

# Acesso ao poder.

## Clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia

*Paulo M. d'Avila Filho  
Vladimir Lombardo Jorge  
Ana Fernanda Coelho\**

Neste trabalho apresentamos uma possibilidade interpretativa das conexões pouco estudadas entre mecanismos de participação democrática e as trocas assimétrico-clientelísticas, assim como alguns resultados parciais de uma análise empírica dos instrumentos participativos na gestão pública local, dos dispositivos de participação legislativa, dos conselhos comunitários e do arranjo chamado orçamento participativo em três municípios do Estado do Rio de Janeiro.<sup>1</sup>

---

\* Paulo M. d'Avila Filho e Vladimir Lombardo Jorge são doutores em ciência política pelo IUPERJ, Ana Fernanda Coelho é mestre em ciência política pelo IUPERJ, todos professores do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio. Este artigo é uma versão modificada de um *paper* apresentado ao VII Encontro Internacional da BRASA em junho de 2004 no Rio de Janeiro. E-mail de Vladimir: <vlj@alternex.com.br>, e-mail de Ana Fernanda: <anafernandacoelho@uol.com.br>.

<sup>1</sup> Este trabalho é um produto da pesquisa “Gestão Pública e Mecanismos de Intermediação de Interesses Público/Privado nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro”, ainda em andamento, apoiada pelo Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio, sob a coordenação do Professor Paulo M. d'Avila Filho (pdavilaf@soc.puc-rio.br), financiada pela FAPERJ. Agradecemos aos alunos Miguel Jost, Raquel Barcelos, Renata Bateira (CNPq-PIBIC) e Renata Salomone (FAPERJ).

<i>Civitas</i>	Porto Alegre	v. 4	n. 2	jul.-dez. 2004	p. 211-233
----------------	--------------	------	------	----------------	------------

Os temas envolvendo controles democráticos, cidadania ativa, governança, *accountability* e empoderamento vêm se constituindo em um campo de estudos, sobretudo a partir de fins dos anos 80. A alegada crise da democracia representativa formal, os clamores transnacionais por acesso aos centros de decisão e redução das desigualdades sociais e pelas necessidades de se produzir interações mais eficientes entre recursos e demandas por parte do poder público, apontam cada vez mais para a necessidade deste campo de investigação e análise. Um dos problemas encontrados nos trabalhos sobre o tema, contudo, é a dificuldade de se delinear os limites e as possibilidades das experiências geralmente chamadas de democracia participativa. Não são raras as análises que reconhecem uma espécie de ruptura nesses arranjos, nos quais a sociedade civil e seus verdadeiros interesses se emancipam de nossa história, marcada por formas antigas de dominação política, rompendo a tutela do Estado como se fosse possível imaginar uma cidadania não regulada. De outra parte, cuidadosos estudos, em seu esforço de dissecar os pormenores das estruturas participativas, encontram elementos “impuros”, resíduos de formas supostamente tradicionais de fazer política, que indicam o malogrado esforço emancipatório. Os “verdadeiros interesses sociais manifestos”, encontrar-se-iam, agora, capturados pela razão instrumental do Estado ou submetidos aos grilhões do clientelismo político, embora travestidos de modernidade democrática.

Os complexos problemas que derivam da análise precedente não podem ser explorados no âmbito deste trabalho. Procuraremos apresentar algumas reflexões iniciais sobre os resultados da pesquisa empírica realizada em três municípios do Estado do Rio de Janeiro, Mangaratiba, Niterói e Petrópolis, focalizando os mecanismos participativos e sugerindo algumas indagações sobre seus limites e possibilidades. Trata-se, portanto, de um estudo de caso, pontual, como na maioria das pesquisas que versam sobre os novos mecanismos participativos. Na primeira parte deste esforço, no entanto, apresentaremos um enquadramento analítico que pretende suscitar, ainda que de modo exploratório, algumas reflexões conceituais que procuram escapar da polarização acima delineada. Desta forma, acreditamos poder redimensionar os limites e possibilidades interpretativas dos experimentos participativos.

## Gestão pública, democracia e clientelismo

O tema da participação política é extremamente controverso dentro da reflexão produzida pela filosofia política clássica e moderna. Desta derivam matrizes muito distintas com relação à forma de encarar o problema, que irão conformar um campo de disputa pelas noções de liberdade, igualdade, democracia e cidadania. As chamadas tradições liberal e republicana produzem formulações aparentemente inconciliáveis entre sistemas de participação direta e representativa. O pensamento político contemporâneo, entretanto, concede um novo tratamento a esta questão. A inescapável exigência por participação política leva o pensamento político a produzir um variável universo de possibilidades democráticas, ancoradas nas mais distintas tradições, a despeito da corrosiva crítica levada a cabo pela chamada Teoria das Elites ou realista. No seio destas contendas, surgirá um conjunto de proposições que acreditam estar aproveitando aspectos virtuosos para a construção de uma determinada concepção de “boa ordem”, tanto de uma, quanto de outra matriz, em uma perspectiva complementar: neocorporativo (Hirst, 1992), democracia participativa (Bobbio, 1986), associativa (Cohen, 1995) ou deliberativa (Habermas, 1997). A preocupação com o problema da intermediação de interesses público/privado é o cerne deste debate. O esforço de criar regras “justas” de decisão coletiva esbarra nos interesses dos atores envolvidos, suas estratégias de ação e com as trocas políticas assimétricas. Este é o desafio com o qual a teoria democrática contemporânea irá se defrontar. O problema central em torno da qualidade da democracia se encontra na inescapável tentação normativa de equalização das condições de participação e interferência nos centros de decisão e a assimetria endógena às trocas políticas.

