

O aprofundamento da democracia no Brasil

Tendências, conflitos e dinâmica recente

Washington Luís de Sousa Bonfim¹

O objetivo deste texto é refletir sobre algumas das condições em que se vem processando o aprofundamento da democracia no Brasil. Em especial, gostaria de tratar aspectos da disjuntiva representação *versus* participação, que depois de quinze anos da Constituição de 1988 parece ser cada vez mais importante.

Os marcos em que se pode realizar uma discussão como esta são muitos, mas parece frutífero investir em duas estratégias básicas. A primeira está relacionada à descrição de alguns dos pressupostos sobre os quais se assentou o processo de modernização do Brasil, tomando como pano de fundo implícito à

¹Bolsista do CNPq e professor do mestrado em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Este trabalho decorre de reflexões realizadas no contexto do projeto de pesquisa: *Novas dinâmicas institucionais? Descentralização e participação popular em Teresina, Piauí*, financiado pelo CNPq. Endereço: wbonfim@uol.com.br

análise, a organização política do país: federalista, descentralizada administrativamente e dotado de diversos mecanismos de controle social e jurídico das políticas públicas.

Em vista disto, cumpre refletir sobre três ordens de problemas. Primeiramente, o papel dos conselhos gestores nesta dinâmica de participação e seus prováveis pontos de atrito com a democracia representativa. Em seguida, é relevante também tocar a questão dos orçamentos participativos, objeto de ampla atenção da literatura sobre a democratização da nossa sociedade e, tanto quanto ou mais que a experiência dos conselhos gestores, elemento de fricção entre os institutos clássicos da representação e o seu desenho de participação e deliberação (Dias, 2002).

Finalmente, cabe agregar o fenômeno que é conhecido internacionalmente pela literatura como *judicialização da política*. Seus contornos fundamentais encerram uma imersão no debate sobre as possíveis contradições entre princípios democráticos, tais como o da soberania popular, e o estado de direito e o seu guardião, o poder judiciário (Maravall e Przeworski, 2003).

Contata-se na Europa, Estados Unidos e no Brasil uma crescente preocupação com as dimensões que têm tomado o fenômeno. Apesar do conjunto de análises o considerar, via de regra, em registro positivo, faz-se necessário o seu entendimento em função de dois impactos que possui para a discussão da democracia brasileira: o mapeamento dos termos em que vem mudando a relação entre estado e sociedade e, também, as suas implicações para uma adequada compreensão do conceito de cidadania.

Cabe no entanto, antes de começar, fazer duas digressões. A motivação para pensar este conjunto de questões decorre da constatação de que na área de pesquisa a qual venho me dedicando nos últimos três anos, chegamos a um determinado limite das possibilidades de continuar avançando sem uma parada estratégica para análise mais acurada sobre o fenômeno da democracia e seu impacto sobre as políticas públicas no país.

A literatura que trata sobre os conselhos de política no país tem alcançado conclusões muito próximas, aparentemente, de forma independente de variáveis como a política em si, a região geográfica do país, os dados sócio-econômicos da população e o perfil ideológico do partido ou coalizão de partidos no poder. Obviamente, como já se aponta (Arretche, 2003), há problemas metodológicos a serem superados, em especial, o excessivo número de estudos de caso, que não colaboram no processo de generalização a partir das evidências obtidas. Mas, também me parece verdadeiro que um pecado desta literatura tem sido o de negligenciar o desenho institucional mais geral em que a experiência dos conselhos se insere, de maneira que só temos visto as

árvores, ficando irremediavelmente distantes da floresta.

Creio ainda que seja possível, a partir de reflexões mais gerais sobre os dilemas institucionais da democracia brasileira, progredir na direção de construirmos algumas hipóteses para contemplarmos em futuras pesquisas aspectos comparativos dos diversos mundos em que está inserido o debate sobre as políticas públicas no Brasil.

