

Introdução

Desde fins dos anos 1980, no Brasil, têm-se multiplicado a abertura de espaços de debate e gestão de políticas públicas, sob o mote da participação e do controle social. A abordagem mais disseminada nos estudos sobre este fenômeno indica a proeminência da sociedade civil como protagonista dessas instâncias, reflexo do fato de que, após a Constituição de 1988, vem se consolidando o entendimento de que a democratização da ação do Estado implica sua participação nas instâncias gestoras de políticas.

Talvez a mais festejada dessas novas iniciativas de democratização do Estado seja o orçamento participativo (OP). Essas experiências tiveram sua origem em administrações municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), no período 1989-92, e se ampliaram nos anos 1990, também em governos comandados por outros partidos (Ribeiro e Grazia, 2003). De maneira geral, os OPs possuem características semelhantes. São processos de debate sobre a peça orçamentária a ser encaminhada pelo Executivo à Câmara de Vereadores. Suas assembleias têm base local, no nível dos bairros ou distritos dos municípios. Na maioria das experiências, são eleitos delegados e, dentre estes, conselheiros, que são os responsáveis por levar as demandas discus-

tidas e priorizadas nas reuniões de bairro às esferas mais altas de deliberação, os fóruns de delegados e os conselhos do OP. Nessa última instância, onde em geral têm voto apenas cidadãos representantes da sociedade civil – talvez daí a particularidade e o fascínio dessas experiências, uma vez que em outros espaços, como os conselhos de saúde, por exemplo, o poder de voto se divide entre gestores, prestadores de serviço e os usuários – são determinadas as demandas que comporão a peça orçamentária a ser encaminhada pelo Executivo ao Legislativo municipal.

Nestas duas décadas, as experiências de orçamento participativo se espalharam por todo o país e no exterior. Talvez o auge da percepção do OP como modelo de política pública de participação e controle social tenha se dado no final dos anos 1990, após a Segunda Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, em 1997, que premiou e indicou sua replicação, com base na experiência porto-alegrense. Até os dias atuais, tais políticas permanecem sendo realizadas em dezenas de cidades brasileiras e recomendadas por organizações como o Banco Mundial (Shah, 2007) e as Nações Unidas. Mantém-se ativo o engajamento de gestores públicos e ativistas da democracia participativa no debate e divulgação dos resultados de suas experiências¹.

1 Em 2007, foi fundada a Rede Brasileira de Orçamento Participativo, que reúne atualmente mais de cinquenta municípios. A Rede possui organizações similares em outros países, como a Argentina.

Quanto à literatura acadêmica, Leonardo Avritzer se destaca como uma das principais referências teóricas sobre as novas “instituições participativas” (Avritzer, 2009), especialmente quanto aos estudos sobre o OP. Para o autor, estas experiências guardariam sua origem mais remota na atuação dos movimentos sociais no Brasil, nos anos 1970 e 1980. Tal visão se fundamenta em determinado modo de compreender o papel da sociedade civil no recolhimento das ditaduras na América Latina, nos anos da redemocratização.

É bastante plausível, e mesmo inegável, a identificação de uma espécie de linha evolutiva das relações entre a sociedade civil e o Estado no Brasil, que conecta a atuação dos movimentos sociais nos anos 1970 e 1980 no confronto com a ditadura militar e o surgimento de experiências de democracia participativa como as do OP, logo no início dos anos 1990. No entanto, aqui se argumentará que, embora tal visão possua considerável validade explicativa, ela produziu uma agenda de pesquisas que diminuiu as possibilidades de análise dos sentidos da existência dessas instâncias participativas e, mais que isso, do sentido da própria atuação da sociedade civil e da sociedade política nelas. A grande maioria dos trabalhos acadêmicos acerca do OP se baseou na busca, constatação ou mesmo na problematização sobre o caráter protagonista da sociedade civil nessas instâncias. Pouco se focou no debate sobre os interesses da sociedade política em sua produção e manutenção ou, de maneira mais ampla, na relação dos partidos e governos no processo político do OP². Além disso, prevaleceu

uma visão dicotômica que separa sociedade civil e Estado em categorias analíticas estanques, qualificando-se, em geral, a sociedade civil como o polo positivo e o Estado como o polo negativo no âmbito da democracia participativa³. Isso, por um lado, gerou uma visão unívoca e quase metafísica da participação da sociedade civil nessas instâncias – o que dificultou a análise sobre a variedade de interesses permeados nesse campo – e, por outro lado, se refletiu na limitação em se tratar o papel dos governos e partidos políticos junto a essas experiências por meio da noção de *vontade política*, em si pouco explicativa, pois limita a análise à constatação sobre o maior ou o menor empenho dos governos e partidos na implementação das instâncias de participação.

Propõe-se, neste artigo, passar em revista a produção teórica de Leonardo Avritzer, o principal intérprete dessa visão sobre o OP e também sobre outros espaços de encontro entre o Estado e a sociedade civil. A escolha pela análise de sua obra para tecer o argumento que será apresentado se dá, em primeiro lugar, porque Avritzer construiu o mais bem estruturado edifício teórico para a compreensão das novas instâncias participativas, em especial o OP. O autor não só foi um dos pioneiros a jogar luzes sobre um fenômeno recém-descoberto, ainda em meados dos anos 1990, mas também permanece sendo referência fundamental para os pesquisadores instigados pelas experiências de democracia participativa, no Brasil e no mundo. Em segundo lugar, porque, muito embora aqui se faça a crítica dessa visão, é preciso reconhecer a extrema coerência

2 Com algumas exceções, como D'Ávila Filho (2000), Márcia Dias (2002), Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya (2004), Bezerra (2004), Teixeira e Tatagiba (2005), Teixeira e Albuquerque (2006), João M. Dias (2006), Goulart (2006), Ottmann (2006), Wampler (2007), Rizek (2007), Rodgers (2009), Romão (2010a), Souza (2010).

3 Sobre esse aspecto da crítica, ver Gurza Lavalle (2003).

teórica do autor, ao longo de quase duas décadas de intensa produção acadêmica. O artigo se estrutura a partir dessa produção, e sustenta que a relativa ausência da sociedade política nos estudos sobre o OP pode ser explicada pelos embates de Avritzer com a teoria da democracia e pelas escolhas analíticas que o levaram a plasmar, sobretudo no OP, as expectativas de democratização do Estado e do sistema político pela ação da sociedade civil.

Além desta introdução e das considerações finais, este texto se estrutura em mais quatro momentos. De início, se procede à análise dos estudos de Leonardo Avritzer sobre a teoria democrática contidos em *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática* (1996). O livro é composto por artigos escritos na primeira metade da década de 1990 e tem seu fio condutor na elaboração de uma perspectiva crítica às teorias da democracia produzidas ao longo do século XX, estabelecidas em torno do elitismo democrático e das teorias da escolha racional. Seu principal alicerce teórico é o pensamento de Jürgen Habermas; nele Avritzer localiza as possibilidades da construção de uma alternativa às teorias acima mencionadas, sobretudo no contexto sociopolítico latino-americano.

Em seguida, a obra analisada é *Democracy and the public space in Latin America* (2002), que sintetiza as preocupações de Avritzer no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Neste livro, o autor estabelece os principais parâmetros de sua visão sobre os processos de democratização na América Latina. Segundo ele, tais processos seriam bastante limitados se não fossem incorporadas, pelos atores estatais, as inovações na esfera pública, produzidas pelos atores da sociedade civil que nos anos 1970 e 1980 teriam revertido a tradição clientelista e particularista típica da América Latina. Sem

esse processo histórico, não haveria oportunidade para o surgimento de “públicos participativos” – expressão utilizada pelo autor para designar novos espaços de participação e seus públicos – como os observados nas experiências de OP.

O quarto tópico é dedicado à análise dos principais textos do autor focados no OP (Avritzer, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2005). Avritzer estrutura sua visão sobre o OP a partir dos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, nos quais a força e a tradição do associativismo teriam gerado a oportunidade do surgimento das mais bem sucedidas experiências de OP. Serão indicados os principais fatores que caracterizam o OP, na visão de Avritzer.

Depois, será apresentada uma breve leitura da mais recente proposta analítica do autor, contida em *Participatory institutions in democratic Brazil* (2009), sobretudo no que se refere ao estudo sobre o OP. Nessa obra – embora existam ganhos em relação a trabalhos anteriores, sobretudo vinculados à incorporação da sociedade política à análise –, Avritzer mantém a perspectiva fundada sobre a noção de vontade política, já presente em trabalhos anteriores, que pouco amplia o referencial investigativo e interpretativo das dinâmicas competitivas presentes nesses processos, de fundamental importância para que o OP seja mais bem compreendido.

Importante esclarecer que este artigo tem como mote a análise dos caminhos teóricos que levaram Leonardo Avritzer a fundamentar sua leitura sobre as experiências de OP, em que são apontadas as lacunas que tornaram frágil sua leitura do processo político que envolve o OP. Não se trata, portanto, de proceder a uma exegese dos textos dos autores que o influenciaram nessa leitura, o que ultrapassaria os limites propostos para este texto. Este tema será tratado em trabalho em elaboração.