O caráter incremental da decisão política estará presente no debate em torno da administração pública e gestão local. A controvérsia entre um estilo de administração máquina, que valoriza o insulamento do corpo técnico administrativo em relação às escolhas da população, e uma administração compartilhada, que supõe serem os indivíduos afetados pela política pública, ou seus representantes, os mais aptos a opinar sobre sua aplicação, a despeito de suas implicações técnicas, já se revelava um dos principais pontos de disputa em torno do planejamento urbano no final do século XIX. A partir dos anos 50, com a revisão crítica realizada por cientistas políticos norte-americanos, o problema ganha corpo. Estudos empíricos (Anthony Downs, 1957; Banfield,

1965; Lindblom, 1968) demonstravam que o processo decisório norteamericano poderia ser melhor descrito como um “incrementalismo desarticulado”, “o êxito através da desordem”, desmistificando, assim, as pretensões exegéticas e construtivistas da “administração máquina” (Hall, 1995, p. 392). Nos anos 60, a esquerda produziu percepção semelhante (Castells, 1989). Entre os grandes eixos temáticos encontrava-se aquele que seria fatal para a legitimidade dos planejadores da “administração máquina”: a desconfiança generalizada em relação ao planejamento do perito. A ação consistia em convocar os planejadores para trabalharem junto com a comunidade, transformando-os em planejadores-orientadores. Cabia-lhes explicitar o debate sobre a fixação de metas e objetivos, tarefa que os signatários da “administração máquina”, haviam evitado.

Há mais do que uma semelhança fortuita entre o planejador como incrementalista desarticulado e o planejador orientador comunitário. Ambos partem da premissa de que todos trabalham dentro de um mundo pluralista, no qual o planejador tem um poder e uma influência limitados. Isso reflete a preocupação em contextualizar a função de planejamento no universo de forças sociais que compõem o espaço da cidade. Força-nos a reconhecer o aspecto eminentemente político do planejamento público. Essas forças atuam tanto no processo de composição do planejamento quanto no de sua aprovação. A primeira constatação fundamental é a de que sempre será necessário dialogar com os representantes da sociedade civil, sejam políticos profissionais ou não. A segunda é a de que a arena política contraria a utopia do planejamento como fruto da intervenção puramente técnica do perito. A “administração máquina” é assim mais uma representação fictícia, mas útil – na medida em que justifica seus programas protegida pela alegada *expertise* dos especialistas – do que uma prática efetiva, aqui e alhures. A diferença repousa nas alternativas apresentadas. Ao contrário do incrementalista, o planejador orientador comunitário supõe a possibilidade de criação de outros canais de interlocução entre gestores de programas e a população, como os conselhos comunitários, além das representações formais constituídas no legislativo (Forester, 1980). A extensão dos espaços democráticos, nos quais seja possível a coexistência de formas tradicionais de representação e simultaneamente novos formatos participativos, parece ser um dos caminhos que ganham relevo diante do quadro só em linhas gerais traçado.

A criação de um espaço público deliberativo de interlocução, diálogo e interação entre os diversos interesses, acompanhado pelos agentes governamentais, permitiria maior permeabilidade e sensibilidade estatal diante das demandas a serem atendidas, contribuindo, não apenas para estruturar o fenômeno da governança, como também com processos de *accountability* e empoderamento. Esses mecanismos possibilitariam a redução de práticas políticas predatórias na relação entre poder público e interesses sociais. Trata-se da criação de novos sistemas de intermediação de interesses. Estes canais teriam três importantes papéis como incremento democrático: (a) garantir maior legitimidade às decisões e maior base de apoio à implementação de políticas governamentais; (b) contribuir para a criação ou fortalecimento de uma espécie de cultura cívica ao aproximar os indivíduos do mundo público, ou desagregar a dicotomia sociedade-Estado, sem que ambos percam suas identidades; (c) criar mecanismos de fiscalização da ação governamental, que passaria a ter novos canais para prestação de contas.

Os trabalhos de análise empírica mencionados foram feitos em contextos de expansão dos direitos de cidadania, sugerindo que o clientelismo será uma forma de intermediação de interesses onde quer que tenhamos assimetrias políticas sobre os benefícios patrimoniais, ou seja, tanto no referido terceiro mundo quanto em países considerados de democracia avançada. Tanto aqui, quanto lá, ou alhures, o clientelismo se apresenta como estratégia moderna de obtenção de benefícios por parte dos atores sociais minimamente organizados e desejosos de auferir determinados benefícios, os *clientes*, com os mandatários legítimos da gestão dos benefícios patrimoniais, materiais ou simbólicos, seus *patronus* (d'Avila, 2002).

A questão é saber se ao falarmos de clientelismo, estamos diante de uma herança, um resíduo de uma sociedade hierarquizada embutida dentro da sociedade moderna. Se assim for, estaremos vivendo em uma sociedade que ainda não se modernizou completamente, e ao fazê-lo destruiria estes resíduos; ou, de outra forma, estamos diante de um tipo de relação política que, ao contrário de definhar, tenderia a assumir formas de expressão que disfarçam o seu conteúdo original, confundindo-se com o meio democrático, frustrando as expectativas de superação de traços considerados residuais e passageiros. Longe de simplesmente suprimir relações de clientela, o aumento da competição política vem reduzindo a distância ou a desigualdade entre *patronus* e clientes, possibilitando novos formatos e maior espaço de negociação

entre as partes com incidência direta sobre as possibilidades da troca. A recente transição para a democracia testemunhou o grande aumento da disputa por votos, assim como o crescimento das organizações da sociedade civil vem configurando um cenário pluralista cada vez mais poliárquico que incrementa a competição entre lideranças e associações de perfil popular (Bahia, 2003; Carvalho, 1998; Diniz, 1982; d'Ávila, 2000; Gay, 1998). Nesta chave, o clientelismo moderno seria caracterizado por suas propriedades *miméticas*, capacidade de se confundir com o meio democrático e *metamórficas*, capacidade de mudar sua forma no tempo e no espaço, de acordo com o contexto social no qual opere (ver d'Ávila, 2002).

Luiz Henrique Nunes Bahia (2003) deu uma grande contribuição às análises sobre o clientelismo no Brasil. Segundo Bahia, a abordagem da troca constituiria a melhor forma de interpretar o jogo da política em seu sentido mais geral, da ordem pública e da aspiração ao poder, e no processo mais restrito que se refere ao processo decisório da organização política. A troca política se diferenciaria das trocas tanto sociais em seu sentido mais geral, quanto das econômicas em particular, na medida em que não constitui trocas tão inespecíficas quanto as primeiras, nem tão específicas quanto as segundas. O problema da simetria ou assimetria nas trocas, um elemento fundamental para a definição conceitual da troca política em geral e da clientelista em particular, não escapa ao autor: “entende-se por simetria, as trocas em equilíbrio e por assimetria, as situações em desequilíbrio. Estas últimas, expressam situações de troca em que as recompensas não são iguais, seja da perspectiva do observador, do ator ou de ambos. A troca política, se caracteriza por [ser] sempre assimétrica [...]” (Bahia, 2003, p. 33).