Talvez isto signifique um pequeno passo atrás no sentido de dar maior atenção aos aspectos técnicos e de avaliação de políticas, como tem sido reivindicado recentemente como norte para a agenda de pesquisa na área das políticas públicas (Arretche, 2003; Souza, 2003; Reis, 2003; Faria, 2003). Mas pode igualmente contribuir para um entendimento mais verticalizado dos parâmetros “epistêmicos” em que se tem processado a formulação de políticas no país, bem como poderia ainda viabilizar maior clareza sobre o debate institucional que a esta altura parece necessário à compreensão da experiência de controle social das políticas públicas no Brasil, com foco privilegiado à sua adequação ao enorme conjunto de desigualdades sociais e regionais que marca a nossa realidade.

Neste sentido, o texto está dividido em quatro seções. A primeira discutirá algumas bases interpretativas da realidade da democracia no Brasil contemporâneo, enfatizando os aspectos de avanço do ponto de vista da democracia representativa e o desenvolvimento de mecanismos de participação na vida política nacional.

A segunda seção trata conjuntamente os temas dos conselhos gestores e do orçamento participativo, tentando compreender de que maneira as duas experiências se inter cruzam e oferecem desafios à compreensão do debate sobre a representação e a participação.

A terceira enfocará os termos do debate sobre a judicialização da política no Brasil, especialmente a partir do conceito proposto por Vianna e Burgos (2002) de soberania complexa, que será entendido aqui como uma tentativa teórica de começarmos a discutir o aprofundamento da democracia brasileira sob o ângulo da convivência definitiva entre os princípios da representação e da participação.

Na conclusão, como resultado dos debates precedentes, o propósito é apresentar algumas hipóteses de pesquisa que poderiam orientar futuras investigações acerca do tema conselhos gestores e do aprofundamento da democracia no Brasil, especialmente a partir da realidade de sociedades de pouca tradição associativa e marcadas por práticas sociais e políticas de perfil hierárquico e excludente.

Modernização e democracia no Brasil

O debate da sociologia política em torno da questão da modernização no país tem avançado bastante nos últimos anos, após uma importante fase localizada nos anos 70 e 80, quando o seu foco ainda estava voltado à interpretação das bases do autoritarismo (Reis, 1979, 1982; Vianna, 1976; Velho, 1975; Schwartzman, 1975, 1988; Tavares, 1982).

Mais recentemente, tem se consolidado a idéia de que finalmente completamos o processo, apesar dos inúmeros problemas herdados em decorrência da trajetória *pele alto*, sua principal marca característica (Santos, 1993; Vianna, 1996 e 1997; Carvalho e Vianna, 2000; Souza, 2000; Domingues, 2002, 2003).

Obviamente, existem nuances diferenciadas em cada destes autores, que apontam para lugares diferentes no momento de realizar o seu diagnóstico. No entanto, tem se realizado um esforço no sentido de diminuir a presença analítica do aspecto de contraposição atraso-moderno nas diversas abordagens.

A completude do processo modernizador parece então começar a ser compreendida a partir de uma chave específica de nossa rota,² cujo ator fundamental, o estado, e determinadas características ibéricas de nossa formação social passam a constar como variáveis mais relevantes.

O resultado destas análises leva a considerar os problemas das desigualdades sociais, da exclusão ou da *subcidadania* não mais como manifestações de atraso, porém na direção de concebê-las como parte intrínseca da nossa modernidade, ainda que em si, continuem a ser um problema que necessita resolução. Como nos adverte Souza:

O Brasil não é um país moderno e ocidental no sentido comparativo de afluência material e desenvolvimento das instituições democráticas. Mas o Brasil é certamente moderno no sentido ocidental do termo, se levamos em conta que os valores modernos e ocidentais são os únicos aceitos como legítimos (2000, p. 267).

