estarem, como já sugerido, fora do Parlamento e, usualmente, ligados ao Poder Executivo (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011). Assim que cumprem funções não legislativas, como por exemplo, definir, fiscalizar e gestionar políticas públicas. Além disso, é significativo que os atores que atuam como porta-vozes ou representantes de interesses ou segmentos sociais não estão, *necessariamente*, vinculados aos sindicatos e partidos políticos, instituições mediadoras entre representantes e representados no século XX (MANIN, 1995). Esses atores, outrora figurando somente no polo da participação, não são considerados políticos ou lideranças notáveis, mas surgem ainda no papel de cidadão como cidadão (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011).

Portanto,

as experiências de pluralização institucional da democracia e os atores sociais a ocupá-las começaram a ser pensados em registros analíticos “mistos”, articulando a linguagem da participação com, por exemplo, a linguagem da *accountability* social. Nessa direção, “sociedade civil”, “movimentos sociais” e “cidadãos”, todos eles sujeitos da “participação” – direta, deliberativa, democrática, política – tornaram-se compatíveis com “governança”, “transparência”, “controles democráticos”, “eficiência”, “prestação de contas”, como atores da “*accountability* social” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011:114).

Mas essa mescla entre perspectivas antes consideradas antagônicas, donde a participação perde sua centralidade, foi apontada por alguns autores como algo ruim. Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011) recorrem ao conceito de “confluência perversa”, elaborado por Evelina Dagnino, para apontar os perigos e mesmo a desconfiância que podem resultar do tratamento positivo a termos como cidadania, inclusão e

controle popular por atores políticos que se encontravam, até então, nos extremos opostos do espectro político e enxergam-se como inimigos em potencial. Portanto, quando atores tradicionalmente opostos passam a utilizar os mesmos vocábulos de forma positiva, passam a desejar, ambos, mais participação, mais inclusão, etc., não se pode esquecer que por trás destas similaridades existem projetos políticos talvez muito distintos (DAGNINO, 2006 e 2007 *apud* GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011).

Pensando como a ideia de participação surge no Brasil, nos anos 1960, Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011) afirmam que ela estava fortemente relacionada como a ideia de emancipação das camadas populares. Longe de estar vinculada ao sistema político e à participação relacionada ao momento eleitoral, ela estava, de acordo com a teologia da libertação, estreitamente articulada com a capacidade de agir das camadas populares, buscando colocar sua história em suas próprias mãos (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011). Ademais, por estar relacionada de alguma forma ao marxismo, lutavam pelo fim da exploração e pela construção de uma sociedade mais justa.

Somente depois da Constituição de 1988 que a ideia de participação ganha um caráter cidadão. A ideia de participação-cidadã é, então, considerada como direito cidadão a partir da elaboração da Constituição de 1988 e elege os Conselhos como mecanismo institucional capazes de promover a participação dos cidadãos na definição das políticas públicas (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011). Desta forma, os atores participativos migram para esses espaços e, junto com eles, migra a literatura de área - já a partir de meados da década de 1990 -, fazendo desses espaços objeto de estudo da ciência. Portanto, tem-se uma significativa mudança no debate, isto é: “da defesa de um modelo participativo de democracia transitou-se para o estudo de inovações institucionais bem-sucedidas e da sua capacidade de introduzir correções dentro da dinâmica mais geral do governo representativo” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011:118).

Veremos agora como é caracterizado e como funciona o Orçamento Participativo em seu modelo original, o de Porto Alegre; ulterior a isso, a partir da interpretação de Leonardo Avritzer sobre o OP, buscaremos expor o que se pode considerar uma leitura hegemônica ou, pelo menos, um ponto de partida teórico majoritariamente utilizado pelos autores da área, qual seja, o da democracia deliberativa; por fim, buscaremos apontar estudos que problematizam a leitura de Avritzer, ancorada na sociedade civil, e apontar aspectos que nos levam a considerar o OP uma institucionalidade muito mais penetrada pela

lógica da política competitiva do que se supõe, evidenciando as instâncias de representação desta. Evidenciar os aspectos representativos dessas experiências é buscar uma leitura equilibrada, que leve em conta tanto as questões relacionadas à participação, como as relacionadas à representação, aspecto este usualmente negligenciado pela literatura.

### 3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

De acordo com Lüchmann (2014), o Orçamento Participativo (OP) incorpora princípios das teorias democráticas participativa e deliberativa, estabelecendo relações inovadoras entre Estado e sociedade civil, através de espaços de participação direta e representação que incluem uma série de atores sociais tradicionalmente excluídos do processo político. A finalidade do OP é decidir, democraticamente, como alocar os recursos (parciais ou totais) do orçamento anual do município. Este processo, que tem diversas etapas, conta com a participação cidadã nos níveis iniciais, e com a representação, via delegados e conselheiros, em níveis posteriores. Assim, caracteriza-se como um processo misto (LÜCHMANN, 2014).

Sabe-se que no Brasil, os processos referentes aos tributos, finanças e orçamento público, ficam a cargo do Poder Executivo. Nos municípios, é a Lei Orgânica Municipal<sup>18</sup> que confere ao poder Executivo a competência de elaborar o projeto relativo ao orçamento anual. Desta forma, pensar a participação da população neste processo, nos leva a interpretá-lo a partir de uma visão elitista, que reduz a participação dos cidadãos à escolha dos representantes, responsáveis por decidir como utilizar a peça orçamentária (LÜCHMANN, 2002).

Contudo, o Orçamento Participativo é considerado uma institucionalidade que subverte esta dinâmica, caracterizando-se como uma cogestão entre Estado e sociedade civil sobre o orçamento municipal (FEDOZZI; MARTINS, 2012), pois, ao mesmo tempo em que não descarta a presença do Estado na definição e escolha das prioridades para o município, não deixa somente a cargo deste tal responsabilidade: permite que uma ampla parcela da sociedade participe e tenha poder de decisão neste processo.

É recorrente na literatura a valorização de um aspecto denominado *tradição associativa* como fator determinante na criação deste espaço institucional. Isso se deve ao fato da participação crucial da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) na demanda pelo envolvimento dos cidadãos nas discussões e processos

---

<sup>18</sup> De acordo com Azevedo (2012:132), “a partir da Constituição de 1988 os municípios brasileiros adquiriram novo status. [...] A sua autonomia foi demarcada pela determinação constitucional de que o Município deve reger-se por Lei Orgânica própria elaborada e promulgada pela Câmara Municipal. Portanto, o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas”.

decisórios sobre o orçamento municipal, que culminaram na criação do Orçamento Participativo no ano em que a Frente Popular<sup>19</sup> assumiu a prefeitura desta cidade. Entretanto, parece inegável que a presença de um compromisso governamental, por outro lado, tenha sido decisivo na implementação do OP (LÜCHMANN, 2002). Caso uma coalizão de esquerda não houvera chegado ao poder, dificilmente as reivindicações da UAMPA teriam sido levadas em conta. Essa ênfase dada à sociedade civil pela literatura da área desdobra-se na sobressaliência da participação em detrimento da representação na análise desse formato institucional. Portanto, assim como os partidos políticos, mediadores centrais na relação entre Estado e sociedade civil neste processo, parecem ser negligenciados pela literatura, o aspecto representativo desta experiência parece também não receber a devida atenção (AZEVEDO, 2012).

Assim, após a seção seguinte, que descreve a experiência do Orçamento Participativo nos dois primeiros mandatos da Frente Popular em Porto Alegre, veremos o que caracteriza a interpretação de um autor precursor no estudo desta institucionalidade, sendo referência central na maior parte dos estudos sobre orçamentos participativos e, posteriormente, outra interpretação que tem surgido em literatura mais recente, dando maior atenção ao aspecto usualmente olvidado nas análises, as instâncias de representação do OP e sua relação com a sociedade política.

### 3.1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: SURGIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO

Antes de tudo, deixemos claro que a escolha do Orçamento Participativo de Porto Alegre, nos primeiros anos em que o programa foi posto em prática, para compreender o funcionamento desta institucionalidade deve-se a dois fatores: 1) foi nesta cidade - durante a gestão de 1989-1992 - que o Orçamento Participativo surgiu, sendo assim entendido como o “modelo original”; 2) foi neste modelo que diversos outros governos se inspiraram ao colocar em prática este programa em suas cidades, mesmo que, na medida em que foi implementado em diversas cidades, por governos distintos, o OP tomou novas formas, pareceu fundamentar-se em outros princípios, funcionar a

---

<sup>19</sup> Coalizão que venceu as eleições de 1988, formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo então Partido Comunista Brasileiro (PCB), atual Partido Popular Socialista (PPS).

partir de outras regras, operar por metodologias distintas, etc.<sup>20</sup>. Desta forma, a exposição do modelo que segue abaixo leva em conta a experiência de Porto Alegre, mas as reflexões posteriores nos parecem válidas para a grande maioria das experiências de OP que foram objeto de estudo da literatura da área.

Como afirmado anteriormente, o Orçamento Participativo surgiu em 1989, quando a coalizão Frente Popular chegou ao governo da cidade de Porto Alegre. De acordo com Genro (1997), a ideia que a Frente Popular tinha, à época, era de, gradualmente, transferir o poder dos representantes políticos para a classe trabalhadora organizada. Porém, no programa político da coalizão não havia indícios de como isso se daria. O próprio termo Orçamento Participativo, foi adotado pela gestão municipal a partir da UAMPA, que já destacava a necessidade de se levar em conta as demandas das classes populares - e sua participação - na elaboração do plano orçamentário e tinha o termo cunhado em seus documentos desde 1986 (LÜCHMANN, 2002).

Instaurado já no primeiro ano de governo de Olívio Dutra, o programa não teve o êxito esperado logo de início. Obviamente, qualquer inovação institucional demanda certo tempo para consolidar-se e ser incorporado ao que se entende por uma cultura política local. Entretanto, ao que tudo indica, não seriam esses os motivos do insucesso dos dois primeiros anos de OP em Porto Alegre. As comunidades mais pobres, presentes em peso no primeiro ano, deixaram de participar massivamente no ano seguinte, pois, por mais que se tenha conseguido uma reforma tributária significativa<sup>21</sup>, aumentando em 25% a arrecadação do município neste primeiro ano, havia uma dívida do governo anterior a ser paga, atrasando a maior parte das obras que haviam sido escolhidas como prioridades através do OP (GENRO, 1997). Este início trôpego do OP deixou a população frustrada, além de gerar o sentimento compartilhado de desconfiança em relação ao processo que, idealmente, aprofundaria significativamente a democracia e passaria a alocar os recursos municipais de acordo com as demandas

---

<sup>20</sup> Para entender como a experiência do OP-POA se desenvolveu e metamorfoseou, ver Azevedo (2012), em especial o item 4.1. do quarto capítulo de sua tese, que descreve as mudanças de 1989 a 2012.

<sup>21</sup> É válido destacar que, em alguma medida, o aumento da arrecadação de tributos em Porto Alegre só se fez possível por conta da Constituição de 1988, que transferiu aos governos municipais uma série de novas atribuições, como por exemplo, participação nos ganhos proveniente da exploração de recursos naturais (AZEVEDO, 2012).

prioritárias de cada região da cidade (LÜCHMANN, 2002). Além disso, o OP ainda não tinha um método eficaz de discussão do orçamento com a população; os militantes que assumiram determinadas funções administrativas não tinham qualquer experiência com tal estrutura; e havia um confronto ideológico<sup>22</sup> entre distintos segmentos militantes dentro do PT (AZEVEDO, 2012). Assim que, somente dois anos depois do programa ser instaurado que os resultados começaram a aparecer e, junto a eles, a confiança das classes populares no OP voltou, aumentando significativamente o número de participantes nos anos seguintes (GENRO, 1997).

Lüchmann (2002) destaca a positividade desses conflitos que, resultantes da não imposição de um modelo previamente determinado, pode, a partir elementos reais e com a participação da sociedade civil organizada, engendrar uma nova forma de operar esta institucionalidade. Algumas das principais mudanças seriam a criação de novas instâncias no OP, como assembleias regionais, fóruns de delegados e o Conselho do Orçamento Participativo (COP); a criação do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) que, dentre suas atribuições constava a coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária anual; a reestruturação da Coordenação das Relações com a Comunidade (CRC), que tinha como duas de suas funções coordenar as reuniões da

---

<sup>22</sup> “A experiência com a administração de Porto Alegre afluou divergências políticas e ideológicas que haviam sido arrefecidas em função da construção da coalizão política. [...] as divergências diziam respeito, principalmente, às estratégias para conquistar o poder e à questão da relação entre Estado, democracia e socialismo. A discussão ficou polarizada entre as correntes predominantes na direção municipal do PT e os setores predominantes no governo municipal. Para os primeiros, a ‘administração popular’ deveria ser fundamentada na ideia de um ‘governo para os trabalhadores’. Nessa perspectiva a ocupação do Poder Executivo Municipal pela esquerda socialista era vista como uma importante estratégia de acumulação de forças em direção ao confronto com as classes dominantes. Discordavam de uma gestão voltada para os interesses gerais da cidade pelo fato de reafirmarem a incompatibilidade entre os interesses da classe trabalhadora e os da burguesia. Para os últimos, que estavam na administração municipal, a direção política deveria privilegiar a governabilidade e a hegemonia da esquerda na sociedade. Para tanto, a Frente Popular deveria sustentar-se na relação com os cidadãos, a partir da ideia de que as massas trabalhadoras querem uma cidade que seja para todos, em oposição à visão particularista das classes dominantes. [...] essa visão era interpretada pelas correntes divergentes como expressão de uma política de conciliação de classes” (Fedozzi, 2000 *apud* AZEVEDO, 2012:136).

primeira e segunda rodadas do OP e as reuniões do COP; a elaboração de uma metodologia mais sofisticada para a distribuição dos recursos; etc. (LÜCHMANN, 2002).