Avritzer e a moralidade da democracia

Leonardo Avritzer inicia o primeiro ensaio de *A moralidade da democracia* sugerindo que as revoluções ocorridas no Leste europeu no ano de 1989, que promoveram a derrubada das ditaduras comunistas até então em vigor naqueles países, ocorreram não pela “reestruturação do Estado a partir de um novo princípio, mas (pel) a redefinição das relações entre Estado e sociedade sob o ponto de vista desta última” (Avritzer, 1996, p. 14). Esse fortalecimento progressivo da sociedade seria indicativo da existência de novas formas de relação entre esta e o Estado, dessa vez com a iniciativa das ações situada no nível societário. Nesse novo contexto democrático – também presente nos desafios institucionais das sociedades latino-americanas saídas de regimes ditatoriais⁴ –, a teoria social habermasiana seria de grande valia analítica e normativa, uma vez que seu ponto de chegada envolveria “um diagnóstico da política moderna cujo centro constitui a análise do empobrecimento das práticas políticas contemporâneas, do surgimento de novos atores e movimento sociais e da possibilidade de aprimorar democracias contemporâneas” (Avritzer, 1996, p. 15).

Da tensão entre as estruturas *sistêmicas* e as do *mundo da vida* (Habermas, 1984) resulta o “surgimento de uma esfera de autonomia social identificada com o processo de produção da democracia” (Avritzer, 1996, p. 18). Os movimentos sociais aparecem como os representantes das “formas de comunicação e de interação”, próprias do mundo da vida, no embate com as estruturas sistêmicas. Essa visão implicaria

o (re)estabelecimento de um “significado normativo à democracia”, pois os processos de democratização seriam fruto da demarcação da especificidade do mundo da vida frente ao avanço das estruturas econômicas e administrativas (essas últimas burocráticas, próprias da lógica estratégica do poder, relativa ao Estado), o que originaria a “esfera de autonomia social” indicada.

Vista dessa ótica:

A democracia depende, para a sua reprodução, não apenas daqueles processos que ocorrem no sistema político *strictu sensu* – aglutinação da opinião pública em partidos, atividades parlamentares e eleições –, mas depende também dos processos de formação e renovação de uma cultura política democrática. Tais processos estão ligados à formação de associações e à reprodução da solidariedade social (Avritzer, 1996, p. 20).

Assim, a renovação da cultura política teria seu elemento dinâmico não nas estruturas formais do sistema político, mas na esfera societária, caracterizada pelo associativismo. Ela aparece na perspectiva de uma “racionalidade comunicativa” em que são estabelecidas “regras de um processo de comunicação livre de constrangimentos”, no qual “o princípio ético envolvido na prática democrática estaria relacionado à qualidade dos processos de comunicação ligados à democracia” (p. 21). Essa visão de uma vida associativa pautada por um conjunto de regras propiciador de processos comunicativos democráticos leva Avritzer a qualificar a leitura habermasiana da democracia “enquanto problema moral, isto é, enquanto procura intersubjetiva das regras mais adequadas ao desenvolvimento de uma sociabilidade coletiva” (p. 22).

Desse primeiro movimento analítico, cabe ressaltar:

4 Embora o autor não indique a validade de suas teses para a América Latina neste primeiro capítulo de seu livro, essa ideia será sugerida nos capítulos finais e também em outra obra sua (Avritzer, 2002a).

- (a) a perspectiva que vincula a democratização à constituição de uma esfera societária autônoma (esfera pública) em relação ao Estado – subtende-se, também, em relação ao mercado, embora essa dimensão seja pouco explorada –, de certo modo produzida no embate de movimentos sociais contra as estruturas sistêmicas. Essa perspectiva dialoga, na visão de Avritzer, com a “integração de novos atores, novas práticas e novas relações entre Estado e sociedade civil” (p. 22);
- (b) o estabelecimento de um “significado normativo à democracia”, relacionado ao reconhecimento da esfera societária como seu núcleo dinâmico. A “crítica ao exercício do poder” deverá ser feita pelos “públicos não institucionalizados e não institucionalizáveis”, no âmbito da “esfera pública” (p. 75);
- (c) a vinculação de certa “cultura política democrática” à ação comunicativa livre de constrangimentos próprios das estruturas sistêmicas, com as regras próprias das modalidades de interação social (mundo da vida).

A segunda confrontação de Avritzer é com os teóricos da escolha racional. Segundo o autor, as teorias da escolha racional compreendem um arsenal explicativo da “realidade” social pelo qual o indivíduo estabelecerá sua ação no mundo a partir da “maximização individual da utilidade” (Avritzer, 1996, p. 79), orientação esta tanto do *homo economicus* como do *homo politicus*. Tal foco no indivíduo é oposto à visão propugnada por Avritzer – amparada em Habermas –, centrada na ação coletiva, uma vez que sua concepção de democracia é estruturada pela ação comunicativa em busca da formação de consensos em uma esfera pública. Esta seria fundada “não somente no reconhecimento do outro enquanto alguém capaz de tornar

os recursos da sociabilidade escassos, mas também enquanto alguém que eu reconheço como potencialmente capaz de adquirir os mesmos direitos que eu” (p. 81).

As teses da escolha racional pautariam a ação humana pelo interesse egoísta típico das situações de mercado. Como alternativa a essa visão única, Avritzer acentua a visão habermasiana da existência de estruturas sistêmicas e do mundo da vida, regidas por lógicas distintas. Para o autor, os teóricos da escolha racional ensejariam uma visão da política

que nega as bases consensuais da ação, transformando a defesa de interesses privados em único critério para a ação, ao substituir a ideia de argumentação própria à política pela ideia de barganha própria ao mercado. Com isso, acentua-se a dinâmica das instituições políticas encarregadas de coordenar a disputa estratégica entre atores sociais, ao mesmo tempo que as dimensões pactuadas e negociadas da política são ignoradas (Avritzer, 1996, p. 93-94).

Reforça-se, portanto, no pensamento de Avritzer, uma separação de fundo entre dinâmicas próprias do agir político. Por um lado, uma dinâmica *estratégica*, relacionada às disputas entre atores sociais concorrentes. Por outro lado, a dinâmica *comunicativa*, relacionada à negociação e formação de consensos. No momento da análise dos textos do autor sobre o OP, veremos como essa *divisão do agir político* dificultará o estabelecimento de uma visão mais ampla e completa do autor sobre essas experiências de participação.

A leitura de Avritzer sobre o elitismo democrático está relacionada à observação de uma ruptura teórica com a concepção clássica de democracia, calcada na noção de soberania popular absoluta, como no contrato social rousseauiano. Para autores como Max Weber e Joseph Schumpeter, o funcionamento efetivo dos regimes democráticos, no âmbito da complexidade e dimensão inerente às sociedades nacionais modernas,

só seria possível a partir de um “estreitamento da participação e do campo das decisões políticas possíveis de serem implementadas” (p. 102). Tal limitação no âmbito da participação política se daria, sobretudo, pela

substituição de um conceito holístico de racionalidade cuja pretensão é o alcance de uma ideia unificada de bem comum por um conceito técnico de racionalidade de acordo com o qual o aumento da complexidade das sociedades modernas apontaria na continuidade da separação entre a população e os meios de produção e administração (Avritzer, 1996, p. 104).

Para Weber, a generalização dos direitos políticos a todos os cidadãos se realizaria na possibilidade de todos poderem concorrer às eleições para o governo. A ação governamental estaria restrita aos eleitos para o comando do aparato estatal. Já a crítica de Schumpeter à concepção clássica de democracia teria se centrado na reprovação à ideia de que seria possível aos indivíduos entrarem em acordo sobre o significado do bem comum e também à crença sobre um comportamento racional dos indivíduos na esfera política (p. 106). Essa visão, conjugada à crítica weberiana, teria formado o substrato teórico para as teses de Anthony Downs (1956) sobre a democracia.

Downs, por sua vez, conecta a visão do indivíduo como um maximizador de benefícios – própria da escolha racional – ao comportamento de instituições no ambiente democrático. Avritzer (1996, p. 111) chama a atenção a isso na seguinte passagem:

Downs elabora um conceito de democracia no qual os interesses dos indivíduos e dos grupos políticos estão permanentemente em conflito. Na verdade, o conflito passa a constituir a noção estruturante do sistema político na medida em que

Downs inverte os termos da relação entre interesse, solidariedade e conflito. Para ele, os partidos políticos não têm como objetivo formular programas de governo, mas ganhar eleições. Os governos tampouco visam à realização de qualquer tipo de bem comum. Pelo contrário, o objetivo dos governos é se manter no poder.

As teses de Downs serão refutadas por Avritzer com base nos trabalhos de Robert Dahl e Habermas. Dahl teria reintroduzido a dimensão normativa e moral à teoria democrática. Preocupado com a dimensão prática do exercício democrático, incorporada à sua avaliação da qualidade de uma poliarquia, Dahl conecta a dimensão do interesse à dimensão coletiva: “Todos os indivíduos são suficientemente qualificados para participar das decisões coletivas de uma associação que afete significativamente os seus interesses” (Dahl, 1989, p. 98 *apud* Avritzer, 1996, p. 117). A racionalidade, portanto, se reconectaria à dimensão moral da democracia, embora estivesse ainda centrada no indivíduo⁵.