Na gênese de toda a ordem social, tanto na interpretação dos construtivistas lógicos quanto na dos evolucionários, como sugere Hayek (1960), está presente uma macrotroca política. A troca econômica não será possível, no sentido macro, sem um mínimo de garantia fornecida pela troca política. A característica fundamental a toda organização será a produção de hierarquias e assimetrias de poder, presentes no seio da troca política. As outras formas de troca serão autorizadas por uma hierarquia de poder legitimada por leis, consensos, costumes. O entendimento central dessas considerações para a análise seguinte sobre o fenômeno do clientelismo é de que o que se troca em política não são favores pessoais, como acontece entre indivíduos comuns entre si, mas favores de autoridade. Em política, são os benefícios do exerci-

cio da autoridade que entram na troca (Lindblon, 1979). A assimetria é, portanto, um fator endógeno à troca política e, por conseguinte, à toda organização social. O clientelismo será caracterizado como um tipo de troca política assimétrica. Toda sociedade precisa organizar a distribuição do poder político-patrimonial. A propriedade, seja ela privada ou pública, por ser principalmente excludente, precisa organizar-se em forma de poder patrimonial excludente, segundo um modelo hierárquico qualquer, é aí que proliferam as potencialidades do clientelismo.

A relação clientelista vai operar dentro do campo das hierarquias e assimetrias, como em um jogo em que serão definidos os quinhões distributivos de toda a sorte de benefícios, um jogo absolutamente político, onde o poder de barganha e a capacidade dos atores em trocar e negociar os benefícios mútuos serão decisivos para os seus resultados. A conclusão a que se pode chegar, a partir das considerações feitas, é de que o clientelismo se enraíza intrinsecamente na hierarquia inerente a toda organização, particularmente nos espaços não regidos pela lei. Não constitui, portanto, em um resíduo da sociedade tradicional, um corpo estranho à modernização.

Se o diagnóstico estiver correto, formatos de participação política, portadoras dos objetivos elencados anteriormente, não deixarão de conviver com aspectos clientelistas, tal como apresentados. Experimentos democráticos que ampliam a participação política não estão infensos à incorporação de aspectos das relações assimétrico-clientelistas, a despeito da intencionalidade dos sujeitos envolvidos. Realizados em contextos políticos competitivos, porém, marcados por significativa assimetria de poder entre os atores sociais, os resultados das trocas clientelistas assegurarão baixíssimo grau de utilidade esperada, aos olhos do observador, para os potenciais clientes. No Brasil, sociedade industrial mais desigual do mundo, carente de toda a sorte de benefícios de autoridade pública, os quinhões auferidos nas trocas, por parte de segmentos populares, constituem necessidades básicas alardeadas como direitos, mas conquistadas através das oportunidades de troca política. Os possíveis ganhos podem variar de acordo com a capacidade de negociação dos atores. Por parte dos clientes, contam a organização, a capacidade de instrumentalização do seu capital político e a qualidade dos canais de intermediação de interesses. Em outras palavras, a qualidade da democracia talvez possa influenciar compensando, ainda que parcialmente, o impacto negativo da desigualdade e assimetria nas trocas. Trocas políticas assimétrico-cliente-

listas, por estarem permeados por procedimentos de democracia participativa, podem produzir efeitos menos nocivos no que diz respeito à apropriação privada de recursos públicos do que as relações clientelistas tradicionais.

Sistemas participativos ou de controles democráticos, sejam encarados de um ponto de vista de Estado, como *governance*, seja pelo ângulo da sociedade civil, como empoderamento, não deixarão, necessariamente, de comportar traços de um clientelismo moderno, compatível com os sistemas democráticos contemporâneos. A inclusão na arena política de mecanismos que ampliem a participação, contudo, podem trazer prejuízos aos arraigados modelos de relações clientelistas produzidos no interior da competição partidária e eleitoral, particularmente em âmbito local. A convivência de formas tradicionais de clientelismo político com os novos formatos assumidos a partir de processos participativos sugere a competição entre fórmulas clientelistas distintas. Esta competição oferece maior possibilidade de escolha para os potenciais clientes, em um contexto de baixa institucionalização dos canais de acesso aos centros de decisão e alocação de recursos públicos, o que já significa um benefício considerável. Se, ao mesmo tempo, as externalidades negativas do clientelismo, entendidas como apropriação privada de recursos públicos, puderem ser reduzidas em função da publicização do jogo político e de mecanismos de *accountability* contidos no arranjo, a opção dos clientes pelo novo sistema tenderia a reduzir os impactos predatórios do clientelismo tradicional. Isso significa dizer que sob determinadas condições o clientelismo pode ser encarado como uma alternativa popular legítima para a obtenção de benefícios.

A coextensão<sup>2</sup> das trocas políticas assimétricas com mecanismos de participação política parece marcar a dinâmica política municipal. A desigualdade social brasileira encontra ressonância na assimetria de acesso aos centros de decisão. O alto grau de discricionariedade contido nas instituições decisoras sugere que uma importante moeda de troca por parte dos *patronus* pode ser o acesso político. Este cenário em um contexto de valorização da participação comunitária na gestão de políticas públicas, tanto pela opinião pública quanto por organismos de fomento internacionais indica que a própria inclusão partici-

---

<sup>2</sup> Na medida em que podem ocupar o mesmo espaço ao mesmo tempo, a coextensividade dos fenômenos estudados contraria as “leis” de uma sociologia política que os considere antitéticos.

pativa pode se transformar em objeto de negociação. Para além das trocas diretamente envolvidas no que se poderia chamar de conexão eleitoral, na qual um parlamentar se posta como mediador entre demandas e recursos de autoridade (d'Ávila et al., 2004), a constituição de canais de intermediação de interesses, participação comunitária ou controles democráticos serão valores de troca. A não institucionalização (formalização jurídica) ou a institucionalização nebulosa de certos mecanismos participativos, a instrumentalização destes mecanismos por parte da autoridade política, o acordo político não regulado entre lideranças partidárias e líderes comunitários ou mesmo a racionalidade político-estratégica das lideranças envolvidas, sejam elas mais ou menos profissionalizadas, abrem o espaço para a troca política assimétrico-clientelista a partir de algum dispositivo de discricionariedade ou dependência política.