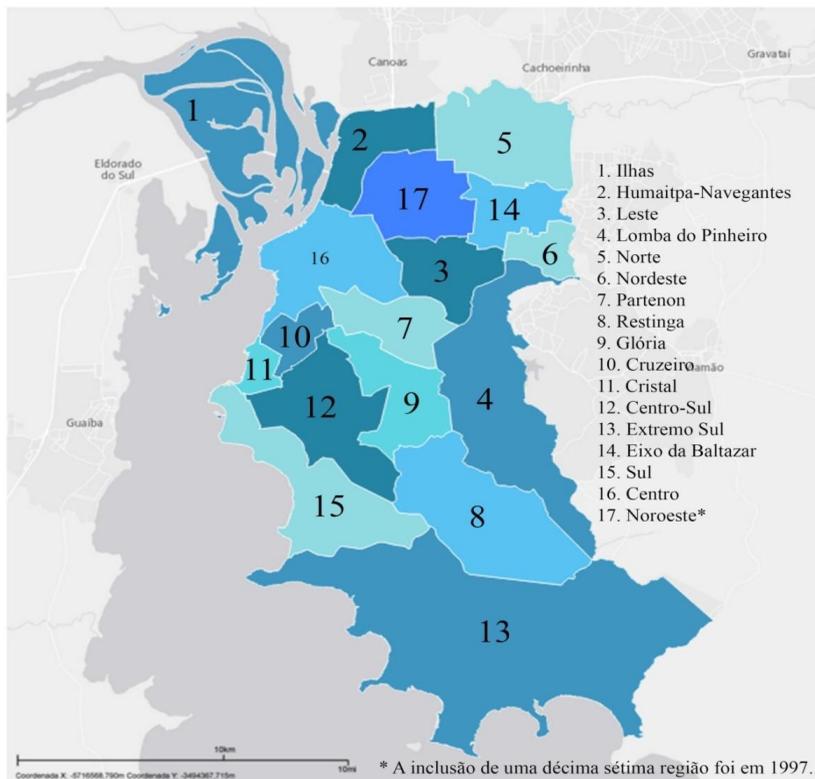
Vejamos agora, como funcionou o OP de Porto Alegre nas gestões do prefeito Olívio Dutra (1989-1992) e do prefeito Tarso Genro (1993-1996), buscando apontar a metodologia através da qual operava, descrever suas instâncias participativas e representativas, atribuindo-lhes suas respectivas funções, etc.

### **3.1.1. Regiões, instâncias, funcionamento e metodologia de distribuição dos recursos**

#### 3.1.1.1. Regiões

Para que se compreendam as reais necessidades locais, desde a sua base, dividiu-se a cidade de Porto Alegre em 16 regiões, onde ocorrem as Assembleias Regionais. Esta regionalização não foi esboçada de acordo com critérios de zoneamento urbanístico, mas sim a partir de critérios sócio-espaciais que levaram em conta a tradição de associação e organização da sociedade civil, em especial das associações de moradores. Cada região, portanto, tem assembleias independentes das demais. As que contam com maior organização social, inclusive, fazem, de forma autônoma, assembleias microrregionais. Essa divisão da cidade, de acordo com Lüchmann (2002), permitiu que a participação fosse ampliada, já que cada região discute seus problemas, carências, etc., separadamente.

Figura 01 - Regiões do OP-POA



Fonte: Observa POA<sup>23</sup>.

Como se percebe, no mapa há uma região a mais, denominada Noroeste. Esta região só foi incluída como uma base geográfica a mais em 1997, de modo que os quadros que buscarão exemplificar algumas questões abaixo, não contarão com os indicadores desta região.

### 3.1.1.2. Instâncias

As instâncias envolvidas no Orçamento Participativo podem ser, a fim de sistematização, caracterizados em três tipos: 1) instâncias da administração municipal: o objetivo desses órgãos é gerenciar e processar o caráter técnico-político do debate sobre o orçamento com a comunidade; 2) instâncias comunitárias autônomas: formadas,

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.observapoa.com.br/>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

especialmente por associações e organizações de base regional, têm o papel articulador entre a participação da comunidade e a definição das prioridades da região. Sendo autônomas em relação ao Executivo Municipal, sua existência e capacidade organizativa variam em cada região de acordo com sua tradição associativa; 3) instâncias institucionais permanentes de participação da comunidade no OP: são instâncias que viabilizam a cogestão entre Estado e sociedade civil dos recursos públicos, além do processo de prestação de contas do governo em relação à comunidade, no que diz respeito à alocação destes recursos (FEDOZZI, 1996).

Vejamos, nos quadros abaixo, quais os órgãos ou unidades de cada uma dessas instâncias, bem como suas principais funções.

Quadro 1 - Unidades e instâncias da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS

	<b>GAPLAN</b> Gabinete de Planejamento	<b>FÓRUM DAS ASSEPLAS</b> Assessoria de Planejamento	<b>CRC</b> Coordenação de Relações com a Comunidade	<b>FASCOM</b> Fórum das Assessorias Comunitárias	<b>CROPS</b> Coordenadores Regionais do OP	<b>CTS</b> Coordenadores Temáticos
<b>Participantes</b>	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Coordenadores de planejamento das secretarias e órgãos	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Assessores comunitários das secretarias e órgãos	Assessores comunitários da CRC e das secretarias	Assessores da CRC e/ou das secretarias
<b>Atribuições</b>	Coordena o planejamento estratégico; gerencia a execução do Plano de Investimentos (PI); coordena a elaboração da proposta orçamentária do	Discute os procedimentos técnico-administrativos para a elaboração do Orçamento e procedimento das demandas comunitárias	Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais; coordena as reuniões da 1ª e da 2ª rodada do Orçamento Participativo	Discute e propõe políticas de participação popular, articulando, tanto quanto possível, o trabalho das várias secretarias	Subordinados ao CRC; cada uma das 16 regiões tem um CROP <sup>24</sup> responsável, que acompanha todo o processo do Orçamento Participativo	Cada uma das cinco temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nas plenárias

<sup>24</sup> Coordenador Regional do Orçamento Participativo.

	exercício seguinte	de cada órgão				
<b>Periodicidade</b>	Permanente	Reuniões esporádicas	Permanente	Semanal	Permanente	Permanente
<b>Coordenação</b>	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação da CRC	Indicação da CRC

Fonte: FEDOZZI, 1996, p. 248.

Quadro 2 - Instâncias Institucionais de Participação Comunitária no Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS

	<b>Assembleias Regionais</b>	<b>Fórum Regional do Orçamento</b>	<b>Conselho do Plano de Governo e Orçamento</b>	<b>Plenárias Temáticas</b>	<b>Fórum Temático do Orçamento</b>
<b>Participantes</b>	Moradores da região; Conselhos populares; Entidades comunitárias	Delegados eleitos em cada uma das 16 regiões em que a cidade foi dividida	1 do CRC; 1 do GAPLAN; 32 conselheiros (com 32 suplentes) eleitos em cada região da cidade; 10 conselheiros (com 10 suplentes) eleitos em cada plenária temática; 1 representante da UAMPA;	Entidades de categorias profissionais; Movimentos Estudantis; Moradores da cidade; Movimentos sociais (étnicos, ambientais, etc.)	Delegados eleitos em cada uma das cinco Plenárias Temáticas

			1 representante do SIMPA <sup>25</sup>		
<b>Mandato</b>		1 ano	1 ano		1 ano
<b>Atribuições</b>	Recolher demandas e priorizá-las conforme critérios anualmente rediscutidos	Fiscalização e apoio aos representantes do Conselho do Orçamento Participativo (COP); Atuação regional e municipal; Fiscalização das ações da prefeitura na sua região	Discutir proposta orçamentária do Governo e alocar recursos para investimentos, articulando a priorização da comunidade com as demandas institucionais das secretarias	Discutir e hierarquizar diretrizes e resoluções sobre políticas setoriais e obras para toda a cidade, para orientar a discussão no Conselho do Orçamento Participativo	Fiscalização e apoio aos representantes do Conselho do Orçamento Participativo; Atuação regional e municipal; Fiscalização das ações da prefeitura
<b>Periodicidade</b>	Duas rodadas por ano	Variável	Semanal	Variável	Variável
<b>Coordenação</b>	CRC + GAPLAN + Conselhos populares e/ou entidades comunitárias + COP	Conselhos Populares e/ou entidades comunitárias e/ou órgãos do governo agendados	Comissão Paritária (CRC, GAPLAN e dois conselheiros); CRC preside as reuniões	CRC + GAPLAN + secretarias e membros escolhidos nas plenárias	Coordenadores temáticos e/ou entidades e delegados

Fonte: FEDOZZI, 1996:249; LÜCHMANN, 2002:116.

<sup>25</sup> Sindicato do Municípios de Porto Alegre.

### 3.1.1.3. Funcionamento

As etapas de funcionamento do Orçamento Participativo são três, ao passo que suas modalidades de participação são duas (regional e temática). A primeira etapa é a de Assembleias Regionais e Temáticas, que têm a mesma dinâmica, porém, as demandas são territorializadas, no caso das Regionais, e de acordo com temas pré-estabelecidos nas Temáticas (FEDOZZI, 1996).

Cada uma das 16 regiões da cidade tem uma Assembleia Regional. Já as Assembleias Temáticas são realizadas de forma independente das bases geográficas. Assim, totalizam 21 Assembleias que são realizadas em duas rodadas por ano, cada uma das duas com finalidades distintas. Essas assembleias permitem tanto a participação individual como a participação de representantes da sociedade civil organizada (FEDOZZI, 1996). A partir das Assembleias Regionais a população irá elencar suas necessidades, elegendo quatro prioridades entre oito, quais sejam: “saneamento básico, política habitacional, pavimentação comunitária, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação, organização da cidade” (SOUZA, 1997:53). Cada Assembleia Regional deve refletir e discutir sobre cada um desses tópicos levando em conta sua própria região. Já nas Plenárias Temáticas, o corte regional fica de lado, e se pensa e discute os investimentos e obras estruturais para a cidade como um todo. Essas assembleias são cinco, cujos temas são: educação; cultura e lazer; saúde e assistência social; desenvolvimento econômico e tributação; e transporte e circulação. De acordo com Silva (1997), o objetivo das plenárias temáticas era aumentar a participação de outros setores, como comerciantes, agricultores, empresários, movimentos ambientais, culturais, etc., além da população em geral. O papel do governo, neste processo, seria prestar informações de caráter técnico para que debate da comunidade fosse, de alguma forma, instruído e também apresentar suas propostas de implementação de serviços, obras estruturais ou projetos (SILVA, 1997).

Antes da primeira rodada das Assembleias - geralmente no mês de março -, as instituições comunitárias ou grupos organizados de cada região convocam reuniões preparatórias, com o intuito de mapear, previamente, as demandas individuais dos moradores de cada região. Além da possibilidade de se chegar com elementos reais na primeira rodada, já é possível encaminhar a escolha dos representantes da região

ou da área temática em outras instâncias do OP, como o Fórum de Delegados ou Conselho do OP.

Na primeira rodada das Assembleias - regionais ou temáticas -, entre março e abril, a pauta é, basicamente, a seguinte: 1) o governo presta contas à população em relação ao Plano de Investimentos do ano anterior, além de apresentar o Plano para o orçamento do ano vigente e o regulamento do Orçamento Participativo em vigor; 2) a população presente nas Assembleias avalia a prestação de contas do governo; 3) elegem-se os primeiros delegados, que comporão os Fóruns de Delegados, na proporção de um delegado para cada vinte presentes (FEDOZZI, 1996). Esses delegados, a partir do Fórum de Delegados da região ou área temática, adquirem a responsabilidade de coordenar o processo de discussão com a comunidade (SOUZA, 1997).

Antes da segunda rodada oficial, tem-se uma série de rodadas intermediárias, que vão de março a junho. Essas reuniões são organizadas de forma autônoma, pela população, objetivando priorizar e hierarquizar as demandas da região ou área temática. Os órgãos administrativos do governo podem estar presentes, buscando informar a população em quesitos técnicos relativos às discussões, além de apresentarem propostas do próprio governo. A lista de prioridades eleitas é levada para discussão e aprovação em assembleia intermediária da região ou plenária temática. Das reuniões intermediárias, cada região ou Assembleia Temática deve escolher três prioridades setoriais por ordem de relevância, atribuindo-lhes uma nota de 1 a 3, de modo que a prioridade escolhida como a mais importante recebe nota 3, a segunda nota 2 e a terceira prioridade nota 1. Nessas rodadas também são eleitos mais delegados para os Fóruns de Delegados. A proporção é de um delegado para cada dez presentes, na reunião que houver maior participação (FEDOZZI, 1996).

Entre junho e julho, tem-se a segunda rodada, portanto, quando a comunidade de cada região deve apresentar ao GAPLAN um documento com quatro prioridades temáticas para a região - saneamento básico, saúde e educação, por exemplo -, hierarquizando-as de acordo com a prioridade para a região, da mesma forma que os participantes das Plenárias Temáticas devem elaborar. Esta lista é passada ao Executivo, que será responsável pela elaboração do orçamento das obras escolhidas. Além da apresentação das demandas prioritárias de cada Região e Assembleia Temática, ocorre a eleição dos Conselheiros do OP. Como já dito anteriormente, cada região tem direito a dois conselheiros titulares e depois suplentes, assim como cada área temática também o tem. O papel dos conselheiros é elaborar, em parceria com o governo, “o

orçamento público e o plano de obras para o ano seguinte” (SOUZA, 1997:60). O governo, por sua vez, apresenta a despesa total prevista para o ano e as despesas que devem orientar o orçamento do ano seguinte. Ademais, o governo apresenta os critérios que pretende adotar para distribuir os recursos referentes ao OP para as regiões e áreas temáticas.

Após as duas rodadas de assembleias temáticas e regionais do ano, estão formados o Conselho do OP e os Fóruns de Delegados - 16 regionais e 5 temáticos -, consideradas, de acordo com Fedozzi (1996:253), “instâncias institucionais de participação comunitária”. As eleições, nas duas instâncias, ocorrem através de chapas, e qualquer morador da região ou participante da plenária temática com mais de 16 anos pode concorrer às vagas. Os Fóruns de Delegados, consideravelmente mais amplos que o Conselho, têm caráter “consultivo, fiscalizador e mobilizador” (idem). Sua finalidade é fortalecer o envolvimento entre a comunidade e o processo do OP, acompanhando e fiscalizando o andamento das obras demandadas pela sua região ou área temática e aprovadas pelas instâncias superiores.