Os limites do trabalho de Dahl estariam relacionados à sua incapacidade em estabelecer os parâmetros de uma sociedade poliárquica. Dahl “não consegue converter a sua teoria da democracia em uma teoria da democratização devido à ausência de uma concepção sobre as práticas capazes de tornar uma sociedade normativamente desejável” (Avritzer, 1996, p. 118). Avritzer parece perseguir a diferenciação entre práticas propiciadoras de uma sociedade democrática, em um contexto de democratização. Essa preocupação encontrará abrigo no modo como trabalha o conceito de cultura política, como se verá mais a frente.

Outro conjunto de insuficiências dos escritos de Dahl, relacionado à sua dificuldade

5 Para Avritzer (1996, p. 114), “Dahl ocupa um lugar intermediário entre o ‘elitismo democrático’ e uma concepção normativa e participativa da democracia”.

em “separar administração de esfera pública [...] [e de] postular a reintrodução das arenas participativas e discursivas na política” (Avritzer, 1996, p. 120), seria satisfeito pela teoria habermasiana, como já indicamos no início deste artigo. Não cabe agora retomar aqueles argumentos. No entanto, vale reforçar a visão de Avritzer sobre como Habermas encararia a “qualificação” da prática democrática. Segundo o autor:

Se o ponto de partida habermasiano é a impossibilidade da associação da racionalidade com uma noção substantiva de bem comum, o ponto de chegada é a constatação de um princípio de universalização presente nas próprias regras do discurso, princípio esse capaz de fundamentar a igualdade da prática democrática (Avritzer, 1996, p. 122).

O critério de validade possível à democracia, portanto, estaria ligado à “qualidade do processo de argumentação e de discussão próprio à democracia” (p. 122). Isso só seria possível em ambientes coletivos, produzidos pelo reconhecimento do outro enquanto igual. Tal critério de validade seria indicativo da potência democratizante da esfera pública junto ao sistema político.

Habermas nos oferece como solução ao problema da participação a existência de públicos não institucionalizados capazes de se organizar no nível da sociedade e forçar a compatibilização entre esfera pública e sistema político. A compatibilização entre uma soberania popular procedimentalizada e os resultados de um debate discursivo no nível da esfera pública contribuiria para a racionalização do sistema político (Avritzer, 1996, p. 123).

Essa visão de democratização e da democracia foi determinante para a leitura elaborada por Avritzer sobre as experiências de OP, pela qual a sociedade civil protagoniza o embate pela incorporação de práticas societárias de deliberação política no ambiente estatal. Outros elementos analíticos serão a seguir indicados, desta vez com relação à crí-

tica elaborada pelo autor aos estudiosos da transição democrática, fundamentalmente embasada na categoria cultura política.

No sexto capítulo de *A moralidade da democracia* (publicado originalmente em Avritzer, 1995), o autor confronta-se com os teóricos da transição para a democracia (Linz e Stepan, 1996; Przeworski, 1991). Acompanhem a síntese proposta:

Tais teorias partem do suposto de que o autoritarismo constitui um processo temporalmente localizado de ruptura com a ordem democrática. Esta se romperia em virtude da incapacidade de negociação entre atores políticos em uma determinada conjuntura. A partir desse ponto, certos atores adquiririam a capacidade de vetar resultados no interior do sistema político. Em contraste com o autoritarismo, a democratização consistiria na entabulação de um processo que reconstituiria as condições para a negociação e favoreceria a retirada dos atores autoritários da cena política. A partir desse momento, a democracia, entendida como a livre coordenação da ação no interior do sistema político, se reconstituiria (Avritzer, 1996, p. 125-126).

Em oposição a esse diagnóstico, Avritzer proporá uma visão da transição democrática marcada pela categoria cultura política. As teorias teriam falhado ao focar suas avaliações sobre a democratização de um país apenas pela ausência de veto à livre prática da ação política. Não bastaria que os atores políticos considerados não democráticos deixassem de vetar aspectos ou práticas institucionalmente legitimadas do sistema político. Avritzer chama a atenção para o fato de que as teorias da transição não avaliariam a “internalização ou não pelos atores políticos de uma normatividade democrática devido à insuficiente problematização sobre o papel a ser jogado pelos atores políticos não democráticos após a completude do processo de transição” (p. 128). Além disso, indica-se que “a ocupação de posições-chaves em um sistema político democrático por atores

políticos de convicções não democráticas ou semidemocráticas implica constrangimentos para o exercício da democracia” (idem).

A concepção de democracia talhada por Avritzer se refere às ações práticas – e mesmo às “convicções” – de atores políticos, que deveriam ser guiadas por uma “cultura política democrática”. Assim, à concepção de democracia como ausência de vetos sobre o sistema político, Avritzer justapõe outra concepção em que a “democracia deve ser entendida como a interligação da livre operação do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais que predominam no interior desse mesmo sistema político” (p. 128)⁶.

Com essa visão, Avritzer estabelece sua segunda crítica aos teóricos da transição, para os quais a democracia seria “um fenômeno relacionado exclusivamente à operação das instituições e do sistema político” (p. 129). Para o autor, de outro modo, “a democratização deve ser ligada às práticas dos atores sociais e sua luta contra a predominância de formas sistêmicas no interior dos domínios societários” (p. 130). Ou, nos termos da categoria cultura política, Avritzer entenderá o processo de democratização “como uma disputa entre atores políticos democráticos e atores políticos tradicionais acerca da cultura política que irá prevalecer no interior de uma sociedade com instituições democráticas” (idem).

Nesse ponto, o autor é bastante explícito ao destacar *atores* democráticos ou tradicionais (não democráticos), o que o encaminha para certa essencialização de sua ação, ao situar o foco de análise menos nas práticas e mais nos próprios atores políticos – democráticos ou tradicionais –, portadores inequívocos de práticas democráticas ou autoritárias.

A tese da convivência entre duas diferentes culturas políticas será o mote das próximas formulações de Avritzer. O processo de democratização – mais longo do que suporiam os teóricos da transição – deverá se consolidar na incorporação de um “sistema de valores” à ação no interior do sistema político. Os agentes para tanto estarão localizados na esfera societária. Avritzer afirma que “as relações entre Estado e sociedade não devem ser concebidas apenas enquanto continuidade. Concebê-las desse modo implicaria prescindir da capacidade de explicar formas coletivas e solidarísticas de ação social e seu impacto sobre a renovação do sistema político” (p. 134).

É clara a vinculação estrita entre cultura política democrática e esfera societária/movimentos sociais e, mais que isso, de uma perspectiva que verifica ação ativa democratizante apenas no sentido da sociedade para o Estado. Nela, justapõem-se a categoria cultura política e o arcabouço teórico habermasiano, na medida em que os movimentos sociais e a sociedade civil – representantes do “mundo da vida” e da cultura política democrática – atuam como fatores democratizantes do “sistema” político, permeado este pela lógica das formas estratégicas de ação próprias do Estado, portador de cultura política autoritária/tradicional. Assim, apresenta-se a seguinte leitura:

a democratização, no caso brasileiro, significou o surgimento de duas culturas políticas: uma democrática e vinculada aos movimentos sociais e civis democratizantes e uma outra, a predominante no nosso processo de modernização que persiste com as suas práticas tradicionais. [...] A democratização brasileira virá, precisamente, se essa disputa encontrar uma solução favorável à sociedade (Avritzer, 1996, p. 148).

6 A principal referência do autor para essa concepção de democracia baseada na cultura política é Taylor (1985).

A essa visão, vincula-se a ideia de que a democratização deve ser avaliada pela “capacidade da sociedade de se constituir em uma arena autônoma e limitar o poder dos subsistemas econômico e administrativo” (idem). Veremos a seguir como esta ideia se desenvolverá.

Democracia e conformação do espaço público na América Latina

Em *Democracy and the public space in Latin America* (Avritzer, 2002a), o autor reelabora e amplia sua crítica à teoria democrática vigente, sobretudo no que se refere às teses do elitismo democrático. Reforça-se, mais que no livro anterior, o que seriam características próprias da situação sociopolítica em países latino-americanos, como o Brasil, México e Argentina. As particularidades dos processos políticos de saída de cena das ditaduras⁷, no final da década de 1970 e na década de 1980, teriam gerado, no nível societário – e apenas nele –, as condições para o pleno restabelecimento da democracia naqueles países.

Para além da manutenção das críticas ao elitismo democrático e às teorias da transição para a democracia elaboradas em *A moralidade da democracia*, na obra publicada em 2002, Avritzer atualiza sua visão sobre a democracia *necessária* à América Latina. Porém, dessa vez também surgem críticas a Habermas. Avritzer indica insuficiências na obra habermasiana, o que o impediria de produzir maiores contribuições à teoria democrática. Essas insuficiências estariam ligadas ao fato de que aquele autor “limita a relação entre a esfera pública e o sistema

político à transmissão de influência; e isso reduz dramaticamente a deliberação pública por limitá-la à elaboração de legislação” (Avritzer, 2002a, p. 49)⁸. Em seguida, o autor cita o seguinte trecho de *Between facts and norms*, que esclarece bem a posição de Habermas (1995) e prepara a indicação da alternativa a ser proposta por Avritzer:

Dentro das fronteiras da esfera pública ou pelo menos de uma esfera pública liberal, *atores podem obter apenas influência, não poder político*. A influência de uma opinião pública gerada de maneira mais ou menos discursiva em controvérsias abertas é certamente uma variável empírica que pode fazer a diferença. *Mas a persuasão pública é transformada em poder administrativo apenas após passar pelos filtros dos procedimentos institucionalizados de formação de opinião e vontade democrática, adentrando* (ao sistema político) *por meio dos debates de produção de leis no interior de um parlamento legítimo*. O fluxo informal das questões estabelecidas na opinião pública gera a convicção de que elas foram testadas do ponto de vista da generalização dos interesses. Não se trata de influência em si, mas de influência transformada em um contexto de decisões politicamente legitimadas pelo poder comunicativo (Habermas, 1995, p. 371 *apud* Avritzer, 2002a, p. 49; grifos meus).