Mecanismos de intermediação de interesses público/privado, sistemas participativos e instrumentos de controle democráticos e prestação de contas em âmbito local, municipal, têm sido alguns dos objetos de investigação na pesquisa que está sendo desenvolvida, a qual nos referimos na introdução. Na sessão seguinte passaremos a análise empírica de alguns destes arranjos nos municípios pesquisados até aqui. O objetivo é apresentar algumas hipóteses iniciais a respeito da coextensividade sugerida, a partir de alguns elementos contidos nos desenhos institucionais participativos locais.

## **Poder local e participação popular**

O objetivo desta seção é levantar algumas hipóteses e proceder a uma análise empírica preliminar, a partir do viés analítico apresentado da coextensividade das trocas políticas assimétrico-clientelistas e mecanismos de participação política. Desta forma procuraremos apontar elementos que contrariam a dicotomia conceitual discutida na sessão anterior. Serão analisados os seguintes instrumentos de intermediação de interesses e participação popular existentes nos municípios de Mangaratiba, Niterói e Petrópolis: dispositivos de participação legislativa e os Conselhos Comunitários, entre os quais o Orçamento Participativo (daqui em diante, OP). Os dispositivos aqui tratados se referem a formas de participação popular na atividade legislativa local. No âmbito municipal, as possibilidades de participação da sociedade podem ocorrer da seguinte forma, como mostra o Quadro 1.

**Quadro 1**  
Mecanismos de Participação Popular

<i>Petrópolis</i>	<i>Mangaratiba</i>	<i>Niterói</i>
Iniciativa Popular Referendo e Plebiscito Audiência Pública Petição Tribuna Livre Ouvidor do Povo	Tribuna Popular	Audiência Pública

Fonte: Leis Orgânicas Municipais e Regimentos Internos das Câmaras dos Vereadores dos Municípios de Mangaratiba, Niterói e Petrópolis.

De acordo com o Quadro 1, o Regimento Interno de Petrópolis é o que contempla o maior número de mecanismos de participação popular no processo legislativo, seis no total. Enquanto que o Regimento Interno de Mangaratiba e de Niterói possuem um instituto cada. Uma análise dos artigos dos Regimentos Internos das Câmaras destes municípios, bem como dos mecanismos participativos locais, sugere que além da acentuada diferença acerca da quantidade de institutos de participação, Petrópolis apresenta maior pluralidade de sujeitos institucionalizados e de acesso, sendo possível ao cidadão a iniciativa legislativa. Cabe ressaltar o arranjo normativo dos mecanismos de participação. Segundo a tradição democrática liberal, a transparência das instituições políticas é imprescindível para incentivar o controle e fiscalização do cidadão sobre as autoridades. Da mesma forma, a clareza normativa é condição necessária ao estímulo da participação popular. No Regimento Interno de Petrópolis, em comparação aos demais, as definições e os critérios que regulamentam a execução dos mecanismos de participação são mais claros. Já os Regimentos Internos de Mangaratiba e Niterói, nesse quesito, são ambíguos, não elucidando todas as questões suscitadas.

Ainda que seja mais claro com relação aos procedimentos que devem ser adotados para a participação popular, mesmo o Regimento Interno de Petrópolis é impreciso no que diz respeito à definição “das entidades legítimas de representação da sociedade civil”. A caracterização como entidade reconhecidamente legítima é um dos requisitos para o credenciamento participativo

em seus diversos formatos. Nossa hipótese é de que a ausência de definição permite que se incorporem elementos discricionários ao processo participativo. A discricionariedade garante o campo de trocas, onde os recursos de autoridade podem ser hipotecados aos postulantes em troca de apoio e reconhecimento político, ou seja, se estabelecem as possibilidades das relações assimétricas entre *patronus* e clientes. A superação desta lacuna, no entanto, exigiria um esforço classificatório regimental difícil de imaginar e que, também, não deixaria de conter os elementos da negociação entre os recursos de autoridade e seus pleiteantes.

Os procedimentos participativos tais como emendas de iniciativa popular têm o mérito de dispensar o parlamentar como intermediário, evitando, assim, a possibilidade descrita acima. É preciso observar, no entanto, que essa dispensa se refere apenas ao credenciamento do pleito popular. Sua aprovação dependerá de jogos de troca entre lideranças populares e os mandatários e entre estes na dinâmica política da Câmara. Os vereadores, além de seus recursos de autoridade, levam uma vantagem inicial por serem profissionais operadores da política, mais familiarizados com as regras do jogo parlamentar para interferir na tramitação de um projeto. Neste caso, projetos de origem popular que não tenham sido acolhidos por um padrinho poderão encontrar mais dificuldades de serem aprovados do que aqueles que foram encampados por um parlamentar. O patamar de ingresso no jogo democrático das trocas, contudo, já é outro, criando maiores possibilidades de negociação para os potenciais clientes.

Mecanismos como o referendo e o plebiscito também não estão alheios aos elementos das trocas tal como estamos desenvolvendo. Na medida em que a liderança política é fundamental tanto para a criação do pleito quanto para as pretensões de êxito das partes envolvidas, a mobilização dos recursos e do capital político das lideranças que possuem cargos eletivos será central. Ainda que a demanda possa ser um produto das lideranças partidariamente organizadas, esses mecanismos permitem um grau bastante significativo de insulamento do processo decisório ao controle político dos *patronus*, na medida em que se constituem em procedimentos mais próximos do que se poderia considerar como democracia semidireta.<sup>3</sup> Mas são dispositivos de utiliza-

---

<sup>3</sup> Para Bobbio (1996), o sistema de representação é tido como uma realidade inescapável. As fórmulas de democracia direta como o *referendum* e o plebiscito têm seu lugar restringido em

ção restrita, acionados em ocasiões muito especiais, nas quais “grandes questões” estão em pauta. Essas questões não são o objeto das trocas políticas assimétrico-clientelistas, mas sim problemas ordinários ou específicos. Talvez isso explique por que, em âmbito local, onde, supostamente, seria mais fácil adotar tal dispositivo, este é raramente acionado.