O Conselho do OP é a principal dessas duas instâncias e geralmente é empossado entre julho e agosto. Os representantes eleitos das regiões e áreas temáticas discutem e advogam pelas prioridades da região ou assembleia temática da qual são oriundos. Além disso, de acordo com Souza (1997), eles participam de um curso cujo tema é orçamento público. As atribuições, composição, competências, entre outras características do Conselho do Orçamento Participativo estão explanadas no quadro 3. Ademais, é válido afirmar que a proposta orçamentária anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que começam a ser elaboradas a partir das demandas institucionais das secretarias em maio, são aprovadas pelas instâncias decisórias do Executivo e encaminhadas para a apreciação do COP. Dentro do COP se dá a elaboração detalhada do orçamento. O Executivo realiza a tarefa de compatibilizar as demandas prioritárias provenientes das assembleias com suas próprias demandas institucionais e os recursos disponíveis. Isto é, através do GAPLAN, faz a análise de caráter técnico, financeiro e legal, a partir dos documentos elaborados de forma sistemática pelas Assembleias, buscando considerá-los em relação com obras em andamento, projetos plurianuais, gastos essenciais para manter um determinado nível de serviços prestados à comunidade, etc. (SOUZA, 1997). O Conselho ainda define os critérios de distribuição dos recursos disponíveis, além de executar uma revisão de seu regimento interno (FEDOZZI, 1996). Entre agosto e setembro, o Executivo apresenta a proposta de orçamento ao Conselho que deve aprová-la (ou não) e

enviá-la ao prefeito. O prefeito, por sua vez, deve enviar a Câmara de Vereadores, assim que aprovar, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento, que devem ser votadas pelos vereadores até 15 de setembro e 30 de novembro, respectivamente.

O Conselho acompanha este debate até a aprovação do Orçamento pela Câmara dos Vereadores, levando em conta os custos previstos pelo Executivo (gastos em pessoal, dívida, publicidade, gastos fixados por lei - como os mínimos para educação e saúde) (FEDOZZI, 1996), além continuar suas atividades até dezembro, discutindo os itens de receita e despesas, além de desenvolver um Plano de Investimentos detalhado para o ano seguinte.

O Plano de Investimentos, nesse sentido, é composto por obras e ações oriundas dos pleitos regionais e temáticos e por obras/atividades que visam atingir diversas regiões ou mesmo 'toda a Cidade'. Na etapa final do processo, o Plano de Investimentos aprovado recebe uma publicação especial e constitui-se no documento básico de fiscalização dos representantes comunitários e da **prestação de contas** que o Executivo realiza nas instâncias do Orçamento Participativo (FEDOZZI, 1996:256, grifo do autor).

Quadro 3 - Atribuições e normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS - 1995

<b>Atribuições</b>	Propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do Poder Público Municipal.
<b>Composição</b>	Dois conselheiros titulares e dois suplentes de cada uma das 16 regiões administrativas. Dois conselheiros titulares e dois suplentes de cada uma das cinco Plenárias Temáticas. Um representante e um suplente do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre. Um representante e um suplente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre. Um representante da CRC. Um representante do Gaplan. (Os representantes do CRC e do GAPLAN não têm direito a voto).
<b>Mandato</b>	Um ano, podendo haver um reeleição consecutiva

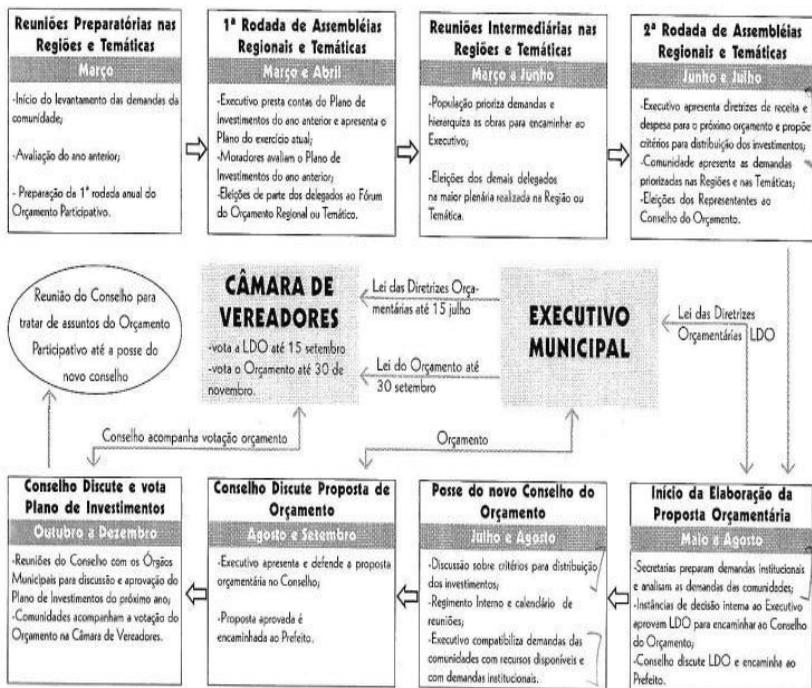
	e podendo também ter o mandato revogado pela Assembleia da região ou temática.
<b>Competência</b>	Opinar e posicionar-se a respeito da proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Opinar e posicionar-se acerca da proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal. Opinar e posicionar-se sobre aspectos da política tributária e de arrecadação do Poder Público municipal. Opinar quanto as obras e atividades do planejamento de Governo e ao orçamento anual apresentados pelo Executivo. Acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos. Opinar e posicionar-se sobre aplicação de recursos extra-orçamentários. Decidir, com o Executivo, acerca de metodologias para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo. Opinar sobre investimentos priorizados pelo Executivo. Solicitar documentos técnicos às secretarias e órgãos do Govemo.
<b>Votações</b>	Aprovação por maioria simples. Decisões são encaminhadas ao Executivo. Em caso de veto, teronam ao COP para nova apreciação. Rejeição do veto por decisão mínima de dois terços dos conselheiros, com apreciação e decisão final do Prefeito Municipal.
<b>Organização interna</b>	Uma coordenação, uma secretaria executiva e conselheiros.
<b>Reuniões</b>	No mínimo, uma por semana.
<b>Reuniões dos conselheiros com delegados</b>	No mínimo, uma por mês, para informar o processo de discussão no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito.
<b>Atribuições dos</b>	Reunir-se com os conselheiros e divulgar para a

<b>delegados</b>	população assuntos tratados no COP. Acompanhar o Plano de Investimentos, da sua elaboração à conclusão das obras. Compor as comissões que acompanharão a elaboração do Plano de Investimentos, licitações, etc. Deliberar, em conjunto com os representantes, sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos. Discutir e propor a LDO [Lei de Diretrizes Orçamentárias] e o Plano de Plurianual e o Orçamento Anual. Deliberar, com os conselheiros, acerca de modificações no processo do Orçamento Participativo.
------------------	---

Fonte: FEDOZZI, 1996; LÜCHMANN, 2002.

A figura abaixo ilustra, de forma bastante didática e sistemática, o funcionamento do OP em seu primeiro formato.

Figura 2 - Funcionamento do OP em seu primeiro formato



Fonte: FEDOZZI, 2001.

### 3.1.1.4. Metodologia para distribuição de recursos

O método, como já sugerido nas seções anteriores, inicia com a definição das prioridades de cada região ou área temática e sua hierarquização. Ulterior a isso, num plano de investimento onde estão detalhadas as obras e atividades demandadas pela comunidade, as prioridades são aprovadas pelo Conselho do OP (FEDOZZI, 1996). Cada assembleia regional e cada assembleia temática devem definir três<sup>26</sup> prioridades, a partir das quais será elaborado o plano de

<sup>26</sup> Há uma contradição entre os números de prioridades que cada região e área temática devem eleger entre os dois autores que fundamentam a discussão desta seção, pois, Fedozzi (1996) está levando em conta o OP-POA de 1992, ao passo que Souza (1997), está considerando o OP-POA de 1995. Assim que, em 1992 as prioridades escolhidas eram três e em 1995 já eram quatro. Por mais que haja variação de uma prioridade, de modo geral, a metodologia é a mesma.

investimento levando em conta os recursos totais destinados ao OP. Essas obras estão hierarquizadas de acordo com os setores de investimento previstos - educação, saúde, assistência social, transporte e circulação, organização da cidade, saneamento básico, política habitacional, pavimentação comunitária.

Após a definição das prioridades de cada região e área temática, o Conselho do OP elabora uma série de critérios objetivos para distribuir os recursos, que são aplicados em cada um dos setores de investimento. Esses critérios são: “carência do serviço ou infraestrutura urbana; população em áreas de carência máxima; população total de cada região do Orçamento Participativo; prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela” (FEDOZZI, 1996:256). A cada um desses critérios atribui-se um peso que vai de 1 a 3, de acordo com o grau de importância determinado pelo Conselho do OP. Cada uma desses critérios também tem uma variação de quatro níveis, aos quais são atribuídas notas de 1 a 4, de forma proporcional, como se vê no quadro 4. Assim que, por exemplo, em relação ao critério *população em áreas de carência máxima*, quanto maior for a população dessa região, maior será a nota atribuída a ela (FEDOZZI, 1996).

Quadro 4 - Critérios e notas para distribuição dos recursos do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS - 1992

<b>Carência de serviço ou infraestrutura</b>	<b>Peso 3</b>
Até 25%	Nota 1
De 26% até 50%	Nota 2
De 51% até 75%	Nota 3
De 76% em diante	Nota 4
<b>População em áreas de carência máxima de serviços ou de infraestrutura</b>	<b>Peso 2</b>
Até 4.999 habitantes	Nota 1
De 5.000 até 14.999 habitantes	Nota 2
De 15.000 até 29.999 habitantes	Nota 3
Acima de 30.000 habitantes	Nota 4

<b>População total da região</b>	<b>Peso 1</b>
Até 49.999 habitantes	Nota 1
De 50.000 até 99.999 habitantes	Nota 2
De 100.000 até 199.999 habitantes	Nota 3
Acima de 200.000 habitantes	Nota 4
<b>Prioridade da região</b>	<b>Peso 2</b>
Da quarta prioridade em diante	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 1

Fonte: Fedozzi, 1996:258

A nota recebida por cada região, em relação aos critérios acima expostos, é multiplicada pelo peso do critério. Dessa forma, se estabelece de forma objetiva qual a porcentagem dos recursos que será destinada a cada região da cidade, discriminando, também, cada setor de investimento. A tabela abaixo ilustra como o cálculo é feito. Ela refere-se ao montante total destinado para o setor de investimento de pavimentação.

Tabela 1 - Reprodução do método aplicado no setor de investimentos *pavimentação* do OP-POA de 1992

MICRORREGIÕES	CRITÉRIOS								
	Carência			População Carente			População Total		
	Peso	Nota	Total (1)	Peso	Nota	Total (1)	Peso	Nota	Total (1)
1 - Ilhas	3	4	12	2	2	4	1	1	1
2 - Humaitá-avegantes	3	1	3	2	2	4	1	2	2
3 - Leste	3	2	6	2	4	8	1	3	3
4 - Lomba do Pinheiro	3	3	9	2	4	8	1	1	1
5 - Norte	3	1	3	2	4	8	1	3	3
6 - Nordeste	3	2	6	2	3	6	1	1	1
7 - Partenon	3	3	9	2	4	8	1	2	2
8 - Restinga	3	2	6	2	3	6	1	1	1
9 - Glória	3	2	6	2	4	8	1	2	2
10 - Cruzeiro	3	2	6	2	4	8	1	2	2
11 - Cristal	3	0	0	2	1	2	1	1	1
12 - Centro-Sul	3	3	9	2	4	8	1	2	2
13 - Extremo Sul	3	2	6	2	3	6	1	1	1
14 - Eixo da Baltazar	3	0	0	2	2	4	1	3	3
15 - Sul	3	2	6	2	1	2	1	1	1
16 - Centro	3	0	0	2	1	2	1	4	4

MICRORREGIÕES	CRITÉRIOS					VALOR A DISTRIBUIR (m)
	Prioridade da Região			Pontuação		
	Peso	Nota	Total (1)	Total (2)	Percentual	
1 - Ilhas	2	4	8	25	8,36	1,755,85
2 - Humaitá-avegantes	2	1	2	11	3,69	772,58
3 - Leste	2	4	8	25	8,36	1,755,85
4 - Lomba do Pinheiro	2	1	2	20	6,69	1,404,68
5 - Norte	2	3	6	20	6,69	1,404,68
6 - Nordeste	2	3	6	19	6,35	1,334,45
7 - Partenon	2	4	8	27	9,03	1,896,32
8 - Restinga	2	4	8	21	7,02	1,474,92
9 - Glória	2	4	8	24	8,03	1,685,62
10 - Cruzeiro	2	2	4	20	6,69	1,404,68
11 - Cristal	2	4	8	11	3,69	772,58
12 - Centro-Sul	2	3	6	25	8,36	1,755,85
13 - Extremo Sul	2	2	4	17	5,69	1,193,98
14 - Eixo da Baltazar	2	3	6	13	4,35	913,04
15 - Sul	2	2	4	13	4,35	913,04
16 - Centro	2	1	2	8	2,69	561,97
					100,00	21,000,00

Fonte: Fedozzi, 1996.

Nota: O total (21.000,00) é o recurso destinado ao setor medido em metros de pavimentação disponível para o ano.

Exposto o método através do qual o OP operou durante os primeiros anos - apesar das pequenas diferenças que podem ter ocorrido em cada ano, e que consideramos de menor importância para a interpretação do processo como um todo -, vejamos agora qual a linha interpretativa de um dos autores precursores no estudo do Orçamento Participativo, Leonardo Avritzer, o qual, sem dúvida, foi o ponto de partida da maior parte dos estudos que se seguiram. Apresentaremos, de forma sucinta, os principais aspectos apresentados por Avritzer e também o que consideramos algumas limitações ou equívocos de sua interpretação.

### 3.2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, LEONARDO AVRITZER E DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Sem dúvida, Leonardo Avritzer é o autor mais proeminente no estudo do Orçamento Participativo, sendo referência central na maior parte dos estudos sobre experiências deste formato institucional. Em sua interpretação, a sociedade civil é destacada como elemento de maior importância para o surgimento, sustentação e sucesso dessas experiências. A sociedade civil é capaz de democratizar as instituições políticas, ao fazer o Estado incorporar práticas caracteristicamente suas em sua dinâmica e funcionamento. Veremos agora, sucintamente, qual a base teórica que leva o autor a destacar a sociedade civil neste processo, antes de explanarmos sobre sua interpretação e teorização do OP.

#### 3.2.1. As bases teóricas de Avritzer

O debate proposto por Avritzer em *A moralidade da democracia* passa, invariavelmente, pela crítica ao modelo democrático elitista, aos teóricos da escolha racional e aos teóricos da democratização (transição para a democracia) (ROMÃO, 2010). A discussão e crítica do autor a estas vertentes teóricas são fundamentadas pela teoria da democracia deliberativa, cuja argumentação será a base de toda análise elaborada pelo autor sobre o orçamento participativo.