Ora, como vimos, a avaliação anterior de Avritzer era de que a classe política no Brasil pós-ditadura ainda estaria marcada por uma cultura política autoritária, não democrática, dificilmente influenciável pela esfera pública societária. Essa seria a limitação principal da teoria habermasiana, em que a decisão sobre as deliberações promovidas no processo público e racional de argumentação seria deixada aos donos do poder.

Amparado por Bohman (1996) e Cohen (1997), Avritzer estrutura uma alternativa à visão habermasiana. Essa seria in-

7 No caso mexicano, o autor refere-se ao período de crise institucional desencadeada nos últimos anos de prevalência do Partido Revolucionário Institucional (PRI) naquele país.

8 Os trechos citados de Avritzer (2002a) e Avritzer (2009) foram traduzidos pelo autor deste artigo.

suficiente por comprometer a deliberação alcançada na esfera pública no momento de sua efetivação pela sociedade política. Propõe-se o aumento das possibilidades de institucionalização da deliberação ocorrida na esfera pública. Segundo Avritzer, com Cohen, “os membros de uma comunidade política ou esfera pública poderiam compartilhar ‘um compromisso de coordenar suas atividades no seio de instituições que tornam possível a deliberação’” (Cohen, 1997, p. 72 *apud* Avritzer, 2002a, p. 50).

Avritzer conforma um modelo de deliberação pública, relacionando o que para ele é possível preservar do conceito habermasiano de esfera pública – livre expressão e discussão, formação de identidades plurais, e livre associação –, com a busca por formas públicas e institucionalizáveis de deliberação (*public fora*) e a ideia de *accountability* (p. 51). Assim, entende Avritzer que “apenas dando aos processos públicos de comunicação e deliberação uma dimensão institucional podemos transformar a teoria da esfera pública, de uma teoria da possibilidade da democracia participativa em uma teoria verdadeiramente democrática e deliberativa” (p. 52).

Propõe, então, a concepção de *participatory publics* (públicos participativos), uma forma de “desenho democrático” que sintetiza as ideias indicadas ao longo desta exposição. Nela estão presentes os seguintes elementos: (a) ênfase em mecanismos de deliberação coletiva, no nível público, permeados pela ideia da livre expressão e associação de seus componentes; (b) indicação dos movimentos sociais e entidades de associação voluntária como os portadores de práticas alternativas de ação no nível público, numa rerepresentação da temática da cultura política e da vinculação de determinadas práticas democratizantes a determinados atores sociais; (c) indicação dos me-

canismos de participação como desafiadore do “acesso exclusivo dos técnicos aos fóruns de tomada de decisões”; nessa conjunção entre técnica e participação, os públicos participativos também monitoram a implementação de suas deliberações no nível da administração pública; e (d) caráter experimental dos públicos participativos, em busca de formatos e mecanismos que pudessem reproduzir, no nível institucional, os temas contenciosos no nível público.

Em publicações posteriores – que serão analisadas mais à frente – o autor retomará essa dimensão sobre o desenho institucional de públicos participativos (algo que já perseguia desde o ensaio de 1997). Seu principal referencial empírico para o desenvolvimento desse modelo de mecanismos institucionais será o OP, principalmente as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Em *Democracy and the public space in Latin America*, Avritzer reforça sua interpretação culturalista dos processos de democratização, com base na leitura de Canclini (2008). Nela, a presença “híbrida” de elementos modernos e não modernos na política latino-americana geraria a combinação dos seguintes fenômenos, que teriam prejudicado a construção e consolidação da democracia nessa região do mundo: (a) incompleta diferenciação entre o público e o privado; (b) pouco desenvolvimento das tradições associativas na região; e (c) tradição em que a mobilização social era exercida e compreendida de maneira indiferenciada, calcada na ideia do “popular”, cujo repertório de ação coletiva permanecia também indiferenciado, guiado pela associação entre as categorias de classe e povo, no entrelaçamento de tradições marxistas e românticas. Esses três fatores comporiam a matriz do diagnóstico sobre a cultura política dominante na América Latina, conformando uma situação de hibridismo político, carac-

terizado pela “instrumentalização em relação às instituições políticas e desigualdade deliberativa no nível público” (Avritzer, 2002a, p. 78), que explicariam o raquitismo da esfera pública democrática.

Após a afirmação desse quadro negativo sobre a constituição da esfera pública na América Latina, Avritzer muda o foco da análise e explora o que considera ser o seu grande momento de renovação. Essa teria ocorrido, segundo o autor, “na compreensão de que a infraestrutura moral precede a competição política, e [...] na ocupação da esfera pública” pelos atores sociais (*idem*). O passo seguinte será indicar três movimentos sociais de luta contra o autoritarismo, ocorridos na Argentina, Brasil e México, como exemplos da renovação na esfera pública nesses países (Avritzer, 2002a, p. 86-98)⁹.

Avritzer destaca com frequência a “dimensão racional dos atores sociais”. No texto, o autor afirma que “o assalto à democracia levou os atores sociais a reavaliar o significado dos elementos centrais das tradições locais de ação coletiva”. Essa “reavaliação” teria produzido as seguintes “novas tradições”:

uma tradição de ocupação da esfera pública para vocalizar demandas sociais; uma tradição de ocupação do público em torno de demandas pluralistas e identidades plurais; e uma nova tradição de formação de associações voluntárias organizadas de maneira autônoma com relação ao Estado (Avritzer, 2002a, p. 78).

Para o autor, uma das principais inovações dos “novos movimentos sociais”, foi deixar de lado concepções de transformação social baseadas em políticas estatocêntricas. Avritzer argumenta que esse teria sido o mote das ações nos anos 1950 e 1960 e,

por isso, os atores autoritários teriam tão facilmente se apoderado do controle político. Assim, a primeira grande revisão nas práticas políticas dos atores sociais durante o ocaso das ditaduras na região teria sido a mudança do foco político, do Estado para o nível societário (Avritzer, 2002a, p. 80).

A segunda alteração citada teria ocorrido no âmbito da “dimensão moral” da política. Para Avritzer, naqueles anos a dimensão moral da política estava subordinada a uma “concepção substantiva de emancipação política”. Em geral, haveria pouco apego às formalidades do jogo político democrático. Tal visão teria ensejado sucessivas quebras nas regras formais da competição eleitoral, e a legitimação da suspensão de garantias civis nos processos ditatoriais (p. 81). Lembra o autor, ainda, que a nova esfera pública própria dos anos 1970 e 1980 teria se moldado por modelos de atuação e organização próprios dos movimentos sociais e das associações voluntárias.

Embora não seja indicado de maneira explícita, transparece a visão de que a perspectiva racionalista, teleológica e monoidentitária sobre o ator social relevante na tradição dos anos 1950 e 60 teria sido ultrapassada ao longo do processo de liberalização (é o termo utilizado para os processos de ocaso das ditaduras, pois o autor evita utilizar o termo “democratização”), em nome da construção de identidades mais plurais e democráticas (Avritzer, 2002a, p. 83). Tais identidades se formaram a partir de necessidades básicas de sobrevivência das populações (moradia, saúde, transporte, educação etc.).

É conhecida a visibilidade que o processo acima indicado adquiriu nos anos 1980.

9 (1) movimentos de direitos humanos na Argentina e no Brasil; os movimentos sociais urbanos no Brasil e no México; (2) campanha pelas eleições diretas a presidente da República no Brasil; e (3) monitoramento contra fraudes eleitorais levado a cabo pela Alianza Cívica, no México.

A essa formação de identidades, Avritzer agrega a dimensão associativa. O autor se utiliza de estatísticas sobre o aumento do número de associações voluntárias criadas nos anos 1970 e 1980 para dar conteúdo palpável ao que considera uma prova da ampliação da esfera pública democrática no período (p. 85). Entretanto, o autor falha ao não demonstrar empiricamente as eventuais alterações na relação dessas associações com os agentes estatais, como pretende formular em trechos como este:

esta transformação ao nível da expressão, formação de identidade, e associação no Brasil, Argentina e México representou uma quebra da tradição latino-americana de formas heterônomas de representação de interesses e mobilizações de massa e o surgimento de uma esfera pública mais autônoma, democrática e horizontal (Avritzer, 2002a, p. 86).