A coextensividade identificada, no entanto, não está sendo encarada como uma “impueza” exógena, tampouco como exemplo de um engodo. Esses canais participativos potencializam a posição dos potenciais clientes em suas trocas, alargando seu universo de possibilidades. Embora não seja uma condição suficiente, pois exigem uma série de requisitos e qualificações por parte dos usuários; organização, capacitação de lideranças populares, entre outros, estes instrumentos não deixam de constituir potenciais mecanismos institucionais de empoderamento.

Além dos dispositivos de participação no Poder Legislativo, os conselhos municipais constituem outra forma de intermediação de interesse em âmbito local. Os conselhos fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo na gestão pública, através de parcerias com a sociedade civil organizada em um formato de co-gestão, representando a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público não estatal (Raichelis, 1998). Estes conselhos são caracterizados por serem órgãos de consulta, deliberação e/ou fiscalização que funcionam como instrumentos de participação popular na formulação de políticas, contribuindo ainda na administração do município em setores determinados. Os Conselhos Municipais são regulamentados por leis estaduais e federais, mas devem ser criados por lei municipal, sendo definidos como órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal, criado e instalado por iniciativa do poder executivo municipal. Parte dos membros dos conselhos é eleita por seus pares e parte é escolhida pelos representantes da administração pública. Todos devem ser nomeados pelo prefeito.

Gohn (2001) ressalta que no Brasil podemos diferenciar três tipos de Conselhos de acordo com sua origem.

---

uma sociedade complexa, não podendo ser um instrumento único ou mesmo recorrente de deliberação.

- a) Conselhos criados pelo Poder Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares.
- b) Os Populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o poder público. Para tanto, necessitam apresentar projetos de lei à Câmara de Vereadores, justificando a necessidade de criar o Conselho.
- c) Os Institucionalizados, criados por leis originárias do poder Legislativo a partir pressões e demandas da sociedade civil, com possibilidade de participar da gestão dos negócios.

A classificação de Gonh nos permite visualizar e retomar o argumento desenvolvido em relação aos dispositivos legislativos. O entrelaçamento entre a organização da sociedade civil e o poder público está expresso nas três possibilidades de origem apresentadas. Como descrito acima, estamos lidando com mecanismos de intermediação de interesses que reforçam laços de cooperação entre o público e o privado: seja como incremento que potencializa a intervenção social organizada da comunidade nos assuntos públicos, constituindo mecanismo de empoderamento social; seja a partir de um outro enquadramento, governança democrática, como canal que maximiza a ação governamental, na medida em que, ao promover a interlocução entre as partes envolvidas, constituiria redes de apoio, legitimação e eficiência da intervenção do poder público no tecido social. Trata-se, portanto, de um instrumento de controle democrático do mundo público.

A possibilidade do exercício do poder discricionário através da mobilização dos recursos de autoridade, contudo, estão dados desde o início. Nas três possibilidades, o instrumento participativo e a própria participação podem ser o objeto da barganha ou negociação entre potenciais *patronus* e os seus clientes, entre lideranças governamentais e não governamentais. No primeiro caso, é o Executivo quem toma a iniciativa a partir de um cálculo estratégico qualquer. No segundo, a vontade popular terá que passar pelo crivo do Legislativo. No terceiro, o Legislativo é quem o faz, ainda que supostamente movido pelo interesse popular. Isso não significa que o conselho será inevitavelmente “capturado”, ou sua natureza democrática malograda. Significa que foi criada mais uma célula de participação social que não está alheia às trocas assimétrico-clientelistas modernas, mas, ao mesmo tempo, representa uma alternativa potencial ao clientelismo local tradicional. Não

fosse essa uma possibilidade positiva para a ampliação do exercício da cidadania ativa e criação de mecanismo de fiscalização e prestação de contas, seria espaço de formação ou qualificação de novas lideranças. O grau de autonomia ou independência destes conselhos em relação ao Executivo dependerá de uma série de fatores que constituem a disputa política no interior de cada Conselho, cujos resultados podem ser variados e exigem estudo específico. O princípio normativo, o enquadramento teórico, as expectativas dos observadores e a chancela legal de sua existência não garantem o resultado desta contenda. Trata-se, portanto, de um espaço de atuação cujos contornos precisam ser disputados e expressam a coextensividade entre as possibilidades das trocas assimétrico-clientelistas e a representação democrática de interesses, delineando limites e possibilidades dos arranjos participativos.

A classificação sugerida por Gohn nos auxilia a identificar os tipos de origem dos Conselhos. Neste trabalho, contudo, estamos sugerindo classificá-los a partir da sua área de atuação: (a) os que compõem redes de proteção social e (b) os voltados para a gestão pública e o desenvolvimento econômico local. O primeiro caso compreende todos os Conselhos que atuam em áreas de proteção de direitos de grupos específicos, de assistência social e controle de programas sociais (Conselho de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; Conselho de Assistência Social; Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef). A segunda categoria inclui os conselhos atuantes nas áreas de gestão do patrimônio público e de políticas de desenvolvimento de setores da economia local (Conselho de Transportes; Conselho de Turismo; Conselho de Preservação, Urbanismo e Meio Ambiente). Esta classificação nos permite identificar que áreas temáticas têm preponderância entre os Conselhos nos municípios estudados.

A Tabela 1 mostra que 70,8% dos Conselhos dos três municípios se enquadram na categoria “Redes de Proteção” e 29,2%, na categoria “Gestão e Desenvolvimento Econômico”. Os Conselhos de Proteção são maioria nos três municípios. Podemos observar, contudo, que há maior equilíbrio entre as duas categorias em Petrópolis do que nos outros dois municípios, Mangaratiba e Niterói. Para além disso, o número absoluto de Conselhos legalmente instituídos é também maior em Petrópolis, seguido por Niterói e Mangaratiba.

**Tabela 1**  
Áreas de Atuação dos Conselhos Municipais Legalmente Instituídos

<i>Municípios</i>	<i>Conselhos</i>				<i>Total</i>	
	<i>Redes de Proteção</i>		<i>Gestão e Desenv. Econômico</i>			
	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Mangaratiba	10	90,9	1	9,1	11	100,0
Niterói	12	75,0	4	25,0	16	100,0
Petrópolis	12	57,1	9	42,9	21	100,0
Total	34	70,8	14	29,2	48	100,0

Fonte: documentos e folhetos informativos das prefeituras municipais.