Sabe-se que o principal expoente da teoria democrática deliberativa<sup>27</sup> é Jurgen Habermas, entretanto, não faremos um debate a partir deste autor aqui, pois sua obra é demasiado complexa e extensa para os fins deste trabalho. Basearemos-nos em autores que realizaram, nos últimos anos, revisões sobre este debate e sua atualidade; alguns, cuja leitura realizada para outros itens deste trabalho nos permite transpor os argumentos para esta seção; e obviamente, a leitura própria do autor central deste tópico sobre este modelo democrático, Leonardo Avritzer<sup>28</sup>.

Os “deliberacionistas” advogam que o processo deliberativo caracteriza-se pelo fato de não reduzir a legitimidade à regra da maioria e, em relação à inclusão, argumentam que os participantes neste espaço devem ser livres e iguais, considerando como participantes todos os que serão afetados pelas decisões ali tomadas ou seus representantes (VIEIRA; SILVA, 2013). A preocupação central para esta vertente parece ser a qualidade do debate – dos argumentos e razões apresentadas – e o processo de interação do qual resultarão as escolhas políticas. A democracia procedimental deliberativa fundamenta-se em princípios como a pluralidade, a publicidade, a igualdade e o respeito mútuo. Seu procedimento teria como aspecto central a troca de razões públicas. De acordo com Lüchmann (2002:18), o conceito deste modelo democrático seria o de

um processo público e coletivo de deliberação que, pautado no pluralismo, na igualdade participativa, na autonomia e na construção do interesse público, exige o reconhecimento e a legitimidade de uma intervenção efetivamente

---

<sup>27</sup> No primeiro capítulo, a teoria democrática deliberativa não recebeu uma seção exclusivamente sua devido à extensão que tomaria o debate teórico deste trabalho. Ademais, nos parece fazer mais sentido uma breve explanação deste modelo aqui, pois ela fundamenta a visão do autor que foi a referência principal da maioria dos estudos sobre orçamento participativo e, sendo a base desta interpretação, é também, “causa” das limitações da análise de Avritzer, que serão alvo de nossa crítica. Assim, no primeiro capítulo nos limitamos ao debate dos modelos liberal e participativo da teoria democrática, que irão fundamentar nossa interpretação do OP no item 2.3.

<sup>28</sup> A forma como sistematizamos a leitura e as contribuições de Avritzer sobre a democracia deliberativa tornou-se possível pelo estudo profundo e organizado, previamente elaborado por Romão (2010), que nos guiou às leituras necessárias para compreender a trajetória intelectual de Avritzer, além de simplificar a execução de diversos aspectos desenvolvidos nesta seção.

decisória da sociedade civil na condução das políticas públicas.

Neste procedimento, há uma troca de argumentos racionais entre participantes livres e iguais, orientados pelos princípios descritos acima, buscando diluir os conflitos, distintas opiniões, possíveis tensões e posicionamentos, a fim de chegar a um consenso (ideal), através da força do melhor argumento. Por mais que a ideia de consenso seja ideal, visto que raramente chegar-se-á à unanimidade em relação a qualquer tema ou problema, e ao fim a decisão será tomada via regra da maioria, todo o processo de argumentação anterior, nas condições em que se dá, faz com que a escolha da maioria seja compreendida como legítima e mais facilmente seja aceita entre os dissidentes. A deliberação leva os cidadãos a aceitar e respeitar diferenças, transformar suas vontades e opiniões, abrir mão de seus interesses pelo do próximo, etc., sem eliminar, obviamente, o princípio de agregação, caro às democracias representativas em grande escala.

É válido destacar que Habermas, e os demais autores que seguem sua teoria, tem uma concepção tripartite de sociedade, formada por dois sistemas (Estado e mercado) que operam a partir de uma racionalidade instrumental/estratégica, e o mundo da vida, que além de aspectos como a tradição e a cultura, é composto pela esfera pública, responsável por tematizar as questões centrais que afetam a sociedade em um determinado momento, construindo a opinião e vontade pública. Para Habermas, a esfera pública teria sido, na modernidade, “colonizada” pela lógica dos sistemas, desequilibrando as relações entre as esferas que compõem a sociedade. O mundo da vida seria o *locus* da “interação social organizado em torno da ideia de um consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa” (AVRITZER, 1996:17).

Os movimentos sociais seriam os representantes por excelência das formas de comunicação e interação do mundo da vida e, em seus conflitos com os sistemas (Estado e mercado) fariam emergir uma esfera social autônoma capaz de gerar democracia. Portanto, para Avritzer (1996), a democracia não depende somente de processos ocorridos no sistema político, mas também da capacidade de se renovar uma cultura política democrática, processo esse engendrado no mundo da vida por associações, movimentos sociais, etc., capazes de reproduzir valores como cooperação e solidariedade social.

A capacidade de renovação da cultura política estabelecida na esfera societária, através do associativismo e movimentos sociais, aparece “na perspectiva de uma ‘racionalidade comunicativa’”, donde se

estabelecem as regras do processo comunicativo-deliberativo livre de coerções (ROMÃO, 2010:20-21). Neste aspecto estaria a caracterização da perspectiva habermasiana da democracia como uma questão moral, na medida em que se busca, intersubjetivamente, as regras capazes de promover uma sociabilidade coletiva (AVRITZER, 1996 *apud* ROMÃO, 2010). Portanto, Avritzer relaciona a ideia de democratização a uma esfera pública autônoma em relação aos sistemas e que se produz no enfrentamento a esses sistemas; dá à democracia um conceito normativo, com um aspecto moral capaz de - a partir da esfera pública - limitar o exercício de poder da política institucionalizada; e argumenta que as formas de comunicação e interação do mundo da vida, livres de qualquer tipo de coerção, são caracterizadas por uma cultura política democrática, em oposição a uma cultura política não-democrática (autoritária) da esfera sistêmica (AVRITZER, 1996).

Assim, ao criticar os teóricos da escolha racional, que argumentam que os indivíduos agem estrategicamente buscando maximizar seus interesses, Avritzer aponta um lado comunicativo no agir político dos indivíduos, existente na dimensão associativa; contra os elitistas, que dão como uma das justificativas ao estreitamento da participação a irracionalidade das massas, Avritzer parece crer na racionalidade dos indivíduos, capazes de discutir, apresentar argumentos e tomar decisões em processos coletivos; por fim, enfatiza a importância de uma esfera pública autônoma em relação aos sistemas, principalmente ao Estado, capaz de democratizar o sistema político e suas práticas autoritárias.

Avritzer (2002) aponta como destaques da teoria habermasiana da democracia a criação de espaços de interação face a face, onde os cidadãos podem debater sobre as ações do governo, discutir problemas públicos e reivindicar soluções ao Estado; e a possibilidade de criação de agenda política a partir da sociedade civil, colocando em debate temas que estavam fora das discussões governamentais. Mas Avritzer também aponta limites à obra de Habermas, como por exemplo, restringir as relações entre a esfera pública e o Estado à transmissão de influência. Ou seja, após o processo de interação, comunicação e troca de argumentos, a esfera pública deixaria ao Estado e os verdadeiros detentores do poder, a decisão do que incorporar e o que não incorporar às políticas públicas.

A fim de superar as limitações de Habermas, Avritzer busca resolver o problema da redução das esferas públicas à capacidade de influenciar o sistema político sugerindo uma alternativa: a institucionalização dos espaços de deliberação da esfera pública. A

partir do conceito de públicos participativos Avritzer (2002) propõe um formato para os espaços deliberativos institucionalizados, cujos elementos seriam: 1) mecanismos de deliberação face a face, baseados em princípios como liberdade de expressão e associação, onde se debatem temas relevantes à conjuntura, problematizando-os, etc.; 2) a ideia dos movimentos sociais e associações como responsáveis por tematizar a cultura política e buscar introduzir nesses espaços práticas democratizantes caras ao modo como funcionam (assembleias, plebiscito, etc); 3) pôr fim à exclusividade de tecnocratas aos níveis de tomada de decisões, permitindo que os públicos participativos possam acompanhar e fiscalizar a implementação das políticas deliberadas no nível administrativo; 4) o caráter experimental desses espaços, que devem buscar inovar os formatos institucionais, levando ao nível institucional os conflitos que se apresentam no nível da esfera pública (AVRITZER, 2002).

A ênfase dada pelo autor à dimensão societária também demarca o modo como ele compreende o processo de redemocratização do Brasil, que se caracteriza como um fator explicativo na forma como o autor enxerga o orçamento participativo. A visão dicotômica entre uma cultura política autoritária por parte do Estado e uma cultura política democrática por parte da sociedade civil também está presente aqui. São os atores da política institucional e suas práticas clientelistas os principais obstáculos para o processo de ampliação da democracia (AVRITZER, 2002). Caracterizando a política brasileira pela coexistência de elementos arcaicos e modernos, Avritzer aponta uma série de fatores que impediram a consolidação da democracia no país. Destacamos um, cuja virada, no fim dos anos 1970, será crucial para compreensão do autor sobre o orçamento participativo: a baixa tradição associativa que, no Brasil, era incapaz de representar a pluralidade social existente. A renovação da esfera pública brasileira se dá nos últimos anos da década de 1970, quando, junto ao processo de redemocratização, amplia-se significativamente o associativismo civil e o número de movimentos sociais, destacando-se os movimentos de direitos humanos e os movimentos sociais urbanos (idem). Esta mudança ter-se-ia dado somente no nível societário, não implicando qualquer mudança significativa no nível político. Algumas características da renovação da esfera pública seriam: não ter como alvo único de suas reivindicações o Estado; começar a organizar-se e atuar através de formas próprias aos movimentos sociais; construção de identidades mais plurais e democráticas, focando-se em problemas relativos à sobrevivência; além do aumento das associações civis.

Portanto, esses movimentos e associações seriam caracterizados pela horizontalidade, democracia e autonomia.

Os públicos participativos seriam a possibilidade real de tornar a democracia brasileira plena. Esses novos atores sociais (associações, novos movimentos sociais), com seus valores como a autonomia e horizontalidade, e suas práticas de fiscalização sobre o governo, estariam estreitamente ligados aos espaços deliberativos institucionalizados, espaços esses onde os valores democráticos seriam reforçados (*idem*). As características e reflexões de Avritzer sobre a democracia apresentadas, sumariamente, neste tópico, vão guiar sua interpretação sobre o orçamento participativo, que veremos no tópico a seguir.

### **3.2.2. O Orçamento Participativo aos olhos de Avritzer: uma leitura crítica**

De acordo com Avritzer (2002), o OP tornou-se objeto de debate da teoria democrática sendo analisado a partir de três perspectivas: 1) a da relação entre sociedade civil e Estado: destacam a importância da criação da UAMPA, em 1983, como fator crucial na transformação da relação entre o associativismo de bairro e o Estado em Porto Alegre. A UAMPA trouxe uma nova concepção de cidadania, iniciou debates sobre propostas alternativas de elaboração das políticas públicas, etc. Assim, afirmaram que “a existência de práticas associativas anteriores e a incorporação de práticas preexistentes, tais como as assembleias no desenho institucional participativo” (AVRITZER, 2003:17), são condições importantíssimas para o surgimento dessa experiência. A literatura que compreende o OP a partir de tal perspectiva discute uma série de elementos, como “o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado de introduzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes àquelas existentes no campo da sociedade civil”, etc. (*idem*); 2) a do desenho institucional, originalmente desenvolvida na tese de Lüchmann (2002): os autores desta vertente afirmam que o desenho das instituições pode predeterminar as atitudes e comportamentos dos atores sociais. Avritzer empresta o termo “governança participativa” de Fung e Wright para afirmar que algumas das características destacadas por este tipo de governo se apresentam no OP: “são participativos na forma como incorporam o compromisso e a capacidade das pessoas comuns; deliberativos porque instituem um processo racional de tomada de decisão e são uma forma de aumento do

poder das bases na forma como eles ligam ação e discussão” (FUNG; WRIGHT, 2002:5 *apud* AVRITZER, 2003:18). Avritzer (2003) ainda afirma que é relevante o fato de que o OP tenha sido desenhado a partir da proposta de vários atores sociais: Estado, associações comunitárias, partido político, etc. Outra questão relevante referente ao desenho institucional está relacionada às instâncias de deliberação construídas pelo OP, que se baseiam em regras, normas e leis que dão sustentabilidade a essa prática; 3) a da ideia de aprofundamento da democracia: vem de Boaventura Sousa Santos, que compreende o OP como um mecanismo distributivo. Algumas das características apontadas por esta vertente são: todos os cidadãos participam em pé de igualdade, sem que a sociedade civil organizada tenha maior poder neste processo; a participação se dá a partir de regras das democracias participativa e representativa; os recursos são distribuídos objetivamente levando-se em conta critérios gerais e critérios técnicos. Além disso, destacam outros aspectos, como o “aumento da participação na decisão sobre a distribuição dos recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo” (AVRITZER, 2003:19).

A análise de Avritzer passa, em alguma medida, por esses fatores, porém, sempre destacando o proeminente papel da sociedade civil em todo o processo. No item anterior explanamos sobre a leitura do autor sobre a esfera pública no Brasil e, como vimos, o autor destaca uma renovação significativa na esfera pública brasileira durante a década de 1980. Entretanto, Avritzer (1997 *apud* ROMÃO, 2010) argumenta que as novas associações civis ainda não influenciavam suficientemente o sistema político a ponto de se superar problemas históricos, como práticas clientelistas e particularistas, por exemplo. Este problema político torna-se um problema institucional, na medida em que se busca uma solução de conciliação entre a legitimidade da sociedade civil - decorrente de suas inovações na esfera pública - e um *status* público que lhe permita transpor à política institucional processos democratizantes - que lhe permita aprofundar a democracia. Isto é, Avritzer aponta um problema institucional cuja resposta é a criação de desenhos institucionais capazes de “empoderar” politicamente a sociedade civil organizada. A proposta apresentada por Avritzer (2000:43), ao perguntar-se qual o formato e lugar da institucionalização das deliberações da esfera pública, é de que “o lugar da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados

Unidos”. No caso do Brasil, o autor está falando, obviamente, dos conselhos gestores de políticas públicas e do orçamento participativo. As principais características desses fóruns seriam: 1) a cessão, por parte do Estado, de um espaço decisório de participação pública e ampliada. A participação ampliada traria ao debate questões anteriormente negligenciadas pelo Estado. Para Avritzer (2000), espaços que trabalham via argumentação conseguem superar o problema da falta de legitimidade dos sistemas de agregação, dando espaço tanto para a maioria como para minorias, para o debate entre posições distintas, etc.; 2) a forma como as informações detidas por atores sociais são tratadas nesses espaços deliberativos. As informações relevantes são publicizadas ou socializadas. Isto é, elas são compartilhadas e discutidas entre os atores sociais envolvidos, o que pressupõe que nenhum ator tenha uma solução adequada a priori. Assim, esses fóruns constroem resoluções coletivamente; 3) a possibilidade de testar múltiplas experiências, buscando aperfeiçoar o formato institucional de acordo com o contexto e partilhar os resultados. A diversidade seria um aspecto central dos arranjos deliberativos (AVRITZER, 2000).