O destaque a essa dimensão autônoma, democrática e horizontal do associativismo e dos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980 será central nas análises sobre o OP elaboradas por Avritzer. O autor interpreta o surgimento do OP como resultado das ações dos movimentos sociais e da formação de uma esfera pública naquelas décadas. Isso o leva a marcar sua leitura sobre o OP de maneira a destacar, nas experiências que analisa e também no modelo conceitual do OP (como veremos a seguir), as qualidades que teriam caracterizado o associativismo e a nomeada constituição de uma esfera pública societária no período da redemocratização. Buscam-se, portanto, expressões da autonomia da sociedade civil frente ao Estado e da conformação de uma esfera pública nos fóruns de participação. E as expressões do poder estatal – nomeadas como Estado, ou como sociedade política, ou ainda pelas categorias governo e partidos políticos – permanecem ausentes na análise.

Com o conceito de *públicos participativos* Avritzer estabelecerá a conexão entre as críticas elaboradas à teoria democrática tradicional, aos teóricos da transição e a Habermas ao próprio OP. A continuidade do autoritarismo no período dito democrático levaria à não validade no ambiente latino-americano das teorias que ligam diretamente os consensos originados da esfera pública às deliberações tomadas pela sociedade política. Os sistemas de *accountability*, previstos pelos teóricos da transição – os quais, segundo Avritzer, seriam também componentes da visão habermasiana – não produziram efeito na região.

Assim, os públicos participativos se apresentam como um meio de se substituir essa perspectiva pelas “formas públicas de deliberação” (p. 133). O autor busca conjugar: (a) os novos atores sociais (membros de associações de moradores e ativistas de direitos humanos); (b) os novos valores (autonomia societária) dos quais são portadores; e (c) as novas formas de comportamento político (monitoramento) por eles inventadas – em instituições políticas deliberativas de caráter permanente.

O problema institucional nas novas democracias não pode ser reduzido à renovação das conexões ao nível público a partir das formas tradicionais de representação e deliberação (isto é, partidos, parlamento e tribunais). Ele tem que ser compreendido em termos distintos, ou seja, como projetar instituições que possam reforçar inovações que surgiram ao nível público enquanto se enfraquecem as continuidades da cultura política tradicional no nível do sistema político. (p. 134)

Estes novos espaços públicos e suas deliberações precisam ser desenvolvidos em três sentidos: “em sua capacidade de encorajar reflexão sobre participação; em sua capacidade de reforçar valores democráticos; e em sua capacidade de incrementar as ocasiões nas quais ocorre deliberação” (p. 134). So-

bre esses aspectos e sobre a noção de públicos participativos, se estruturará a visão de Avritzer acerca das experiências de OP.

O que até aqui se buscou expor foi como a crítica de Avritzer às teorias tradicionais da democracia (Weber, Schumpeter, Downs, Dahl), a crítica aos teóricos da transição para a democracia (fundamentalmente, em seus textos, Przeworski, Stepan e Linz) e também a crítica posterior à posição de Habermas quanto à impossibilidade de se institucionalizar a esfera pública societária levaram Avritzer, em companhia de Bohman e Cohen, a promover o encontro entre a teoria democrática e a “realidade” social. O OP é visto como uma nova instituição considerada o “elo empírico que possibilita a conexão, para além da divisão teórica, entre a perspectiva institucional e a teoria da sociedade civil” (Avritzer e Wampler, 2004, p. 219-220). Se é imperativo considerar o forte impacto e o potencial agregador dessa ousada e original construção teórica, também é forçoso indicar que ela gerou uma sobrevalorização da perspectiva sobre o papel da sociedade civil nessas experiências, sob os marcos da autonomia e de uma racionalidade democratizante oposta ao Estado.

A visão de Avritzer sobre o orçamento participativo

O modelo de públicos participativos está baseado em duas ideias, coerentes com a argumentação de Avritzer aqui analisada: de que a inovação na cultura democrática ocorre a partir da esfera societária; e de que as práticas democráticas se institucionalizam ao se colocarem em uma relação direta entre Estado e sociedade (Avritzer, 2002a, p. 136). O autor entende ser possível a existência de um desenho institucional para onde confluem atores sociais democráticos que deliberem de acordo com regras que corrijam a desigual-

dade hierárquica e coíbam o clientelismo, e em que todos possam argumentar racionalmente, com grau elevado de informação.

Seu olhar sobre as experiências de OP em Porto Alegre e Belo Horizonte será guiado pela constatação *empírica* de que, afinal, é possível que esse modelo de ambiente deliberativo-participativo venha *realmente* a ocorrer. Avritzer indica a seguinte definição, dada no contexto da discussão sobre os públicos participativos:

Orçamento participativo é uma política local que envolve atores sociais, membros de associações comunitárias, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação. Isto se dá em dois níveis: um nível participativo, no qual a participação é direta, e um nível representativo, no qual a participação ocorre por meio de delegados e/ou conselheiros eleitos (Avritzer, 2002a, p. 138).

Em texto publicado na coletânea *A inovação democrática no Brasil* (Avritzer e Navarro, 2003), o autor amplia essa definição, propondo quatro elementos que caracterizariam o OP. São eles: (a) a cessão de soberania do Executivo eleito às assembleias formadas pelos cidadãos em geral; (b) a reintrodução de elementos de participação local, como as assembleias, e de delegação, como os conselhos (trata-se dos dois níveis da definição anterior); (c) o princípio da autorregulação soberana, em que suas regras seriam definidas pelos próprios participantes; e (d) a busca pela reversão de prioridades na distribuição de recursos públicos através de fórmulas técnicas que privilegiariam os setores mais carentes da população (Avritzer, 2003a, p. 14-15).

As preocupações de Avritzer nas duas definições referem-se basicamente aos predicados do OP relacionados: (a) à caracte-

rização do OP como composto por cidadãos comuns e entidades locais de moradores, com a renúncia do Executivo a formular diretamente o orçamento e mesmo de formular as regras do processo participativo – o OP, portanto, seria uma instância de *autonomia* plena sobre as deliberações quanto ao orçamento e ao seu próprio funcionamento; e (b) à redução da desigualdade social, relacionada à reversão de prioridades, embasada em *critérios técnicos*, racionais de distribuição de recursos públicos.

Nos parágrafos dedicados à interpretação das origens do OP, a experiência de Porto Alegre ganha protagonismo. E, embora Avritzer considere que o OP teria nascido da “ação pública de muitos atores diferentes” (Avritzer, 2003a, p. 145), é na chamada “tradição associativa” gaúcha que o autor irá buscar as raízes mais primordiais do OP. A particularidade do processo de formação social e econômica do Rio Grande do Sul e a tradição política do estado teriam gestado “elementos mais fortes de uma sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de elementos associativos mais fortes do que no resto do país no século XX” (Avritzer, 2003a, p. 21). Processos de organização social ocorridos na década de 1950 e 1960 e, mais recentemente, nos anos da redemocratização, teriam gerado um associativismo mais “denso” e “reivindicativo” (p. 22). Reflexo disso seria o uso do termo *orçamento participativo* em documento da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa).

O primeiro documento por nós localizado, no qual aparece a expressão “Orçamento Participativo”, é um documento da UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre. Em uma reunião realizada em 26 de março de 1986, com o objetivo de discutir a participação dos movimentos populares no governo Alceu Collares (PDT), aparece o diagnóstico acerca da centralidade do orçamento público: “o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai

o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar sua aplicação”. E, mais à frente, o documento diz: “queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e da cidade em geral”. Este parece ter sido o ponto de partida para um processo no qual o orçamento e sua elaboração foram se tornando os elementos centrais do debate político na cidade de Porto Alegre (Avritzer, 2002b, p. 28).

O autor se utiliza dessa descoberta como a principal evidência empírica do protagonismo da sociedade civil na elaboração da proposta do OP. A relevância desse documento quanto às suas origens é continuamente mencionada em seus textos (Avritzer, 2002a, 2002b, 2003a, 2005, 2009; Avritzer e Wampler, 2004).

Entretanto, o autor não menciona as observações realizadas por Baierle (1992) sobre o elevado grau de partidarização das direções da Uampa desde os primeiros momentos de sua fundação, em 1983. Baierle indica que essas se revezavam entre a influência do PT e do PDT, nas disputas pela diretoria da entidade. Os presidentes da Uampa foram Waldir Bohn Gass (1984-1988) – que, em 1989, seria eleito o primeiro presidente municipal do PT da capital gaúcha – e Paulo Guarnieri (1989-1992), este filiado ao PDT. Ainda segundo Baierle (1992, p. 67), “todos os anos de realização de congressos pela Uampa foram anos eleitorais, o que parece indicar a utilização destes eventos como instrumento de campanha eleitoral pelas oposições”.

A não menção de Avritzer a esses elementos que sugerem a confluência de posições das associações de moradores com as disputas partidárias no campo da esquerda está diretamente relacionada ao seu referencial teórico. Nele, a sociedade civil se contrapõe às estruturas próprias do sistema político – partidos incluídos –, com as quais apenas

estabelece relações estratégicas para a obtenção da institucionalização de suas práticas de renovação democrática. A ação dos partidos e dos governos aparece como suplementar às iniciativas da sociedade civil. Eles são analisados apenas na dimensão relativa à vontade política na implementação de políticas participativas (Avritzer, 2003a, p. 34), dando guarida às reivindicações de participação da sociedade civil.