Os Conselhos de instalação obrigatória para o repasse de verbas federais atuam em áreas de assistência social e controle de políticas públicas sociais, pertencendo à categoria de “Redes de Proteção”. Estes Conselhos são frequentemente constituídos por iniciativa governamental ou recebem apoio do poder público para sua institucionalização, casos em que são previstos pelas Leis Orgânicas, como Conselhos de educação, saúde, criança e adolescente, entre outros e mesmo o conselho de direitos humanos, previsto pela Lei Orgânica de Petrópolis. Algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar a preponderância destes no total dos Conselhos legalmente instituídos que observamos na Tabela 1: (a) o interesse público no repasse de verbas, nos casos previstos em lei; (b) a pressão para a criação de Conselhos voltados para a proteção de direitos sociais e fundamentais exercida por grupos organizados, nacionais e internacionais, entidades de fomento ao desenvolvimento e, por fim, governos estrangeiros; (c) o reduzido grau de conflito envolvido nos temas tratados por estes Conselhos.

Nos dois primeiros casos, instituições públicas e/ou privadas tomam a iniciativa na formação dos Conselhos, além de garantir apoio e sustentabilidade. Ainda que possam representar desejos latentes da população, esses Conselhos são fruto do cálculo político de atores exógenos aos movimentos sociais, seja um cálculo mais, ou menos altruísta. Para os governos locais,

esses mecanismos participativos significam instrumentos de ganhos representados por recursos que podem ser transformados em capital político nas trocas que envolvem a manutenção dos postos de poder conquistados. Um maior ou menor grau de controle discricionário sobre estes recursos dependerá justamente das disputas e capacidades dos atores envolvidos nos Conselhos: representantes do governo e da comunidade local. Desta forma, por mais que os executivos municipais tenham interesses específicos em sua organização, os Conselhos podem se constituir antes em mecanismos redutores das externalidades negativas das trocas assimétrico-clientelistas tradicionais do que veículos destas. Os efeitos do caráter coextensivo da participação democrática e da assimetria política na formação do arranjo dependem da capacidade política das partes envolvidas.

Com relação à terceira hipótese, ainda que Conselhos de proteção, como os de Direitos Humanos ou Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência possam contrariar interesses, não são passíveis de oposição pública declarada. Conselhos que interferem em planos de gestão e desenvolvimento, como os de Política Agrícola e Fundiária, de Preservação, Urbanismo e Meio Ambiente, de Revisão do Plano Diretor e de suas Leis Complementares ou mesmo OP, podem interferir diretamente nos processos de troca política que envolvem os recursos de autoridade e os interesses econômicos e financeiros dos grupos empresariais e comerciais locais, rivalizando com este tipo de troca clientelista. Isso poderia explicar sua menor incidência nos municípios pesquisados, como pode ser observado na Tabela 1.

Nestes casos, a interferência em potencial pode significar que os apoios e recursos externos para formação deste tipo de conselho são mais escassos e/ou controlados. As lideranças sociais terão mais dificuldades para garantir a institucionalização e a sustentação da manutenção dos instrumentos participativos. Contar com o auxílio de forças políticas identificadas com a ampliação dos mecanismos de controles democráticos e que possuam recursos de autoridade pode ser um importante reforço nesta empreitada, abrindo um canal através do qual se pode trocar participação por apoio político. Esta moderna troca pode promover, contudo, resultados democráticos positivos ao constituir alternativas ao clientelismo tradicional.

Diante deste quadro, a hipótese aqui apresentada é a de que o critério de avaliação destes Conselhos, portanto, não pode ser seu grau de autonomia frente ao Estado (a idéia de captura), sob pena de constante frustração de expectativas, mas, talvez, os resultados específicos em relação ao perfil distributivo e alocativo dos recursos, negociados ponto a ponto. O OP de Porto Alegre é um conselho municipal de orçamento que tem no Executivo, fonte de inspiração e sustentação, compõe uma troca política assimétrica entre a “sociedade” e o governo, não regulada pela lei, mas que, ao mesmo tempo, contém interessantíssimos “critérios gerais de justiça distributiva”, além de outros incrementos democráticos (d’Avila, 2000). Os conselhos do orçamento merecem uma análise específica em função de sua incidência direta na distribuição dos recursos públicos.

O OP é uma espécie de conselho, como vimos anteriormente, frequentemente criado por iniciativa política da Prefeitura, embora nem sempre legalizados. A animação da sociedade é feita por intermédio das lideranças sociais, principalmente comunitárias, muitas delas vinculadas ao partido governista. O grau de controle da máquina governamental ou do partido no governo e seus militantes sobre os processos, procedimentos decisórios e seus resultados pode variar caso a caso, mas, assim como seu funcionamento, o êxito dos instrumentos democráticos é extremamente dependente da estrutura e coordenação fornecida pelo Executivo.

Com relação ao perfil alocativo das experiências participativas, Petrópolis e Niterói apresentam as obras como principal reivindicação da população.<sup>4</sup> O orçamento público pode ser dividido em três grandes partes: pessoal, custeio e investimentos. Os recursos para pagamento de pessoal e custeio, manutenção de patrimônio e serviços é mais fixo ao passo que o montante de investimento varia e é mais flexível em relação a sua aplicação. É desta parte do orçamento que se originam os recursos disponíveis para apreciação pública nos modelos participativos. É curioso observar que o item obras constitui a maior parte da destinação de recursos de investimento, tanto em municípios que possuem quanto que não possuem OP.

---

<sup>4</sup> O mesmo fenômeno pode ser observado em Porto Alegre entre os anos de 1993-1997 (Ver d’Avila, 2000).

As obras e pequenos consertos são também a principal preocupação dos vereadores em sua atividade no legislativo. Em função de uma série de constrangimentos impostos pela hierarquia federativa, na qual os municípios devem respeitar as constituições estadual e federal, a intermediação de interesses paroquiais acaba sendo o alvo privilegiado das lideranças políticas com ou sem mandato. Tais interesses são a moeda de troca entre *patronus* e clientes, entre os detentores de recursos de autoridade e os demandantes.<sup>5</sup> Nossa hipótese é a de que este tipo de benefício público se torna capital político em um cálculo que corta verticalmente as relações de poder e liderança em âmbito local. Desde o Executivo, passando pelos intermediários, os vereadores, até as lideranças comunitárias locais, todos são beneficiados com o implemento de um serviço público de grande impacto imediato. Esses atores se constituem em benfeitores, na medida em que colaboraram de alguma forma para sua realização. Podem, assim, trocar seu êxito por apoio político.