Fica claro, já de início, que a visão do autor sobre o orçamento participativo é que este se caracteriza como um arranjo deliberativo. A crítica deliberacionista à falta de legitimidade dos processos agregativos e alguns de seus princípios como a pluralidade (quando o autor destaca a presença de minorias nesse espaço), a publicidade (o trato das informações), a deliberação (ao se discutir os problemas na troca de argumentos e ao se chegar coletivamente a uma decisão), etc., estão presentes em *Teoria democrática e deliberação pública*, de Avritzer (2000).

Dois anos depois, de forma breve, Avritzer define o OP a partir dos atores sociais envolvidos e de seus estágios de funcionamento:

Participatory budgeting is a local policy that includes social actors, neighborhood association members, and common citizens in a process of negotiation and deliberation. It takes place in two stages: a participatory stage, in which participation is direct, and a representative stage, in which participation occurs through elected delegates and/or councilors. (AVRITZER, 2002:138)

A participação é um processo de negociação e deliberação entre membros de associações de bairro, cidadãos comuns e atores sociais,

que se dá, num primeiro estágio, via participação direta, e, posteriormente, via representação, através de delegados e conselheiros. Dessa definição, Romão (2010) destaca o elemento representativo, que diferencia os delegados e conselheiros dos participantes que frequentam as assembleias de participação direta e que não parece receber muita atenção.

Já em *A inovação democrática no Brasil*, Avritzer (2003), sofisticada sua definição:

o OP é 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 conselhos, a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de 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 reconstrução 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 (AVRITZER, 2003:14-15).

Em suas definições, fica clara a ênfase dada ao OP como sendo composto por cidadãos comuns e associações de bairro, de modo que o

poder Executivo recebe pouca atenção, mesmo que seja ele quem abre mão de seu poder de elaborar o orçamento municipal (ROMÃO, 2010). O OP tem, na visão de Avritzer, autonomia total em relação a seu funcionamento e também ao orçamento. Além disso, a possibilidade de se reduzir via OP, desigualdades sociais, demonstra que a sociedade civil seria capaz de elaborar “critérios técnicos” e “racionais de distribuição de recursos”, dando uma resposta aos teóricos elitistas que consideram o cidadão comum incapaz de solucionar questões complexas, repelindo, portanto, a participação ampla da população em processos políticos decisórios (ROMÃO, 2010:48). Ou seja, a ênfase recai sobre a autonomia da sociedade civil em relação ao Estado e a possibilidade dos critérios técnicos de distribuição de recursos acabarem com práticas tradicionais da política brasileira, como o clientelismo e o particularismo (idem).

Quando Avritzer (2003) vai às origens do orçamento participativo e analisa o caso de Porto Alegre, destaca, novamente, a sociedade civil como elemento central deste processo. Argumenta que determinados fatores, como a forte tradição política do Rio Grande do Sul, resultaram em um associativismo mais forte, comparado às outras grandes cidades brasileiras, desde 1950. No período do processo de redemocratização esse associativismo se tornara mais denso e reivindicativo, processo este materializado em documento da UAMPA que reivindica a participação popular na elaboração do orçamento municipal de Porto Alegre (ROMÃO, 2010). De acordo com Romão (2010:49), este documento seria a fonte empírica utilizada por Avritzer em diversos de seus escritos para destacar o “protagonismo da sociedade civil na elaboração da proposta do OP”. Porém, Avritzer parece olvidar-se que a UAMPA, entidade da sociedade civil, tinha sua diretoria disputada por partidos desde sua fundação, em 1983 (AZEVEDO, 2012; ROMÃO, 2010). A nota na centésima trigésima quinta página de Azevedo é esclarecedora sobre esta questão:

desde a criação da UAMPA, em 1983, até 1986, a entidade foi hegemônica por militantes do PT, embora com a participação de militantes de outros partidos como o PCB, PDT, P do B e PMDB. Participação essa que expressava o bloco oposicionista ao regime militar. Entre 1986 e 1988, durante a gestão do PDT em Porto Alegre, o PT ainda detinha a maioria dos cargos na direção da UAMPA. Mas a sua influência na direção da entidade estava enfraquecendo. Em 1988 (início

da gestão da Frente Popular), o PT perde a presidência da UAMPA para o PDT e progressivamente abandona a ação nas instâncias da entidade (FEDOZZI, 2000:200 *apud* AZEVEDO, 2012:135).

Como se não fora suficiente um aparelhamento da entidade por partidos políticos<sup>29</sup>, os congressos da UAMPA ocorreram em anos eleitorais, “o que parece indicar a utilização desses eventos como instrumento de campanha eleitoral” (BAIERLE, 1992:67 *apud* ROMÃO, 2010:49). Além disso, parece haver algo raro no fato de que o PT, assim que venceu as eleições de 1988 e chegou ao poder, tenha se desvincilhado da entidade de maior representatividade do associativismo civil porto-alegrense.

O esquecimento de Avritzer em relação aos elementos destacados acima parece proposital e enviesado, já que, a partir do referencial teórico do autor, o associativismo, entendido como sociedade civil organizada, está na esfera pública e caracteriza-se como antagônico ou, pelo menos, em conflito com o Estado (subsistema)<sup>30</sup>. Partidos políticos figuram, portanto, como pano de fundo ou atores coadjuvantes de um processo protagonizado pela sociedade civil autônoma, democrática e horizontal, na visão do autor. Quando o autor fala de partidos políticos é em relação a um fator explicativo corrente na literatura da área, o da vontade política ou compromisso governamental. Esse fator é caracterizado pela presença do prefeito nas reuniões, pela relevância do OP na gestão municipal (ROMÃO, 2010), ou ao destacar a importância da vontade política do PT para o sucesso do OP-POA, mesmo quando nos primeiros anos os níveis de participação eram baixíssimos (AVRITZER, 2003). O OP nunca é considerado um elemento estratégico capaz de angariar votos e acólitos para o partido no jogo da competição política, porque há uma essencialização de identidades

---

<sup>29</sup> A presença de membros de partidos políticos em associações de moradores ou mesmo na União dessas associações (como a UAMPA) poderia ser explicada através de outra hipótese: a da multimilitância. A multimilitância diz respeito a pessoas engajadas em assuntos e no processo político que transitam em variados espaços: partidos políticos, associações, movimentos sociais, conselhos, etc. A questão é saber até que ponto elas estão nesses espaços dispostas a pensar e discutir a sociedade enquanto coletivo, ou em que medida aí estão para defender e apresentar razões que estão diretamente ligadas às propostas, programas e perspectivas do partido ao qual estão filiados.

<sup>30</sup> O único motivo para a sociedade civil relacionar-se com o Estado seria na busca por institucionalizar suas práticas democráticas.

específicas e muito distintas entre os elementos da sociedade civil e os da política institucionalizada (ROMÃO, 2010).

Quando analisa o orçamento participativo de Porto Alegre, Avritzer (2003) baseia-se nos textos de Navarro (2003) e Marquetti (2003), presentes no mesmo compilado de textos sobre o OP no Brasil, organizado por Avritzer e Navarro. A leitura de Navarro (2003) sobre o OP de Porto Alegre aponta algumas das limitações da experiência, como o envolvimento de somente 1% ou 2% da população da cidade, o fato de se ter um cidadão típico partícipe (mulher, meia idade, engajada em associativismo, escolaridade até primeiro grau e renda familiar de até quatro salários mínimos), o que afetaria a qualidade da participação, pois não haveria uma pluralidade socioeconômica entre os atores, etc. Mas outro ponto que Navarro apresenta como uma limitação e nos parece central é sua crítica a usual interpretação que busca classificar o OP como uma esfera pública real. Navarro (2003:119) argumenta que “a usual associação entre OP e uma esfera pública [...] quase sempre não tem considerado que esta inovação, ao longo dos anos, foi sendo apropriada por uma deformação do poder político, com a qual tal esfera se relaciona”. E ainda,

os espaços de mobilização social do OP [...] passaram gradualmente a ser vistos como espaços privilegiados de reprodução política, aproveitando-se da intensa imbricação de operadores partidários-governamentais com as lideranças comunitárias e, por extensão, com os cidadãos (e eleitores). [...] a manutenção do OP como uma exclusiva ‘inovação petista’ tem igualmente o propósito instrumentalista de manter tal mecanismo preso a uma órbita partidária específica, bastando acompanhar os resultados das sucessivas eleições para perceber seus resultados práticos. Quebrando os padrões de clientelismo típicos do passado, o OP aos poucos reinstituiu, contudo, um outro tipo de clientelismo, desta vez ‘de quadros’ (ou ‘partidário’), que, infelizmente, vem bloqueando a potenciação do processo (NAVARRO, 2003:119).

Navarro aponta, portanto, uma dimensão estratégica em relação ao OP, que estaria ligada a um projeto maior, típico da política institucional representativa e competitiva (um projeto de poder), que colocaria em xeque diversas características que permitem argumentar

sobre o OP como um mecanismo deliberativo da esfera pública. Além disso, o autor destaca que este cunho partidário do OP (“modo de governar petista”) tira o caráter universalizante deste espaço, impossibilitando a entrada de outros interesses e, conseqüentemente, não podendo alcançar “representatividade social e, portanto, irrepreensível legitimidade social” (NAVARRO, 2003:120).

As críticas de Navarro ao OP de Porto Alegre, entendido como “a experiência que deu certo”, parecem tão consistentes que Avritzer (2003:53), ao colocar a ideia de “clientelismo de quadros” em debate, limita-se em comentar que a relação do OP com a hegemonia de um partido político nesse processo é algo infalível, isto é, “uma consequência inevitável da presença dos partidos em todas as formas de institucionalização da participação”, pois “implicam inevitavelmente escolhas institucionais”. De acordo com Romão (2010:51), a lógica de Avritzer aqui é a mesma: a dimensão partidária é tratada a partir do fator explicativo “vontade política”, donde se institui o OP e, após a escolha do Executivo Municipal por tal processo, “estaria garantida a autonomia dos atores sociais e a observação das regras formais do processo deliberativo”. Para Avritzer (2003:54), é necessário saber quais as consequências da presença dos partidos políticos no OP. Interessa saber se eles comprometem a “autonomia do processo associativo”, aspecto que representaria uma insuficiência na análise de Navarro.

Romão (2010) questiona como seria possível aferir sobre a falta de autonomia do processo associativo se um representante do OP é um multimilitante (é filiado ao PT, apoia o governo, faz parte de uma associação civil, de um movimento social, etc.). E provoca: “convém indicar que os possíveis ganhos a serem obtidos na aproximação com a ‘sociedade política’ tendem a ser mais convidativos para o indivíduo do que sua relação com o movimento social ou associação de que faz parte”<sup>31</sup> (ROMÃO, 2010:52). E mesmo quando Avritzer (2009 *apud*

---

<sup>31</sup> O conceito de *sociedade política* empregado por Romão (2010) é baseado em Bobbio. Enquanto Estado e sociedade civil seriam, tradicionalmente, considerados de forma dicotômica pela literatura, a *sociedade política* seria um conceito mediador entre esses dois polos. Os partidos políticos estariam na sociedade política, pois “têm um pé na sociedade civil e um pé nas instituições, tanto que chegou a ser proposto um enriquecimento do esquema conceitual dicotômico através da interposição, entre os conceitos de sociedade civil e de Estado, do conceito de sociedade política (...), destinado a compreender exatamente o fenômeno dos partidos, que de fato não pertencem por inteiro nem à sociedade civil nem ao Estado. (BOBBIO, 2000: 36 *apud* ROMÃO, 2010:113). Mas Romão considera que no Brasil os partidos políticos não

ROMÃO, 2010) incorpora a sociedade política como uma variável em sua teoria ele o faz via sociedade civil. Isto é, ele o faz destacando o papel do PT nesse processo, definindo-o a partir de suas origens sindicais, como o partido pró-participação, contra as práticas clientelistas, etc. A visão do autor sobre o PT como partido que luta pela democracia participativa não desliza nem em momentos que o partido apresenta práticas, no mínimo, duvidosas - como o (des)caso do OP de São Paulo no governo de Marta Suplicy -, momentos em que o autor justifica o desande do partido por conta de conflitos internos, por determinadas concessões aos partidos coligados, etc.

Essas limitações levam Romão (2010) à afirmação de que a interpretação de Avritzer, quando se calça no desenho institucional - sem apontar possíveis ligações entre os elementos deliberativos do desenho e a possibilidade da política partidária e sua lógica influenciarem esses mesmos elementos - aponta para uma possível correlação entre um desenho institucional adequado (de acordo com o modelo de Porto Alegre) e a garantia do protagonismo da sociedade civil. O protagonismo da sociedade civil, destacado por Avritzer desde a chamada renovação da esfera pública e no processo de redemocratização, deixa escapar a dimensão do OP enquanto um fenômeno estreitamente ligado à sociedade política e à competição político-eleitoral (ROMÃO, 2010).

Avritzer não consegue perceber como o OP amplia os espaços de disputa político-partidária e, mais do que um mero instrumento participativo de gestão pública, atua, por um lado, como um meio de que os governos e partidos líderes da

---

cumprem tal função, pois se inclinam na direção do Estado, limitando a proximidade com a sociedade civil. Desta forma, Romão considera que o *governo* é quem cumpre, em alguma medida, esse papel. Destaca a necessidade de distinguir o governo do Estado e fala da particularidade do governo, pois “ocupam os governantes uma posição ambígua: por um lado, são membros de partidos, em competição permanente por postos no Estado; por outro lado, ao serem eleitos, tornam-se representantes do Estado e, desta forma, assumem tarefas que devem ser exercidas sem caráter privatista ou partidário” (ROMÃO, 2010:114). Por fim, considera que a “relação direta entre partidos políticos e governos deve ser considerada no conceito de *sociedade política*. Assim, esta se conforma não só nos *partidos políticos*, mas também nos *governos*, incorporando-se ao seu estudo as relações entre estes dois polos, também em si permeados pelas relações que estes estabelecem com a sociedade civil e o Estado propriamente dito” (idem).

iniciativa possam ampliar sua capacidade de mobilização social e, por conseguinte, ampliem sua força eleitoral. Por outro lado, faz com que se haja a incorporação ao sistema político de novos elementos oriundos da sociedade civil que, longe de terem por objetivo a “preservação de sua autonomia enquanto atores sociais”, se utilizam de novos espaços de participação como o OP para ampliar sua própria rede de relacionamentos em ações que tem o sentido de entrada à sociedade política e do aumento de seu peso neste ambiente (ROMÃO, 2010:53).