Ora, a mera avaliação da maior ou menor vontade política para a criação do OP e sua salvaguarda de pressões externas pouco explica as motivações de um prefeito para a delegação das deliberações sobre o orçamento público municipal – algo que lhe é atribuído por força do cargo que ocupa – àqueles que ocuparão a arena do OP. Ou seja, a avaliação sobre a maior ou menor vontade política não parece ser suficiente para que sejam problematizados os fatores que levam os Executivos municipais a criarem e manterem o OP. Voltaremos logo mais à frente a esse tema.

Outro exemplo da visão de Avritzer sobre o tema da presença partidária no OP se dá na polêmica com relação ao artigo de Navarro (2003), publicado no mesmo *A inovação democrática no Brasil*, em que esse critica o “clientelismo de quadros (ou partidário)” presente no OP, principalmente pela influência do PT. Para Navarro, teria se conformado outro padrão de clientelismo, em que

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). Sem surpresa, 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 (Navarro, 2003, p. 119).

Navarro defende a tese de que a instrumentalização do OP pelo governo e pelo PT prejudicaria o caráter universalizante dos procedimentos deliberativos do processo de participação. Avritzer não enfrenta diretamente essa crítica. Ao trazer a argumentação de Navarro meramente para a discussão sobre “a caracterização da dimensão pública do OP e sua relação com a hegemonia de um partido político – o PT – nesse processo” (Avritzer, 2003a, p. 53), o autor opta por considerá-la somente “como uma consequência inevitável da presença dos partidos em todas as formas de institucionalização da participação [...], que implicam inevitavelmente escolhas institucionais”. Ou seja, novamente o autor retoma a dimensão partidária exclusivamente da ótica da vontade política, intrinsecamente ligada ao Executivo municipal como instituidor do processo participativo ou à opção de determinado partido em promover participação. A autonomia dos atores sociais e a observação das regras formais do processo deliberativo não se colocariam em risco:

A questão que se coloca não é a de saber se há presença partidária no OP, mas de se perguntar quais as consequências desta presença, em particular para a igualdade do processo distributivo e para a autonomia do processo associativo. Nesse sentido, identificar a presença partidária como elemento de particularismo, tal como o faz Navarro, parece insuficiente para caracterizar o neoclientelismo. É necessário também demonstrar, e essa pode ser a direção de trabalhos futuros, que há desautonomização social ou mecanismos diretos de pressão da sociedade política sobre o processo decisório. Até o momento não parece haver evidências empíricas nessa direção (Avritzer, 2003a, p. 53-54).

Os limites analíticos sustentados por Avritzer forçam uma apreensão dos OPs calcada no desenho institucional de cada experiência. O autor entende que “o limite da plasticidade do OP parece ser um só: a manutenção dos elementos deliberativos do de-

senho” (Avritzer, 2003a, p. 51), descartando eventual vinculação entre esses elementos e a influência que podem ter sobre eles os institutos da política partidária, dos interesses governamentais e outros aspectos constitutivos do jogo político, e muito menos como esses podem alterar a própria natureza de tais ambientes de participação e deliberação. Uma vez que haja desenho institucional adequado, condizente com o modelo porto-alegrense, parece estar garantido o protagonismo da sociedade civil e a validade deliberativa de determinada experiência.

Subentendida a essa está a visão de que quem participa é uma sociedade civil una, cujas eventuais disputas internas se contém e são resolvidas nos limites do processo deliberativo do OP. O modelo não dá conta da possibilidade de que ela própria possa conter fraturas, grupos de interesse que possam se aliar aos agentes governamentais e aos partidos políticos no âmbito local, de maneira a que haja interação entre o que, no conceitual habermasiano, seriam as estruturas sistêmicas e o mundo da vida. Também essa leitura de Avritzer repõe, em última instância, uma *divisão do agir político* – de um lado, o agir estratégico, próprio da competição da política partidária, e de outro lado, o agir comunicativo, próprio das instituições participativas como o OP – que afasta as possibilidades de uma compreensão mais acurada sobre como os processos participativos se conectam às disputas próprias ao mundo da política partidária.

Em geral não há, nos textos do autor, menção alguma ao sentido político-estratégico do OP e de como ele se relaciona à competição política própria da democracia representativa. As conexões entre a sociedade civil e a sociedade política são compreendidas a

partir do pressuposto da preservação plena das identidades específicas dessas esferas. Compreendemos que essa visão é equivocada e colabora para a divulgação de uma concepção mistificadora e limitada sobre o OP.

Em livro mais recente, Avritzer mantém o essencial de suas teses sobre a dimensão democratizante da sociedade civil junto ao Estado brasileiro e, embora incorpore uma discussão mais robusta acerca do papel da sociedade política na criação das instituições participativas, também mantém suas análises reservadas à maior ou menor vontade política dos governos e partidos em colocar em funcionamento tais instituições, o que parece ser insuficiente para uma análise mais aprofundada das experiências de OP. É sobre esse livro que nos deteremos a seguir¹⁰.

Avritzer e as instituições participativas

Em *Participatory institutions in democratic Brazil*, Avritzer rediscute e amplia a análise sobre experiências de OP nas cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo, e também apresenta estudos sobre mais duas instituições participativas – os conselhos municipais de saúde e os processos de formulação dos planos diretores urbanísticos nessas cidades, e também em Salvador.

Propondo desenvolver uma “teoria das instituições participativas”, o autor reconhece que “os partidos políticos e a sociedade política permanecem pouco teorizados na maior parte da literatura sobre participação, por causa do caráter elitista da literatura ou das concepções antissistêmicas da teoria dos movimentos sociais” (Avritzer, 2009, p. 4). Isso constituiria uma lacuna na literatura pois, sobretudo no contexto brasileiro, “em que o Partido dos Trabalhadores

10 Já analisado em outros dois lugares (Romão, 2010a, 2010b).

(PT) mostrou o caminho ao introduzir arranjos participativos, a conexão entre partidos políticos e sociedade civil na implementação de modelos de participação vem a ser uma variável chave – mas que não é esclarecida pela teoria” (p. 7). Assim, a principal diferença desse livro para seus trabalhos anteriores é o reconhecimento dessa lacuna e a tentativa de incorporar a dimensão político-partidária à análise.

Sua proposta teórica sobre as instituições participativas relaciona três elementos: a sociedade civil, a sociedade política e o desenho institucional. Retomando trabalhos anteriores, repõe seus argumentos sobre o papel da sociedade civil na redemocratização brasileira, sobretudo por meio do avanço do associativismo nas grandes cidades a partir de meados dos anos de 1970.

O autor direciona suas observações às mudanças ocorridas na sociedade política brasileira e latino-americana nos anos de 1980 e 1990. É então que começa a ser incorporada à análise a dimensão partidária, pois Avritzer passa a enfatizar o modo como a sociedade política, os partidos políticos de esquerda e, especificamente, o Partido dos Trabalhadores teriam atuado para a formalização do que chama de instituições participativas, incorporando demandas sobre participação presentes em suas origens externas às instituições políticas formais.

A sociedade política, no interior das instituições participativas, relaciona concepções de participação originárias dos atores da sociedade civil. Nesse sentido, reforça concepções gerais de participação que estão na raiz da formação dos partidos políticos de massas e de esquerda. [...] O PT, no Brasil, desempenha exatamente este papel de relacionar ideias de participação presentes em suas origens com atores da sociedade civil que demandam participação. Na maior parte dos casos de participação analisados neste livro, a iniciativa foi tomada por atores da sociedade política (Avritzer, 2009, p. 10).

Essa nova demarcação teórica, dada pela incorporação dos partidos políticos à análise, dá-se de modo bastante específico:

Afirmo que a distinção entre partidos de massa e partidos eleitorais ainda é válida. Além disso, argumento que o lado identitário da formação do partido continua a ser relevante no debate sobre partidos políticos de massa. Demonstro que um partido de massas com ligações externas ao sistema político é o *veículo* ideal para trazer demandas participativas ao Estado (Avritzer, 2009, p. 13, grifo meu).

Assim, mesmo quando pretende incorporar a sociedade política à sua análise, tal se dá pelo viés da sociedade civil, uma vez que o PT é visto como um partido de origem nela e tão somente um *veículo* de suas demandas participativas. As mudanças na sociedade política – em suma, o aparecimento do PT – são derivadas das mudanças ocorridas na sociedade civil: o PT, herdeiro direto do associativismo revigorado nos anos de 1970 e 1980, teria atuado como cabeça de ponte da participação popular no sistema político, facilitando a inserção de práticas democratizantes da sociedade civil no Estado. Em um mesmo movimento, Avritzer revê e reforça seu argumento original.

Dessa forma, assim como no caso da sociedade civil, a caracterização do surgimento do PT se dá na chave da *autonomia*: “o projeto político do PT nasce das demandas por autonomia em relação ao Estado feitas pelo novo sindicalismo e pela Igreja Católica” (Avritzer, 2009, p. 47). No caso do novo sindicalismo, tratar-se-ia de autonomia diante da tutela do controle do Estado sobre as organizações sindicais. No caso da Igreja Católica, Avritzer indica que “autonomia significou a habilidade dos atores sociais de demandar bens públicos – terra, serviços sociais, saúde, ou melhorias urbanas, como pavimentação ou saneamento – independentemente do Estado” (idem). Ao novo

sindicalismo e à Igreja Católica, o autor agrega o que chama de *new left*, parcela da esquerda crítica aos comunistas – ou seja, também “autônoma” ao campo tradicional da esquerda. Além disso, também como um componente identitário do PT, figuram a crítica ao clientelismo e a adoção da democracia participativa. Esses fatores teriam contribuído para que o PT tivesse inovado com a introdução das instituições participativas.