Dentro dessa linha de argumentação, portanto, os experimentos participativos não produzem autonomia em relação ao poder público, particularmente ao Executivo, tampouco alteram o cálculo político das lideranças comunitárias. Essa constatação costuma causar muita frustração aos analistas. Do ponto de vista adotado neste trabalho, contudo, o que estamos observando é mais um exemplo da coextensividade – ao nosso ver, constitutivas dos processos políticos – entre ampliação de mecanismos democráticos e trocas políticas assimétrico-clientelistas. Mais uma vez, não se quer dizer com isso que seja impossível vislumbrar externalidades positivas na instalação destes instrumentos de participação democrática.

## **Participação política e clientelismo: valores de troca**

Muitos aspectos decorrentes da perspectiva interpretativa da coextensividade poderiam ser desenvolvidos a partir das combinações da ampliação do caráter público do debate proporcionado por estes mecanismos participativos e os elementos contidos nas trocas políticas assimétrico-clientelistas. No espaço deste artigo, nos concentraremos em apresentar, sucintamente, alguns destes aspectos.

---

<sup>5</sup> Uma análise da produção legislativa nos três municípios do Estado do Rio de Janeiro revelou que boa parte desta produção está voltada para o atendimento de demandas sociais específicas e pontuais consubstanciadas em pequenas obras de interesse local (ver d'Avila et al., 2004).

A coextensividade entre a ampliação de canais democráticos de participação política e as trocas clientelistas, em seus formatos modernos, nos permite visualizar duas ordens de fenômenos: em primeiro lugar o caráter mimético e metamórfico do clientelismo, confundindo-se com o meio democrático e se transformando de acordo com o terreno ou cenário no qual opere; em segundo lugar as externalidades positivas verificadas com a estruturação de mecanismos de controle democrático, a despeito do caráter endógeno das trocas políticas assimétricas.

Com relação aos benefícios potenciais gostaríamos de considerar, no escopo deste trabalho, ao menos dois aspectos. O primeiro consiste na ampliação, na publicização do debate. Independente dos objetos precípuos de discussão nos fóruns participativos, se obras ou outros, o caráter público do processo de escolha das prioridades alocativas dos recursos, mesmo que limitados, subtrai parcela de controle discricionário sobre estes recursos por parte dos mandatários dos cargos eletivos locais. Sobretudo porque se cria um caminho alternativo às trocas clientelistas tradicionalmente constituídas e à rede que se forma em torno delas: executivo-legislativo-eleitor. Podemos afirmar que, ao se instituir canais alternativos de obtenção de benefícios públicos, o potencial cliente passa a ter uma nova opção, desde que perceba utilidade no arranjo para a consecução de seus fins. A subtração de parcelas de controle passa a ser um problema para o vereador. O secretário do OP de Petrópolis nos informou que um dos problemas enfrentados pela secretaria é a disputa pela “paternidade” das obras realizadas: “[...] os vereadores colocam placas próximas ao local das obras como se fossem conquistas deles”. O subtexto é o de que a Secretaria Executiva, por contribuir ativamente na organização do processo participativo, teria mais direitos sobre essa “paternidade”, “[...] embora as obras sejam conquistas da comunidade organizada”. O segundo aspecto diz respeito ao objeto da troca política em torno dos instrumentos participativos. Quanto mais os valores democráticos contidos na idéia de participação popular ganham relevo no cenário político, mais facilmente se transformam em moeda de troca entre os detentores de recursos de autoridade e seus potenciais clientes. O município de Petrópolis tem sido palco de uma disputa muito ilustrativa deste argumento.

Em 26 de junho de 1995, a Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Petrópolis encaminha ao gabinete do prefeito um projeto substitutivo total para a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1996, onde consta o artigo 24, que obriga os vereadores a discutirem com o C.C.A. (Colégio Comunitário

para Assuntos Orçamentários) a Lei Orçamentária para o ano seguinte. Este substitutivo é lançado em ata, mas é vetado pelo prefeito com o apoio de um parecer técnico.<sup>6</sup> Tratava-se de um grupo de vereadores que procuraram institucionalizar um mecanismo de participação popular junto ao Legislativo, a fim de discutir a proposta orçamentária enviada pelo Executivo antes de sua votação em plenário. O Executivo se apressa em evitar tal institucionalização, desconstruindo, assim, um importante instrumento de apoio e poder político para os vereadores de oposição.

Anos antes, as primeiras tentativas executivas de implantação de uma base de apoio popular aos seus projetos pela via da participação na elaboração da peça orçamentária são recebidas com desconfiança por alguns vereadores da Câmara.

[...] Quanto à discussão sobre a participação popular na composição da Lei, a população já escolheu seus intermediários, seus representantes, ou seja, nós os vereadores. Se a corrente política que me apoiou quiser apresentar alguma Emenda ao projeto que o faça por meu intermédio [...].<sup>7</sup>

O argumento central do representante parlamentar é precioso: os vereadores são os intermediários entre o povo, suas demandas, e os recursos de autoridade, benefícios públicos, e nenhuma outra instância será suficientemente legítima para tirar-lhes esse papel. Alguns anos mais tarde, a disputa política local entre situação e oposição, ao mesmo tempo, leva um vereador do PT a discursar a respeito da falta de efetivação de mecanismos participativos por parte do Executivo municipal.

[...] O Orçamento participativo que defendemos institui um processo de gestão pública da cidade proporcionando, conseqüentemente, um mecanismo de controle social sobre o Estado. [...] Para implementá-lo, porém, a vontade do Executivo é um elemento fundamental.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Relatório da comissão de finanças e orçamento da Câmara Municipal de Petrópolis, 26/06/95. Proposta de substitutivo total do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 1996. Veto parcial do prefeito ao substitutivo total da Comissão de Finanças e Orçamento ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (31/08/95). Câmara Municipal de Petrópolis.