Assim, Avritzer parece não enxergar o OP enquanto um mecanismo de uma prática política estratégica, capaz de fazer um partido angariar votos, ganhar novos simpatizantes ou filiados, recrutar possíveis futuros candidatos, além de possibilitar, para os militantes interessados, uma mobilidade político-social dentro da própria política partidária institucionalizada, sendo o caminho de ingresso desses militantes à vida pública. Esses seriam elementos que mudariam completamente o ambiente interno dessas experiências.

Nos níveis em que a população é representada - fóruns de delegados ou conselho - por cidadãos eleitos nas assembleias regionais ou temáticas, a dimensão partidária torna-se ainda mais evidente. Diversos estudos apontam que nas chamadas instituições participativas e, em especial nos níveis de representação destas, o indivíduos e grupos que participam estão ou nos arredores ou diretamente vinculados a partidos políticos ou à sociedade política, de algum modo. Quanto mais próximo às esferas com poder decisão, mais essa tese se confirma (TEIXEIRA, 2003; WAMPLER, 2004; FILOMENA, 2006; NYLEN, 2002 *apud* ROMÃO, 2010). Ou seja, os indivíduos que se elegem como conselheiros, compondo a instância máxima de decisão, são filiados ou simpatizantes de partidos, geralmente do partido que governa a cidade. E como já está implícito desde a descrição do funcionamento do OP, “os mecanismos de efetiva decisão [conselhos] dessas arenas estabelecem-se nos marcos da democracia representativa, tal é o caráter da representação de regiões nos conselhos do orçamento participativo” (ROMÃO, 2010:83).

A forma como a política partidária está intrinsecamente relacionada ao orçamento participativo se evidencia de várias formas: nas relações estratégicas de lideranças comunitárias com membros do legislativo ou do Executivo, buscando monopolizar as decisões de sua

região; na instauração do OP por um partido como meio para aumentar sua rede política no município; no papel central que o Executivo tem no Conselho do Orçamento Participativo, coordenando o Conselho; na apresentação de propostas pelo Executivo - as chamadas demandas institucionais; etc. (ROMÃO, 2010).

Portanto, se para Avritzer o orçamento participativo parece ser o formato institucional que resolveu o vazio da teoria habermasiana, sendo um espaço deliberativo entre Estado e sociedade civil, mas com um protagonismo irrevogável desta segunda, há uma literatura emergente - e contra a corrente - que aponta para um excesso normativo nesta visão, enviesada por uma perspectiva teórica que busca cegamente evidências empíricas para confirmar o que lhe convém. Mas como vimos, quando a balança pende só para um dos lados (peso dado por estas análises à sociedade civil no processo), o outro lado (a sociedade política) torna-se invisível e, assim, a dimensão do OP enquanto estratégia política é invisibilizada, como também o são as dinâmicas que possibilitam atores individuais da “sociedade civil” migrar para a sociedade política e buscar uma “carreira” política.

Além disso, há uma evidente “essencialização de atores democráticos ou tradicionais como portadores em si de práticas democráticas ou autoritárias” (ROMÃO, 2010:30), configurando um achatamento dos sentidos possíveis para cada uma dessas esferas que beira o reducionismo; sem contar apontamentos que, ao tratar das relações entre Estado e sociedade civil, afirmam que “não é possível inferir conexão plena entre determinada instituição social [...] e determinado tipo de prática ou ação política” (GOLDSTONE, 2003 *apud* ROMÃO, 2010:73). Do mesmo problema decorre outra questão: a ênfase na autonomia da sociedade civil (desde a chamada renovação da esfera pública, no fim dos anos 1970 e no decorrer dos anos 1980) em relação ao Estado e, à diferença deste segundo, o caráter democrático e horizontal desses movimentos sociais e associações civis. Trata-se, novamente, de um olhar enviesado que realça o papel da sociedade civil durante o processo de democratização, realce este que é desdobrado igualmente ao se analisar o papel da esfera societária na proposição, instauração e gestão de instituições participativas.

Outra questão apontada por Romão (2010) que parece problemática é o fato de a visão de Avritzer sobre a forma como a esfera pública se renovou no Brasil, a categoria interesse parece não existir em âmbito societário, restringindo-se às práticas e ações estratégicas dos sistemas (Estado e mercado). Assim, a participação e ação política na

esfera pública - e no orçamento participativo, ao que tudo indica -, dar-se-ia tão-somente pelo uso público da razão.

Por fim, a necessidade de uma maior atenção aos partidos políticos em suas relações com o OP e seu processo de participação é destacada. Os partidos podem buscar imprimir sua própria dinâmica ao processo, tornando este um espaço de atuação para si, possibilitando o aumento de seus simpatizantes, seguidores e filiados, configurando-se, assim, como uma estratégia política.

Esta seção buscou apontar, em linhas gerais, os principais elementos que compõem a interpretação de Avritzer sobre o OP e algumas das limitações que enxergamos em tal análise. Esta interpretação influenciou a maior parte dos trabalhos que fizeram o orçamento participativo seu objeto de estudo. Portanto, consideramos que há, na literatura da área, uma tendência na interpretação deste formato institucional que pode ser considerada enviesada e acaba por reproduzir as mesmas limitações que destacamos acima. Assim, partimos para o próximo item buscando apresentar alguns aspectos relacionados à representação como prática e princípio no OP, refletindo sobre um aspecto usualmente olvidado ou, pelo menos, tratado com menos importância, buscando apontar os caminhos teóricos que nos parecem mais sensatos para a leitura desta institucionalidade.

### 3.3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: REFLEXÕES A PARTIR DE ALGUNS ESTUDOS NA CONTRAMÃO DA LITERATURA

Esta última seção não será elaborada com o intuito de desprezar as análises que evidenciam o papel da sociedade civil neste processo. Acreditamos no destaque dado pela perspectiva da sociedade civil no que se refere a “preocupação com a inclusão social e a inversão de prioridades; a ampliação da participação política e a articulação de ações intersetoriais” (AZEVEDO, 2012:200) nos orçamentos participativos, mas assim como Romão (2011), nos parece fundamental que as análises de experiências de OP passem a considerar como outro elemento de investigação desses processos as relações desse formato institucional com a sociedade política - partidos e governo. Por mais que prezemos por uma leitura equilibrada das experiências de OP, que leve em conta tanto os aspectos amplamente tratados pela literatura da área (a ênfase na autonomia da sociedade civil e na participação), como aspectos relacionados à lógica própria das disputas da democracia representativa no interior dessas experiências, daremos ênfase ao caráter representativo

do processo, visto que, majoritariamente, o “outro lado da moeda” é analisado quase que exclusivamente.

Os aspectos que fazem boa parte da literatura apontar para o OP como uma inovação democrática de caráter participativo e/ou deliberativo são a “inclusão política; a subversão do clientelismo e da corrupção; a promoção de transparência governamental; a redistribuição dos recursos em prol dos setores mais carentes da população, promovendo, portanto, justiça social; e o aprendizado do cidadão” (LÜCHMANN, 2014:173). Diversos estudos sobre experiências de orçamentos participativos, em distintos lugares, apontam para esses aspectos (FEDOZZI, 2000; AVRITZER; NAVARRO, 2003; COELHO; NOBRE, 2004; BORBA; LÜCHMANN, 2007). No entanto, a questão da representação dentro do OP, e da necessidade em se articular os aspectos analisados pela perspectiva “avritzeriana” com aspectos como a relação do OP com a sociedade política também são tratados, em maior ou menor medida, em alguns estudos (NAVARRO, 2003; HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004; ROMÃO, 2010; AZEVEDO, 2012).

Um dos problemas da perspectiva da sociedade civil é que a ênfase dada à autonomia da esfera societária em relação ao Estado, fez com que esses estudos se focassem na dinâmica deliberativa dos espaços de participação ou interação política, desdobrando-se em conclusões que atribuem à sociedade civil uma capacidade de racionalização e democratização do processo. Entretanto, esta literatura trata dos atores da sociedade civil como se houvesse entre eles homogeneidade em relação às suas dinâmicas, capacidades de ação e poder (HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004). Há desta forma, uma carga normativa muito forte nessa perspectiva, que unifica os diversos atores da sociedade civil.

Portanto, concordamos com os estudos que indicam a necessidade de mudança de foco analítico (HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004; ROMÃO, 2010 e 2011). O estudo de Romão (2011), apesar de se restringir a Osasco, SP, mostra como os conselheiros do OP desta cidade estão mais próximos da sociedade política que da sociedade civil. Trata, portanto, da participação de atores individuais. Já o estudo de Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, sobre o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas de saúde e criança e adolescente, e outros conselhos locais, comitês e programas de participação, trata da participação de organizações civis nestes espaços, a partir da hipótese que atores da sociedade que tem alguma relação com instituições políticas são mais propensos a participar.

Para Romão, se a relação das organizações com partidos faz aumentar a probabilidade de esses atores participarem, a “perspectiva avrtizeriana” estaria em xeque, e haveria “possibilidades de se abandonar definitivamente a visão da sociedade civil e do Estado como compartimentos estanques”, operando uma inflexão na análise para a “compreensão das dinâmicas políticas que envolvem grupos e setores no interior tanto da ‘sociedade civil’ como do Estado” (ROMÃO, 2010:88). Portanto, nos espaços de participação, haveria “disputas políticas múltiplas” e também possíveis alianças entre atores políticos em volta de um projeto político comum. A partir disso, o autor considera que se deve focar as análises nos espaços de participação e sua dinâmica, e não nos atores em si, o que faria “diminuir as possibilidades de essencialização de atitudes dos próprios atores”, umas das limitações apontadas pela crítica à perspectiva da sociedade civil (idem). O que se deve buscar entender são as disputas políticas que estão em jogo nesses espaços participativos e como os espaços participativos se

relacionam aos jogos políticos efetivos que, numa democracia representativa, estão ligados ao modo como as disputas políticas se dão entre os partidos e no interior deles, conectadas às estratégias de ampliação de seu raio de ação, cujo principal elemento de verificação empírica é o crescimento ou não do domínio dos partidos sobre os cargos públicos, em períodos de dois anos, após a ocorrência das eleições gerais” (ROMÃO, 2010:88).

Em relação à participação individual, destacamos que os estudos que buscam traçar um perfil institucional dos participantes do OP, geralmente não elaboram questões referentes às possíveis ligações entre esses participantes e a sociedade política. Tais pesquisas (CIDADE, 2002; FEDOZZI et. al., 2013;), buscam somente identificar a qual setor da sociedade civil estão vinculados os participantes. Quando os partidos entram nas questões é para identificar, no máximo, preferências partidárias. Assim, estudos que buscam traçar um perfil dos participantes desse espaço geralmente trazem dados referentes ao perfil socioeconômico, sem estabelecer uma conexão desses partícipes com a sociedade política - se são filiados a partidos políticos ou se, quando participam de alguma entidade civil, se estas têm algum tipo de relação com as instituições políticas tradicionais (partidos políticos, governo e/ou Estado) -, além de trazer poucas informações dos atores que ocupam os lugares decisórios do OP - os conselhos.

Criticando as análises que reduzem o envolvimento de partidos políticos com o OP a questão de maior ou menor vontade política em implementar tal mecanismo institucional, Romão adverte que pode haver interesses típicos da política competitiva por trás da adoção desta institucionalidade por um programa de governo. Desta forma,

passamos a considerar as experiências de orçamento participativo não como realização de uma “vontade política” participacionista dos governos ou partidos da base governista, mas de acordo com os efeitos que os OPs podem ter nas próprias disputas políticas – em seus mais variados níveis e aspectos – dadas no contexto de um sistema político marcado pelas formas representativas de funcionamento da democracia, e que organiza suas disputas na forma “partido político” (ROMÃO, 2010:94).

Em alguma medida, a afirmação de Lüchmann (2014:172) caminha no mesmo sentido, quando argumenta que o OP “está ancorado à representação: tem estruturas de representação (delegados e conselheiros); e é subordinado às instituições do sistema democrático representativo”.

À visão de Avritzer do OP como espaço de participação que se baseia em dois pilares (a. a sociedade civil organizada luta para poder participar de processos de decisão política; b. as intenções do governo dizem respeito somente a maior ou menor vontade política em dar à sociedade a possibilidade de decidir sobre assuntos que são de sua responsabilidade), Romão advoga que o OP deve ser considerado um espaço de interação política e as análises basearem-se em outros dois pilares, quais sejam:

1) o OP se constitui em uma estratégia de ampliação da base sociopolítica de apoio ao governo e se configura em um ambiente propício ao recrutamento e formação de novos quadros partidários militantes. Em síntese, é um *espaço de mobilização permanente e de ampliação de base sociopolítica* e, neste sentido, por meio de uma iniciativa do governo, atua no avanço do partido em direção à ampliação de seus domínios políticos no ambiente externo [...]; 2) o OP instaura efetivamente um *novo espaço de interação política* entre indivíduos e grupos

dispostos a atuar na esfera política, sejam eles militantes filiados a partidos e, portanto, virtualmente inseridos no contexto das disputas políticas, sejam eles militantes ainda não inseridos nas disputas políticas, mas que passam a sê-lo por meio de sua interação com agentes sociopolíticos. Neste sentido, as disputas por visibilidade se dão na busca pelos “incentivos seletivos”<sup>32</sup> a serem conquistados (ROMÃO, 2010:99-100).

O OP, ao que nos parece, portanto, deve ser considerado como um espaço de interação política. Se por um lado ele traz resultados que demonstram um “aprofundamento da democracia”, permitindo a participação de uma parcela significativa da população de um município na “definição” das políticas públicas, aspecto esse ovacionado pela literatura; por outro, aspectos que seriam considerados perversos para uma leitura enviesada, também estão presentes. Isto é, o OP pode operar sim como um mecanismo de ampliação das bases de um partido, como mecanismo de recrutamento, de busca por votos, seguidores, filiados e simpatizantes. Pode ser, também, um mecanismo de mobilidade para militantes que buscam a “profissionalização” política, uma ascensão na sociedade política.