A partir desse ponto, o autor introduz o que potencialmente seria o principal ganho analítico de *Participatory institutions in democratic Brazil*. Ele argumenta que, para que sejam investigadas as causas dos sucessos e dos fracassos das políticas participativas das diversas administrações petistas, devem ser conhecidas as seções locais do PT, sobretudo quanto à relação entre identidade e estratégia no nível local. E avalia que o PT, como todo partido político de esquerda e de massas de perfil social-democrata, teria passado pelo dilema de manter sua identidade sociopolítica, construída sobre o princípio da autonomia dos movimentos sociais dos quais seria originário, e, ao mesmo tempo, tornar-se competitivo no sistema político – a dimensão estratégica. As variações desses dois polos (identidade e estratégia) deveriam ser consideradas no âmbito local (municipal e/ou estadual). Desse conjunto de fatores, teria se originado maior ou menor vontade política da seção local do PT e de seus governos municipais para com as instituições participativas (Avritzer, 2009, p. 50 e seguintes).

O livro denota relativo deslocamento nas teses anteriores de Avritzer, sobretudo quanto ao OP. De fato, era insustentável a pouca importância teórica dada ao contexto político-partidário das localidades, especialmente quanto aos posicionamentos do PT local e às disputas no interior do partido. Embora o tema não estivesse totalmente ausente em seus textos anteriores, o autor não

havia ainda tratado do papel central dos governos e dos partidos que os sustentam na proposição e no controle dos processos de OP. Não havia estabelecido como preocupação teórica a natureza das relações entre os partidos políticos e a sociedade civil para explicar a configuração das instâncias participativas. Avritzer pouco se debruçara sobre o problema dos padrões de comportamento e composição local dos partidos que ajudariam a explicar as variações de vontade política nas experiências de OP.

É possível que esse passo analítico tenha se dado pelo relativo fracasso do OP paulistano. Outrora saudado como “potencializador da dinâmica participativa na cidade” (Avritzer, Recamán e Venturi, 2004), a postura adotada pelo autor com relação a esse caso se torna mais crítica nesse livro. A incorporação de São Paulo ao rol de cidades estudadas traz a necessidade de explicar por que não teria sido satisfatória a experiência do OP em uma cidade com movimentos sociais tradicionalmente tão vigorosos.

Embora os oito anos de malufismo (1992-2000) entre a primeira e a segunda administração petista em São Paulo sejam indicados como perniciosos para a estruturação de instituições participativas na cidade, o argumento explicativo central se baseia na verificação das divisões internas no PT paulistano sobre as prioridades dadas à participação popular, já presentes no governo de Luiza Erundina e acentuadas no governo de Marta Suplicy.

É fundamental ao argumento do autor caracterizar o PT como um partido necessariamente pró-participação. Os casos em que isso não se configura são ora explicados pelas fissuras internas ao partido – entre setores mais ou menos afeitos às instituições participativas –, ora indicados como concessões ao sistema político formal para que o partido não “perca votos”, como na justificativa pela

“opção” do governo de Marta Suplicy em não privilegiar o OP como política de gestão, pela necessidade eleitoral que o teria levado a realizar acordos com a direita política na Câmara de Vereadores (Avritzer, 2009, p. 113).

Para Avritzer, quando há harmonia intrapartidária nas seções locais do PT, as chances de que o OP vingue são maiores. Esse argumento vale tanto para o caso negativo (São Paulo), em que não teria havido acordo no interior do partido sobre a dimensão a ser dada às políticas participativas, como para o caso positivo (Porto Alegre), em que teria havido um “pacto” entre as principais facções para que as disputas internas não atrapalhassem o projeto político maior na cidade.

Em Porto Alegre, Olívio Dutra tomou posse com o apoio de todos os grupos internos ao PT, liderando um pacto segundo o qual cada facção local do PT iria indicar o prefeito nas eleições subsequentes. Tarso Genro seguiu Dutra, e Pont seguiu Genro, mostrando como este pacto no âmbito das lideranças produziu uma durável hegemonia do PT na cidade (Avritzer, 2009, p. 58).

Afirmações de tal natureza indicam os limites da análise de Avritzer e demonstram as insuficiências da compreensão apresentada pelo autor quanto aos padrões internos da competição político-partidária. É sabido que as disputas entre as forças políticas internas do PT de Porto Alegre – e gaúcho de maneira geral –, nos anos de 1990, talvez tenham sido ainda mais conflagradas que as do PT paulistano. Segundo Filomena (2006), de 1993 a 1999, estabeleceu-se uma aliança entre as tendências Articulação de Esquerda e Democracia Socialista (DS), adversárias do PT Ampla (grupo liderado por Tarso Genro). Tanto é que em 1996 houve prévias entre Raul Pont (DS) e José Fortunati (PT

Ampla) para a escolha do candidato a prefeito, vencidas pelo primeiro. Fortunati, então, torna-se vice de Pont. Já em 2000, mesmo com a vigência da possibilidade da reeleição, as novas prévias envolvem Pont, Fortunati e Genro, que as venceu. Essas situações e os muitos casos de desfiliações de figuras locais proeminentes – como o próprio Fortunati e, antes dele, Antonio Hohlfeldt, que fora o primeiro vereador do partido em Porto Alegre, eleito em 1982 – indicam que o ambiente interno do PT gaúcho pouco diferia do habitual em outras seções do partido. Ou seja, as disputas por indicações a cargos majoritários deram-se em geral na base do voto e da quantidade de delegados que cada candidato ou facção conseguia arregimentar. Tal aritmética, da mesma forma, era a base para a nomeação de mais ou menos correligionários aos cargos no governo ou no partido¹¹. O prestigiado OP porto-alegrense tornou-se também um anexo a essa disputa, um espaço político-estratégico de fortalecimento dos grupos internos do partido (Baierle, 2002; Filomena, 2006).

É também interessante verificar como Avritzer trata de um caso negativo de OP, o de São Paulo na gestão de Marta Suplicy (PT). Para o autor, a explicação para o fracasso se deve aos seguintes fatores combinados: (a) o núcleo de assessores mais próximos de Suplicy seria cético em relação à participação, e teria deixado o comando do OP aos setores esquerdistas do PT na capital paulista, com pouco poder político no interior do partido e da gestão; (b) a opção de governabilidade executada fora a incorporação de setores conservadores e malufistas à maioria governista, sobretudo por meio das nomeações de subprefeitos. Isso teria dificultado a realização do OP em subprefeituras

11 O que não quer dizer que tenha sido o único critério para nomeações.

dominadas por membros de partidos não comprometidos com a participação. Ou seja, no caso paulistano, o OP fracassara pela *vontade política débil* do Executivo em mantê-lo prestigiado junto ao governo e a salvo das pressões da sociedade política.

A justificativa do fracasso ou sucesso do OP se aplica a uma concepção que o vê por uma perspectiva que reforça o papel da sociedade civil em seu protagonismo. Ao considerar apenas a vontade política positiva ou negativa como elementos para o sucesso ou fracasso do OP, Avritzer permanece com uma leitura que exclui a sociedade política e suas dinâmicas de atuação *no* OP, ou seja, a mantém fora do próprio OP. Quando traz a dimensão da sociedade política, permanece preso ao referencial teórico que enxerga nela apenas um ator em chave positiva ou negativa com relação ao OP, que cria ou não cria, fortalece ou não fortalece as experiências de OP. E, desse modo, o OP permanece pairando no ar, como um instituto intrínseco à sociedade civil, embora sua existência seja condicionada à vontade da sociedade política.

Isso também se reforça quando trata do PT. Não se quer aqui negar as origens históricas do Partido dos Trabalhadores, realmente distintas da vasta maioria dos outros partidos políticos brasileiros e amplamente analisadas pela literatura (Meneguello, 1989; Keck, 1991; Doimo, 1995; Secco, 2011). Meu argumento é o de que, novamente quando parece encaminhar-se para trilhar o caminho de uma análise mais propriamente política sobre a importância do OP no projeto partidário petista – e isso significa problematizar os eventuais dividendos políticos e eleitorais que possam ser colhidos pela implementação do OP –, Avritzer trata de ver o PT como mero *veículo* das demandas participativas da

sociedade civil. Seguramente, não se trata *apenas* disso.

Repõe-se, assim, a limitação em se considerar os partidos políticos e governos apenas com relação à vontade política, para se implementar ou não propostas participativas. Em suma, a incorporação da sociedade política em sua argumentação é restringida por seu arcabouço teórico anterior, o que impede Avritzer de avançar significativamente na incorporação das dinâmicas próprias da sociedade política à análise.

Considerações finais

O debate acadêmico sobre o orçamento participativo tem discutido, nos anos recentes, as relações entre as instâncias de participação e suas articulações com a sociedade política. A maior parte dessa literatura se refere à verificação empírica de elementos organizativos do OP que se relacionam à atuação direta do governo e dos partidos governistas no processo participativo¹². Outros trabalhos têm procurado apontar alternativas teórico-metodológicas para a compreensão das instituições participativas considerando a confluência entre sociedade civil e sociedade política (Cortes e Silva, 2010; Gurza Lavalle, 2011).