<sup>7</sup> Ata da 18ª Reunião Ordinária do 2º Período Legislativo de 1993 (15/09/93) – Câmara Municipal de Petrópolis.

<sup>8</sup> Ata da 53ª Reunião Ordinária do 2º Período Legislativo de 1997 (10/12/97) – Câmara Municipal de Petrópolis.

O que os episódios acima parecem indicar é que há uma disputa em torno do tema da participação. Uma disputa que pode ser entendida como o tradicional enfrentamento entre Executivo e Legislativo, ambos querendo aumentar sua capacidade decisória e neutralizar ou reduzir capacidade alheia. Esta tem sido uma das possibilidades interpretativas desta contenda, realizada através do uso de um instrumento participativo como forma de alterar a correlação de forças entre os dois Poderes em nível municipal (Dias, 2002); uma iniciativa que tem sido mais executiva do que legislativa. No contexto do argumento desenvolvido neste trabalho, contudo, trata-se de uma disputa por clientela e a moeda de troca política, neste caso, é a própria participação popular.

### Considerações finais

Em todos os exemplos aqui apresentados, os dispositivos ou mecanismos de participação dependem em alguma medida dos recursos de autoridade para sua efetivação, mesmo que estejam previstos em lei. Tal como definido na primeira parte, o que se troca em política são recursos de autoridade. Trocas de natureza assimétrica entre os detentores legítimos da autoridade sobre os benefícios patrimoniais e cartoriais do Estado (os *patronus*) e os demandantes, beneficiários potenciais destes recursos (os clientes). A participação se insere, assim, em um constructo de trocas assimétrico-clientelistas. Esse constructo só é possível, entretanto, em um contexto no qual os benefícios de participação são considerados um valor pelos atores envolvidos na troca. Isso significa dizer que só pode se realizar em contextos democráticos nos quais as noções de *accountability*, governança, empoderamento e controles democráticos, além do sistema representativo partidário, vão ganhando relevo. Podemos considerar, portanto, um cenário moderno, com o qual a assimetria endógena ao ordenamento político e as trocas clientelistas coexistem.

Para uma perspectiva que aposte no processo de democratização constante da vida pública, nos valores de um republicanismo cívico, na recondução do espaço da política como constitutivo de homens livres e iguais, promotora de eticidade pública – não necessariamente moralidade privada –, este é o grande ganho que a ampliação dos mecanismos de intermediação de interesses e participação política podem trazer. Nesta chave, a questão central não é a eliminação dos vestígios clientelistas na esfera pública, que seriam substituídos por alguma ideia rousseauiana de democracia, na qual os recursos de autoridade

de são eliminados pela imediata identificação entre sociedade civil e Estado, unidimensionalmente personificadas. A questão é que os espaços vão sendo criados, estão abertos à disputa. Trata-se de disputá-los. Se, por um lado, os mecanismos de democracia participativa e/ou deliberativa não eliminam os conteúdos clientelistas da organização do poder, por outro lado a patronagem não pode mais ignorar a participação popular como um valor na arena política. Os resultados dessa coextensividade e seus efeitos para a vida pública no Brasil ainda não podem ser de todo precisados, mas o fenômeno requer aos analistas, ao mesmo tempo escrupulo e imaginação política.

## Referências

- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BANFIELD, E. C. *Big city politics: A comparative Guide to the political Systems of Atlanta, Boston, Detroit, El Paso, Los Angeles, Miami, Philadelphia, St. Louis, Seattle*. Nova Iorque: Random House, 1965.
- BENEVIDES, Maria Vitória de. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo e clientelismo: uma discussão conceitual. (1ª publicação 1977). In: *Pontos e bordados*. Escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo: a experiência das associações de vizinhos de Madri*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- COHEN, Joshua and Joel Rogers. *Associations and democracy*. London: Verso, 1995.
- D'AVILA FILHO, Paulo. M. 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, mimeo.
- . Tanto Aqui Quando lá ou alhures: o clientelismo como estratégia moderna. In: *VII Congresso Luso-Afro-Brasileiro: as linguagens da lusofonia, 2002*, Rio de Janeiro, [www.iuperj.br/lusofonia/papers/paulomdavidafilho.pdf](http://www.iuperj.br/lusofonia/papers/paulomdavidafilho.pdf). Rio de Janeiro, 2002.
- ; JORGE, Vladimir; ALVES, Ana Fernanda Coelho. Orçamento Público Municipal: controles democráticos e participação política. Paper apresentado ao VII Encontro Internacional da BRASA, Rio de Janeiro, Junho de 2004.
- ; ———; ———. Legislativo Municipal e intermediação de interesses: notas de pesquisa. Paper apresentado ao *IV Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Rio de Janeiro, Julho de 2004.

- DIAS, Marcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política, patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DOWNS, Antony. *An economy theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.
- FORESTER, John. Critical theory and plainning practice. *Journal of the American Planning Association*, n. 46, 1980.
- GAY, Robert. *Rethinking clientelism: demands, discourses and practices in contemporary Brazil*. Connecticut College, mimeo, 1998.
- GOHN, M. G. M. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 1 e 2.
- HALL, Peter. *Cidade do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- HAYEK, Friedrich A. von (Friedrich August). *The constitution of liberty*. London: Routledge, 1960.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.
- LINDBLOM, Charles Edward. *The policy-making process*. New York: Prentice-Hall, 1968.
- LINDBLOM, Charles Edward; COHEN, David K. *Usable knowledge: social science and social problem solving*. London: Yale Univ. Press, 1979.
- MANGARATIBA. Regimento Interno da Câmara Municipal de Mangaratiba. Suplemento especial do jornal *O Grito*, 1999.
- MANGARATIBA. *Lei Orgânica do Município de Mangaratiba*. s.d.
- NITERÓI. *Lei Orgânica de Niterói*. 2001.
- NITERÓI. *Regimento Interno da Câmara Municipal de Niterói*. 3. ed. 2002.
- PETRÓPOLIS. *Lei Orgânica do Município de Petrópolis*. 3. ed. 2000.
- PETRÓPOLIS. *Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis*. s.d.
- RAICHELIS, Raquel. *Diretrizes para a elaboração de Planos Municipais de Assistência Social*. São Paulo: IEE-PUCSP/Brasília: Secretaria de Assistência Social/MPAS, 1998.