Para Azevedo, um

aspecto relevante é o papel do Poder Executivo nesse processo decisório. Nas duas experiências analisadas [refere-se às experiências de OP em Porto Alegre e Belo Horizonte] cabe ao governo municipal a implementação, a coordenação e a decisão sobre o volume de recurso financeiro a ser destinado a cada ano. (AZEVEDO, 2012:200-201).

Além do papel propriamente desempenhado pelo Executivo, em relação ao processo de mediação entre governo e sociedade estabelecido

---

<sup>32</sup> A ideia de incentivos seletivos é importada pelo autor de Panebianco (2005: 17-18 *apud* ROMÃO, 2010: 97), e diz respeito à distinção feita pela literatura sobre partidos político de incentivos coletivos e incentivos seletivos, de modo que “Os primeiros se referem aos ‘benefícios e promessas de benefícios que a organização deve distribuir igualmente a *todos* os participantes’, relacionados às ideias de identidade, solidariedade e ideologia; os segundos, aos ‘benefícios que a organização distribui somente para *alguns* participantes e de modo desigual’, e que podem ser incentivos de poder, de status e materiais”.

pelo OP, como apontam alguns estudos (ROMÃO, 2010; WAMPLER, 2004), destaca-se a presença de militantes partidários ocupando os cargos responsáveis por essa mediação. De acordo com Romão (2011), a criação dos cargos de coordenadores dos CROPs, em Porto Alegre, era, explicitamente, um meio de motivar a mobilização das comunidades nesse processo, a fim de, através dos militantes, conhecer o terreno desconhecido, buscando compreender e atender demandas locais, objetivando aproximar-se de lideranças de bairros, ampliar os grupos de apoio ao partido e ganhar votos nas eleições seguintes. A dinâmica própria da democracia representativa parece penetrar, portanto, essas experiências, que no caso de Porto Alegre, por exemplo, refletiu os próprios conflitos internos do PT, de modo que a alocação de militantes e líderes de bairro em determinados cargos do OP passou a funcionar como “moeda de troca”, na busca de determinados setores do partido em aumentar seu poder (BAIERLE, 2002 *apud* ROMÃO, 2010).

Essas funções de mediação incentivam os militantes da base partidária à atuação política, buscando ocupar também posições como as de delegado ou conselheiro. As instâncias decisórias tendem a ser compostas por militantes partidários, de acordo com Romão (2010). Ou, como afirma Wampler (2004), os conselhos e fóruns de delegados são espaços que permitem aos militantes da base partidária (geralmente partidos de esquerda) se envolver no processo de tomadas de decisão na escolha das políticas públicas. A participação dos militantes da base do partido no OP faz este espaço se configurar como um fator decisivo na manutenção de princípios “participativistas”, caros à ideologia do partido - pelo menos em sua origem. Romão (2010:104) argumenta que o OP “compôs-se em um misto de efetivação dos objetivos ‘programáticos’ do PT – atuando para reforçar a coesão interna do partido entre os elementos da base partidária – e dos objetivos ‘estratégicos’ do PT, na ampliação de sua interlocução com elementos externos ao partido”. Portanto, pessoas com ligações com o governo ou com o partido que lidera o governo e implementou o OP em determinada cidade são mais propensos a participar nesses espaços.

Mas o papel do conselheiro militante tem dois lados: de um deles, deve demonstrar-se um bom representante e garantir que as obras de sua região sejam aprovadas e executadas; de outro lado, mostrando sua capacidade de mobilização aos seus superiores na estrutura do partido, deve mostrar sua fidelidade ao governo caso haja algum descontentamento dos participantes de sua região em relação ao programa. Assim, o militante conselheiro que aspira aumentar seu capital político e social a fim de uma ascendência no partido e na

sociedade política, geralmente joga a favor do governo (ROMÃO, 2010). Essas funções de mediação, recorrente nas experiências de OP, tornam esses mediadores ótimos instrumentos ou mesmo potenciais quadros políticos que, “se bem aproveitados, [...] podem ser valiosos em processos eleitorais” (ROMÃO, 2010:109).

O OP possibilita, portanto, aos militantes que se tornam conselheiros, ampliar seu capital político, mostrando que não apenas representantes da sociedade civil ocupam esses espaços, mas também atores sociopolíticos que buscam ascensão na sociedade política. Dito isto, argumentamos que não se pode defender o OP somente como um espaço de participação onde se delibera sobre o orçamento municipal, mas buscar compreendê-lo, também, como “*uma estratégia de ampliação da capacidade de mobilização social de governos e partidos, permeada pela lógica das dinâmicas sociopolíticas próprias do ambiente de competição eleitoral típico das democracias representativas*” (ROMÃO, 2010:115, itálico do autor).

Portanto, apontemos as características mais imediatas da representação enquanto prática ou ação política, dentro do OP: a) o Conselho do Orçamento Participativo como principal instância decisória; b) decorrente do primeiro aspecto, os *conselheiros* que, eleitos nas assembleias, são quem de fato tomam as decisões; c) as decisões são tomadas na mesma lógica dos processos de agregação: regra da maioria, maioria simples e votação aberta; d) a amplitude das decisões que tomam os conselheiros é de âmbito municipal<sup>33</sup> (AZEVEDO, 2012).

Alguns estudos, como o de Vitale (2004 *apud* AZEVEDO, 2012), advogam que não há como comparar a representação nos conselhos à representação nos cargos tradicionais da política institucional, pois, no OP a representação seria imperativa - os representantes devem seguir o que foi decidido nas assembleias; ao passo que a representação “tradicional” seria através de mandatos livres. Porém, Azevedo (2012) argumenta que na prática a coisa é outra. E mesmo no regimento interno do COP de Porto Alegre, experiência a qual as duas autoras se referem, não está garantido que o mandato deve ser imperativo. Por fim, a autora destaca que a simples leitura das atas das reuniões do OP e sua comparação com as prioridades definidas pelas regiões seriam suficientes para afirmar que o mandato dos representantes no conselho é exercido de forma livre.

---

<sup>33</sup> Esses apontamentos, realizados, também, por Azevedo (2012), referem-se à dinâmica básica de funcionamento do OP-POA, entre 1989 e 2011.

Outro aspecto problemático no OP de Poro Alegre apontado por Azevedo (2012) é a falta de conhecimento específico necessário para discutir o orçamento, que torna os conselheiros dependentes das informações técnicas disponibilizadas pelo Executivo. As reuniões semanais que unem mais de cinquenta lideranças de diversas regiões e áreas temáticas faz com que seja impossível esgotar a pauta do dia e que toda liderança se manifeste verbalmente. Além disso, a falta de um cronograma que compatibilize a etapa de discussões no COP e o envio da Lei Orçamentária para a Câmara dos Vereadores (na data limite de envio da Lei Orçamentária para a Câmara, o orçamento ainda está sendo discutido), faz com que, no fim, “não resta outra alternativa ao COP senão atender ao pedido da Prefeitura para aprovar a peça orçamentária, pois caso contrário quebrariam uma série histórica e se veriam responsabilizados pela ausência de um plano de investimentos” (AZEVEDO, 2012:214 ). Portanto, se aparentemente o COP decide o que será realizado na cidade no ano seguinte, a verdade é que só executado aquilo que é liberado pelo Executivo Municipal. Além disso, o pedido da prefeitura ao COP para que se aprove o orçamento mesmo antes de se esgotar as discussões previstas para a elaboração do mesmo, mostra como o OP é um mecanismo que imprime determinado caráter ao governo ou ao partido, de modo que a ruptura da série histórica resultaria numa desaprovação do partido frente à sociedade. Isso parece deixar, mesmo que de forma implícita, como o OP tem um caráter estratégico para o partido que o implementa.

Já o estudo de Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya sobre o OP e outras instâncias de participação em São Paulo, SP, busca identificar quem são os atores coletivos que participam nesses espaços e porque o fazem. Contrários à literatura que enxerga o OP como um espaço de democracia direta ou participação cidadã, esses autores defendem que nesses espaços deve-se atentar “para a centralidade da participação das organizações civis<sup>34</sup> - fenômeno que desloca a problemática teórica do plano da participação para o terreno espinhoso da representação” (HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004:270). Outro aspecto relevante no trato que os autores dão ao fenômeno da participação nesses espaços é o fato de que cada organização civil tem uma capacidade de ação distinta da outra, de forma que podem

---

<sup>34</sup> A opção dos autores pelo termo *organizações civis*, em vez de sociedade civil, deve-se à normatividade existente na literatura da área sobre esse termo, que comete o equívoco de unificar atores distintos ao usar um termo único para todos.

aproveitar melhor (ou pior) as oportunidades que são geradas a partir dessas novas institucionalidades. A capacidade de participar de cada ator está condicionada pela história de sua construção, pelas relações que estabelece com outros atores, incluindo-se aí o próprio Estado, e pelo âmbito das instituições em que se dão essas relações (HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004). Desta forma, esta perspectiva já vai contra um dos aspectos mais destacados na literatura da área: a autonomia da sociedade civil frente ao Estado. Os autores argumentam, de modo contrário, que são as organizações civis que têm vínculos estabelecidos com partidos políticos, governos, com o Estado, etc., que são mais propensas a participar nesses espaços. Além disso, esses atores que têm relações mais estreitas com o Estado e com os arranjos da política tradicional são os que têm maior capacidade de trabalhar com atores estatais na elaboração de políticas públicas.

Os dados analisados pelos autores são referentes a 220 organizações civis em São Paulo mapeadas por meio da técnica *snowball*, buscando saber, entre outras coisas, quais entidades participam do OP e outras instâncias de participação, identificando os fatores que aumentam as chances de participação desses atores.

Indo direto aos resultados, os autores destacam que 59% das organizações investigadas participam de pelo menos uma instituição participativa, sendo que 33% delas participavam do OP. Confirmaram a hipótese de que atores fortemente ligados às tradicionais políticas institucionais têm maior propensão a participar, destacando-se as organizações com vínculos com o PT ou com relações contratuais (como prestação de serviços) com o governo. Perguntando-se se a relação com o PT como fator explicativo da maior probabilidade desses atores participarem, os autores se questionaram se esse alto índice de organizações com vínculos com este partido específico deve-se ao fato de ser este o partido que governava, à época, a cidade de São Paulo. A resposta é negativa, pois a média de tempo do vínculo desses atores com o PT é de doze anos. A maior propensão de participação entre atores com vínculos políticos-institucionais, diz respeito à capacidade desses atores em estabelecer relações com a política institucional, de encaixar-se a um arcabouço institucional sem grandes dificuldades. Outros fatores apontados através da pesquisa dos autores são: atores sociais que se engajam em protestos e manifestações são mais propensos a participar; organizações que trabalham na área da Saúde têm forte propensão a participar do OP; associações de base são significativamente mais propensas à participação nesses espaços; a forma de organização interna e as principais preocupações dos atores

sociais condicionam as chances de participação, etc. (HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004). Um fator explicativo investigado pelos autores que é sempre analisado de forma positiva pela perspectiva da sociedade civil é o da relação entre o período histórico em que foi criado e a trajetória de determinada organização civil. Avritzer (2003) destaca o papel das associações e movimentos sociais tanto no processo de redemocratização do Brasil, quanto o papel da UAMPA na criação do OP. Mas a pesquisa de Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004) mostrou que em São Paulo essa relação não pode ser afirmada como positiva. Isto é, trata-se de um fator explicativo que não exerce influência na maior ou menor probabilidade de participação dos atores sociais.

Por fim, os autores sugerem que

a ênfase da perspectiva da sociedade civil na autonomia dos atores apresenta sérios problemas: além de induzir distinções dicotômicas normativas entre organizações civis e Estado, assim como um modo de ver as organizações civis particularmente indiferenciado, tende a obscurecer as dinâmicas efetivas que anima a participação das organizações civis nos novos arranjos institucionais. Em contraposição, os achados aqui apresentados corroboram que a ênfase da perspectiva da *pólis*<sup>35</sup> quanto às capacidades

---

<sup>35</sup> De acordo com os autores, “da perspectiva da *pólis*, a participação é contingente, em parte, pela habilidade dos atores para consolidar suas relações com instituições políticas ou, com maior precisão, pela sua destreza para arquitetar seu encaixe em um arcabouço institucional determinado. A idéia de ‘arquitetar seu encaixe’ não resvala no voluntarismo. Atores constroem e consolidam relações de forma penosa, constrangidos por sua própria capacidade de organização, por suas relações com outros atores e pelo terreno institucional com que se defrontam (Houtzager, 2003). [...] Essa preocupação central ajuda a identificar como atores desenvolvem diferentes capacidades para agir todo tempo. Com efeito, a perspectiva da *polis* sugere que a participação é um resultado produzido por processos históricos nos quais atores coletivos (organizações civis, atores políticos e outros) negociam relações em um terreno institucional pré-existente que constrange e facilita modalidades particulares de ação. Presta-se, assim, particular atenção aos efeitos institucionais: instituições políticas moldam de múltiplas formas como as pessoas se organizam para se engajar em empenhos coletivos, e quando esses empenhos podem se tornar politizados e produzir formas de participação política” (HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004:307-308).

diferenciadas dos atores coletivos para a ação, e à forma como essas capacidades são moldadas por relações com instituições políticas, atenta analiticamente para fatores que efetivamente influenciam a participação de modo substancial (HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004:307).

Os estudos de Romão (2010) e de Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004) mostram a necessidade da literatura em abandonar as distinções achatadas entre sociedade civil e Estado, que levam a uma essencialização dos atores e suas práticas. Essas pesquisas demonstram que não é possível estabelecer fronteiras claras entre sociedade civil e sociedade política. Mais do que isso, mostram que os atores que estão nas interseções entre as duas esferas são mais propensos a participar dos espaços participativos, merecendo mais atenção e melhor trato nas pesquisas. Desta forma, afirmamos mais uma vez, que apesar desses espaços serem abertos aos cidadãos, sendo a participação possível para todos os interessados; eles também podem funcionar como um campo de ampliação das forças de um partido e de seus militantes que aspiram a um *status* político mais elevado na sociedade política.