Esse veio de análise não foi trilhado por Avritzer, pois poria à prova suas teses originais sobre uma sociedade civil que demanda espaços de participação e atua neles de maneira autônoma pela democratização do Estado. O argumento de que “o elemento analítico relevante é como sociedade civil e sociedade política interagem” (Avritzer, 2009, p. 165) mantém intacto o espírito de seus textos desde *A moralidade da democracia*. É notável como, em *Participatory institu-*

12 Ver nota 2.

tions in democratic Brazil, embora se avance na observação do contexto local das relações internas dos governos e partidos, sociedade civil e sociedade política permanecem como categorias estanques. Pouco se diz sobre o quanto a dimensão substantiva da sociedade civil – tal como conceituada por Avritzer –, em vez de se afirmar, pode ser diminuída nas experiências de OP e em outras das novas instâncias participativas.

Uma vez que as preocupações teórico-analíticas de Avritzer se referem, desde seus primeiros trabalhos, ao papel da sociedade civil no processo de democratização do Brasil e da América Latina, fica eclipsada nos textos do autor a dimensão estatal, governamental ou mesmo a referente aos partidos políticos, à exceção do PT, por suas origens ligadas aos movimentos sociais. De modo geral, o foco sobre a dimensão societária e democratizante do OP obscurece sua dimensão político-estratégica, tanto aquela referida

nos governos e partidos líderes de governos, como na dimensão mais propriamente vinculada às novas dinâmicas possibilitadas pela criação desse espaço participativo, na interação daqueles representantes eleitos aos fóruns de delegados e aos conselhos do OP com a competição político-partidária própria da democracia representativa. Trata-se, enfim, dos limites que lhe sugerem sua própria trajetória de pesquisa sobre as relações entre sociedade civil e Estado e as inovações institucionais da democracia participativa.

A agenda de pesquisa que se coloca, sobretudo quando as discussões se encaminham para o debate sobre a efetividade das instituições participativas (Pires, 2011), deve combinar preocupações metodológicas e teóricas sobre as relações e entrelaçamentos entre sociedade civil e sociedade política nelas. E, talvez, sobre a própria validade analítica das distinções estanques entre essas duas categorias no estudo das instituições participativas.

Bibliografia

- AVRITZER, Leonardo (1995). “Cultura política, atores sociais e democratização”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, p. 109-122.
- _____. (1996). *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- _____. (1997). “Um desenho institucional para o novo associativismo”. *Lua Nova*, v. 1, n. 39, p. 149-174.
- _____. (2002a). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- _____. (2002b). “O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. (2003a). “O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- _____. (2003b). “Prefácio”. In: RIBEIRO, Ana Clara; GRAZIA, Grazia de (orgs.). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP).
- _____. (2005). “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. In: SANTOS, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- _____. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.) (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo (2004). “O associativismo na cidade de São Paulo”. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp.
- AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian (2004). “Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- BAIERLE, Sergio (1992). *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeitos nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação de mestrado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. (2002). “OP ao termidor?”. In: VERLE, João; BRUNET, Luciano (orgs.). *Construindo um mundo novo: avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Brasil*. Porto Alegre: Guayí.
- BEZERRA, Marcos (2004). *Participação popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de Orçamento Participativo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- BOHMAN, James (1996). *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press.
- CANCLINI, Nestor G. (2008). *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. Trad. Heloísa Cintrão e Ana Regina Lessa. 4. ed. São Paulo: Edusp.
- COHEN, Joshua (1997). “Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, James; REHG, William (eds.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press.
- CORTES, Soraia; SILVA, Marcelo K. (2010). “Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos”. *Estudos de Sociologia*, FCL-Unesp, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 425-444.
- DAHL, Robert (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- D’ÁVILA FILHO, Paulo (2000). *Democracia, clientelismo e cidadania. A experiência do orçamento participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre*. Tese de doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- DIAS, Márcia (2002). *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.
- DIAS, João M. (2006). *O orçamento participativo na cidade de São Paulo: confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. Dissertação de mestrado, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, São Paulo, PUC.
- DOIMO, Ana Maria (1995). *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Anpocs.
- DOWNS, Anthony (1956). *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Brothers.
- FILOMENA, César (2006). *O agonismo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal: a experiência da Administração Popular em Porto Alegre*. Dissertação de mestrado, Porto Alegre, PUC-RS.
- GOULART, Jefferson (2006). “Orçamento Participativo e gestão democrática no poder local”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 49-78.

- GURZA LAVALLE, Adrian (2003). “Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990”. *Novos Estudos*, n. 66, p. 91-109.
- _____. (2011). “Participação: valor, utilidade, efeitos e causa”. In: PIRES, R. R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; ACHARYA, Arnab (2004). “Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo”. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- HABERMAS, Jürgen (1984). *Theory of communicative action*. Boston: Beacon Press.
- _____. (1995). *Between facts and norms*. Cambridge: MIT Press.
- KECK, Margaret (1991). *PT: A lógica da diferença. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática.
- LINZ, Juan; STEPAN, Alfred (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MENEGUELLO, Rachel (1989). *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. São Paulo: Paz e Terra.
- NAVARRO, Zander (2003). “O ‘Orçamento Participativo’ de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico”. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.) (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- OTTMANN, Göetz (2006). “Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil”. *Novos Estudos*, n. 74, p. 155-175.
- PIRES, Roberto R. C. (org.) (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.
- PRZEWORSKI, Adam (1991). *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RIBEIRO, Ana Clara; GRAZIA, Grazia de (orgs.). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP).
- RIZEK, Cibele (2007). “São Paulo: orçamento e participação”. In: Oliveira, F.; Rizek, C. (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo.
- RODGERS, Dennis (2009). “Subvertendo os espaços participativos? Políticas locais e orçamento participativo na Buenos Aires pós-crise”. In: CORNWALL, A.; COELHO, V. S. (orgs.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública.
- ROMÃO, Wagner de Melo (2010a). *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. Tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2010b). “Entre a sociedade civil e a sociedade política: participatory institutions in democratic Brazil”. *Novos Estudos*, n. 87, p. 199-206.
- SECCO, Lincoln (2011). *História do PT*. São Paulo: Ateliê Editorial.
- SHAH, Anwar (ed.) (2007). *Participatory budgeting*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

SOUZA, Luciana (2010). *Do local para o nacional: o orçamento participativo e as novas práticas políticas petistas*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.

TAYLOR, Charles (1985). *Philosophy and the human sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

TEIXEIRA, Ana Claudia; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (2006). “Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático”. In: DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Ed. Unicamp.

TEIXEIRA, Ana Claudia; TATAGIBA, Luciana (2005). *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, PUC-SP. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise de políticas públicas da cidade de São Paulo, 25).

WAMPLER, Brian (2007). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Artigo recebido em 24/01/2011

Aprovado em 25/11/2011

Resumo

O Eclipse da Sociedade Política nos Estudos sobre o Orçamento Participativo

A literatura acadêmica sobre os novos espaços de participação surgidos no Brasil da redemocratização tem privilegiado sua caracterização como lugares de protagonismo da sociedade civil. Essa visão se torna ainda mais marcante nos textos sobre as experiências de Orçamento Participativo. Este artigo sustenta que tal enfoque limita a compreensão sobre tais instâncias de participação, pois obscurece a influência fundamental que as dinâmicas próprias da sociedade política exercem sobre esses espaços. Busca-se reconstituir as origens dessa lacuna a partir da análise da obra de Leonardo Avritzer sobre as relações entre a sociedade civil e o Estado e as inovações institucionais da democracia participativa.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Sociedade civil; Sociedade política; Democracia participativa; Estado.

Abstract

The Eclipse of the Political Society in the Studies on Participatory Budgeting

The academic literature on the new spaces of participation emerged in Brazil's re-democratization has focused its characterization as areas of civil society protagonism. This view becomes even more pronounced in the papers on the experiences of participatory budgeting. This article argues that such approach limits the understanding about these instances of participation, because it obscures the fundamental influence that the political society dynamics have on these spaces. We aim at reconstructing the origins of this gap, by analyzing the work of Leonardo Avritzer on relations between civil society and state and institutional innovations of participatory democracy.

Keywords: Participatory budgeting; Civil society; Political society; Participatory democracy; State.

Resumé

L'éclipse de la Société Politique dans les Études sur le Budget Participatif

La littérature académique sur les nouveaux espaces de participation qui sont apparus au Brésil à partir du retour à la démocratie, privilégie leur caractérisation en tant qu'arènes protagonistes de la société civile. Cet abordage ressort

davantage dans les textes sur les expériences du Budget Participatif. Cet article défend qu'un tel abordage limite la compréhension sur ces instances de participation, car il cache l'influence fondamentale exercée par les dynamiques propres de la société politique sur ces espaces. Il cherche à reconstituer les origines de cette lacune à partir de l'analyse de l'œuvre de Leonardo Avritzer sur les relations entre la société civile et l'État et les innovations institutionnelles de la démocratie participative.

Mots-clés: Budget participatif; Société civile; Société politique; Démocratie participative; État.