Para Avritzer (2003), uma questão implícita presente em quase todos os estudos sobre experiências de OP, é se deve-se pensá-lo como um mecanismo deliberativo que venha a complementar a democracia representativa ou, como é o caso do autor, deve-se defendê-lo a fim de pensar um modelo substituto à democracia representativa. Parece-nos que a visão de Avritzer é um tanto utópica, neste sentido, e seria mais razoável pensar o OP como um espaço de complementaridade entre os princípios e práticas participativas e representativas, ao mesmo tempo em que é um espaço de conflitos entre esses mesmos princípios e práticas, e entre os atores sociopolíticos envolvidos. Ademais, a ideia de, a partir do OP e outros mecanismos e fóruns de participação, se pensar a “superação” do modelo democrático representativo, parece esbarrar nos clássicos problemas da democracia direta em sociedades modernas: a questão da escala dessas democracias; e a questão dos recursos (tempo, dinheiro, conhecimento) para a participação. Avritzer parece negligenciar as instâncias de caráter representativo e as estruturas de autoridade existentes dentro do OP em sua dinâmica de funcionamento. Sua visão é compreensível na medida em que se coloca como uma opção antagônica ao modelo elitista proposto por Joseph Schumpeter. Mas na medida em que se considera com maior cuidado - e não a partir de uma leitura seletiva - os escritos de Bobbio e Dahl,

percebe-se que há um caráter inescapável à política moderna: a representação. Entretanto, não se trata de admitir a representação como prática ou ação política sem refletir sobre seus limites, problemas, etc., mas buscando aperfeiçoar as instâncias de representação. Também não se trata de abandonar o debate sobre a necessidade de novos canais de participação cidadã, aspecto apontado pelos dois autores centrais que usamos no debate referente à democracia representativa no primeiro capítulo deste trabalho. Vale lembrar também, que Pateman (1992) não exclui a representação como prática política em sua teoria, apesar de não dar muita atenção ao assunto. De modo um pouco mais claro o assunto é tratado por Macpherson (1978), que sugerindo um modelo de democracia participativa, aponta as instâncias de representação imprescindíveis ao funcionamento de uma democracia em grande escala e, cuja conclusão última é a que uma democracia participativa, nos moldes sugeridos por ele (piramidal e de conselhos), poderia ser considerada uma democracia liberal, visto que estariam garantidos direitos iguais a todos ao pleno desenvolvimento e emprego de suas capacidades.

Para Azevedo (2012), as teorias democráticas participativa e deliberativa, ao afirmarem o esgotamento da democracia liberal a partir do argumento da crise da representação política (caracterizada pela abstenção eleitoral e o sentimento generalizado dos cidadãos de não sentirem-se representados) e buscarem sua superação, estão levando em conta o modelo schumpeteriano e, quando abarcam nessa mesma concepção as teorias de Bobbio e Dahl, parecem reduzir o argumento desses autores de forma que seus “modelos democráticos” caibam no assim chamado modelo minimalista de democracia. Porém, como já afirmado acima, ao discutirem os dilemas da democracia contemporânea, Bobbio e Dahl “elucidam não só as contribuições e o caráter inescapável da lógica representativa, mas, sobretudo, seus limites, seus dilemas e a importância da redução da distância entre os representantes políticos e os cidadãos” (AZEVEDO, 2012:203). A partir dessas teorias, tem-se um apontamento para determinados limites desse modelo democrático, como

a persistência da concentração de poder em determinadas elites; a necessidade de ampliar os espaços em que as decisões são tomadas democraticamente e a importância da educação para a cidadania promovida por meio da prática democrática. São desafios inter-relacionados e que dependem da compreensão da relação entre

representação e participação como o eixo fundamental da democracia contemporânea. (AZEVEDO, 2012:203-204).

Assim, a democracia contemporânea, ao que tudo indica, não pode aspirar níveis de participação inspirada pelo modelo clássico grego, como tampouco deve reduzir a participação dos cidadãos ao voto e quaisquer atividades relacionadas a momentos eleitorais. Deve ser um arranjo preocupado com a inclusividade e a garantia de direitos básicos a todo cidadão, ao mesmo tempo em que, mesmo nos espaços de participação e tomada de decisões coletivas, a representação parece ser um mecanismo imprescindível para a realização do processo. Nossa crítica, ao longo deste capítulo, buscou, ancorada em autores que realizaram algo similar com maestria, é à perspectiva de interpretação dos orçamentos participativos que negligencia ou não dá a devida atenção ao caráter representativo que determinadas instâncias da estrutura deste formato institucional têm. Não é uma crítica que busca extirpar a representação como ação política desses espaços. Mas sim apontamentos para que se busque compreender melhor o caráter e a qualidade dessa representação, buscando abrir uma agenda que se preocupe em refletir sobre esse tipo de representação a fim de qualificá-la.

Os mecanismos de participação, portanto, não seriam superiores ou substitutos da representação, mas sim

um instrumento que pode renovar ou arejar o processo democrático, sobretudo, em função do seu potencial para gerar maior exposição das ações governamentais e tornar os cidadãos mais informados. E isso não é pouca coisa. Mas o efeito mais promissor [...] é a formação de um público atento. Esse efeito, embora possa parecer muito óbvio e insuficiente frente às aspirações de realização de um poder popular, é uma condição fundamental para o permanente aperfeiçoamento das instituições democráticas (AZEVEDO, 2012:210).

Por fim, acreditamos que OP possa ser melhor compreendido a partir de perspectivas teóricas entrecruzadas, sendo entendido como um espaço de interação e participação política, onde princípios e práticas dos modelos participativo e representativo da democracia, e os atores sociopolíticos diversos, coexistem em caráter de complementaridade e, ao mesmo tempo, de conflito. Este conflito - de ideias, de perspectivas -

parece saudável às democracias em sociedades complexas, plurais, heterogêneas. O termo atores “sociopolíticos” busca superar a essencialização e localização estanques dos atores que se envolvem nesses processos. Como vimos, usualmente, são atores que transitam entre sociedade civil, sociedade política (partidos e governos) e Estado, sendo dificilmente enquadrados em uma dessas esferas (são, geralmente, multi-militantes), além de, muitas vezes, a própria organização civil a qual os atores individuais estão vinculados, terem relações estreitas com os arranjos clássicos da democracia representativa - partidos, governo ou Estado -, seja através da forte presença de militantes partidários em seu interior, através da proximidade entre os princípios de cada um dos atores (organização civil e partido político), ou mesmo através da prestação de serviços para o governo, de acordo com o caráter de tal organização.

Como Azevedo (2012), não acreditamos que o OP seja um passo a caminho da democracia direta. Concordamos que a democracia direta esbarre, indiscutivelmente, no problema da escala nas democracias modernas dos Estados-nação e suas proporções, havendo assim a impossibilidade de se escapar da representação como forma de ação política. Portanto, torna-se necessário o abandono da visão talvez romântica tão difundida nas interpretações de experiências de OP. Viuse que a representação, característica do modelo liberal de democracia, se reproduz dentro de uma institucionalidade que se pretende “participativa”. Porém, este aspecto inegável que perpassa todas as experiências de OP recebe pouca atenção da literatura da área, seja pelo caráter enviesado de tal literatura e/ou por uma “cegueira” normativa que impede tais autores de enxergar este elemento. Assim, como alguns estudos vêm fazendo no último decênio, destacamos a necessidade de maior atenção por parte da literatura a esse aspecto: a representação como forma política no interior do orçamento participativo. Reconhecer a representação como forma inescapável de ação política em tais experiências e superar as distinções dicotômicas entre participação e representação nos parece o ponto de partida para os estudos que busquem superar a interpretação hegemônica sobre os orçamentos participativos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos que seja possível afirmar, após todo o debate realizado acima, que as democracias modernas e mesmos as instituições que se pretendem participativas esbarram na inescapável lógica da representação. Se a representação é forma de ação política essencial em níveis nacionais, ela também o é em níveis locais, como pudemos perceber ao analisar a lógica própria dos orçamentos participativos, suas instâncias e atores representativos, e suas estruturas de autoridade. Assim, pudemos perceber que um aspecto recorrente na crítica aos teóricos do modelo participativo de democracia pode ser transposto para a crítica à leitura hegemônica sobre o OP, existente na literatura da área. Admitir as limitações dos estudos calcados na sociedade civil pode ampliar a visão sobre os orçamentos participativos e render estudos de maior profundidade.

Percebemos, também, a partir de uma área e uma temática específica, como a ciência apresenta infinitas limitações na busca por classificar o mundo e os fenômenos sociais. Essas limitações começam pela realidade em si mesma, quando o simples fato de um formato institucional como o orçamento participativo apresentar determinadas particularidades em cada local em que é implementado, faz com que a ciência política seja incapaz de defini-lo em um conceito universal para toda e qualquer experiência de OP. Portanto, concordamos totalmente com Lüchmann, quando após um profícuo mapeamento da literatura sobre orçamentos participativos afirma que há, por um lado, a necessidade da

suavização do peso normativo de conceitos ancorados no modelo de Porto Alegre e a construção de tipologias que procuram agrupar e caracterizar os diferentes modelos em implementação. Por outro lado, a necessidade de revisão e complexificação das leituras ancoradas em modelos que enquadram, ou congelam, determinados atributos ou dimensões, invisibilizando dinâmicas e elementos que extrapolam as fronteiras de suas definições. Modelos como os de democracia direta, democracia participativa, democracia deliberativa, democracia associativa ou democracia representativa compõem no centro dessas tensões, embora se vislumbre algumas propostas de aproximações (LÜCHMANN, 2014:189).

Como vimos no primeiro capítulo, diversos aspectos podem ser considerados comuns entre os autores que estão, como dita a literatura, falando de perspectivas distintas. Destacamos um elemento que tem relação direta com a institucionalidade que é objeto deste trabalho: a necessidade de criação de mais espaços que permitam a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões (BOBBIO, 1986; PATEMAN; 1992; MACPHERSON, 1978; DAHL, 2005 e 2012). Este aspecto mínimo, porém significativo, nos faz concluir que a leitura do OP a partir desses modelos democráticos parece mais prudente, visto que esta instituição participativa está imbricada em relações estreitas com a sociedade política e, em última instância, é subordinada ao sistema representativo. Além disso, realizar a leitura do OP ancorando-se, também, no modelo participativo de Macpherson parece um caminho profícuo, pois o modelo piramidal de conselhos sugeridos pelo autor reconhece o instrumento da representação no interior desses conselhos e instituições de participação.

Por fim, destacamos, como já o fizeram alguns estudos do segundo capítulo deste trabalho, a necessidade de uma agenda que busque aprofundar o debate sobre os tipos de representação dentro dos orçamentos participativos; as projeções individuais de profissionalização política através do OP; a investigação das trajetórias dos conselheiros antes e após suas passagens pela instância de decisão desse formato institucional – o conselho –, buscando averiguar possíveis relações entre egresso do OP e ingresso na vida pública; e maior atenção ao perfil sociopolítico ou perfil institucional dos participantes, buscando investigar possíveis relações entre os participantes e partidos políticos - em especial dos delegados e conselheiros, principalmente buscando aferir os níveis de filiação. Desta forma, será possível apontar se há um “aparelhamento” por parte dos partidos políticos nessa institucionalidade específica e em suas instâncias decisórias, fundamentalmente.

## 5. REFERÊNCIAS

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

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

\_\_\_\_\_. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003, p. 13-60.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L; SANTOS, B.B. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. (Org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p 39-82

AZEVEDO, N. **Orçamento participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea**: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre. Tese (Doutorado em Ciência Política), UFMG, Belo Horizonte, 2012.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. (orgs.). **Orçamento Participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Quem é o público do Orçamento Participativo**. Porto Alegre, 2003.

COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 24, 2004, p. 21-40.

DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

FEDOZZI, L. **Do patrimonialismo à cidadania – participação popular na gestão municipal**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Sociologia), UFRGS, 1996.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; BASSANI, V. D. S.; MACEDO, C. E. G.; PARENZA, C. T.; CRUZ, M. **Orçamento Participativo de Porto Alegre**: perfil, avaliações e percepção do público participante. Porto Alegre: Hartmann, 2013.

FEDOZZI, L.; MARTINS, A. L. B. Novas instituições participativas, processos de elitização e o orçamento participativo de Porto Alegre. **Encontro anual da ANPOCS**, 2012, Águas de Lindóia.

FINLEY, M. I. **Politics in the ancient world**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

\_\_\_\_\_. **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GENRO, T. Orçamento participativo e democracia. In: GENRO, T.; SOUZA, U. de. **Orçamento Participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação à *accoutability*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011, p. 95-139.

HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford, California: Stanford University Press, 1996.

HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: Avritzer, L. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004, p. 257-322.

LIMONGI, F. Prefácio. In: DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 11-22.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, set/dez 2014. p. 167-197.

\_\_\_\_\_. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UNICAMP, Campinas, 2002.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, ano 10, out. 1995, p. 5-34.

\_\_\_\_\_. **The principles of representative government.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003, p. 129-156

MIGUEL, L. F. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005, p. 25-38.

NAVARRO, Z. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003, p. 89-128.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Ed. 24, 2004, p. 21-40.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. A democracia em suas versões elitista e participativa e o modelo da autonomia democrática. **Katálysis**, v. 6, n. 1, jan./jun. 2003, Florianópolis, p. 21-27.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 1, 2012, p. 7-19.

PITKIN, Hannah F. **The concept of representation**. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. As dimensões da participação política no Brasil. **Teoria e Pesquisa**: revista de Ciência Política, vol. 20, n. 2, São Carlos, 2011, p. 11-36.

RIBEIRO, E.A.; BORBA, J. Os determinantes da participação no orçamento participativo: um estudo comparativo entre Porto Alegre e Montevideú. Artigo apresentado no 34º encontro anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, MG, out. 2010.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. **Participação política na América Latina**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2015.

ROMÃO, W. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 219-244, 2011.

\_\_\_\_\_. **Nas franjas da sociedade política**: estudo sobre o orçamento participativo. Tese (Doutorado em Sociologia), USP, São Paulo, 2010.

SACHETT, T. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Estudos feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 2, mai./ago. 2012, p. 399-431.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SOUZA, U. de. A experiência de Porto Alegre. In: GENRO, T.; SOUZA, U. de. **Orçamento Participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

URBINATI, N. Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 9, n. 16, abr. 2010. p. 51-88.

VIEIRA, M.; SILVA, F.C. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº10. Brasília, janeiro - abril de 2013, pp. 151-194.

WAMPLER, B. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. Avritzer, L. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004, p. 371-407.

WEFFORT, F. **Os clássicos da política:** Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”, vol. 1. São Paulo: Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. **Os clássicos da política:** Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx, vol. 2. São Paulo: Ática, 2004.