Em Domingues (2002) podemos começar a perceber uma inflexão característica deste raciocínio, que tende a colocar ênfase na interpretação das contradições de nosso processo modernizador na sua capacidade de seguir incorporando os segmentos sociais mais diversos, num processo que denomina “desencaixe”. Assim, com o propósito de não conferir liberdade aos diversos

² Neste sentido, o conceito de *path dependency* é realçado e tem influência, às vezes implícita, sobre as diversas análises (sobre o conceito ver Fernandes, 2002).

atores sociais, os grupos sociais responsáveis pela modernização seguiram um processo de incorporação pela via do estado, bem traduzido pelo termo “cidadania regulada” (Santos, 1979).

Contudo, nos últimos vinte anos, estamos a presenciar a aceleração do “desencaixe”, representado pela incapacidade das elites e do aparelho do estado controlarem a manifestação das inúmeras subjetividades coletivas modernas que foram consolidadas durante o regime militar (Domingues, 2002, p. 462).

Persistiria porém na sociedade brasileira o que denomina *híbrido semi-institucional*, que, em debate com Santos (1993), significaria a impossibilidade da continuidade do processo *pelo alto* de incorporação social. Mas, ao mesmo tempo, não corresponderia à descrição de dois mundos distintos de nossa vida social, um de características poliárquicas e um outro marcado pelo hobbesianismo social.

De qualquer modo, restariam necessárias novas instituições capazes de dar vazão à criatividade social. Neste sentido, para Domingues (2002, p. 477),

a radicalização da modernidade, em geral, vem criando problemas e demandando respostas inevitáveis e até certo ponto inadiáveis sobre aquilo que deveríamos chamar, creio, de terceira fase, de ‘articulação mista’ da modernidade... [nossa questão seria então] como compatibilizar a liberdade com a igualdade e, sobretudo, com a solidariedade e a responsabilidade em uma sociedade complexa, de instituições deficitárias — e muita desigualdade social...

Carvalho e Vianna (2000), discutindo a questão da formação republicana do país, apontam para duas variáveis importantes de análise de nossa formação social e do processo de modernização da sociedade brasileira.

A primeira teria relação com o que estamos aqui chamando de *modernização pelo alto*, que veio significar a constituição de um estado orgânico comunitarista, cujo programa modernizador procurou impedir a formação de vontades individuais autônomas, caracterizando-se por uma ação que viabilizava as “idéias de colaboração e harmonia entre classes sociais” (Carvalho e Vianna, 2000, p. 147).

O segundo ponto dos autores decorre da constatação teórica de que a modernidade e, principalmente, a república, nos lugares onde a burguesia conseguiu deslocar ou subordinar os setores aristocráticos e agrários, foi implantada no contexto da consolidação do estado democrático de direito, sobre uma cultura de liberdade e a autonomia individual.

O contraste com a experiência brasileira é explícito, todavia, é necessário perceber que a partir da transição política à democracia e, principalmente, após

a promulgação da Carta Constitucional de 1988, a política estaria agindo em benefício de um processo de inclusão por baixo, que não apenas viabilizaria as possibilidades de aprendizado social quanto ao conceito de *interesse bem compreendido*, mas também proporcionaria a superação dos elementos de fragmentação e ausência de solidariedade social que caracterizam a sociedade brasileira pós-regime militar (Carvalho e Vianna, 2000, p. 153).

A dimensão do avanço institucional proporcionado pela Constituição ganha assim, centralidade no argumento deste artigo. Como reflete Cittadino (2002), o caráter aberto da Carta de 1988 inverte os termos da discussão do sistema de proteção aos valores fundamentais da cidadania no país, deixando o estado de ser visto como um “inimigo” contra o qual o indivíduo deve ser protegido, para que nele se incorpore a noção dos direitos fundamentais no contexto de um processo político-comunitário e de ampliação do espaço público.

Ainda neste sentido, adverte a autora que a *abertura constitucional* permite que os direitos fundamentais passem por um processo de validação comunitária, pois possibilita “que os cidadãos, partidos políticos, associações etc. integrem o círculo de intérpretes da Constituição, democratizando o processo interpretativo... e, ao mesmo tempo, concretizando a Constituição” (p. 31).

Depreende-se inicialmente, que esta característica constitucional brasileira tem colocado em evidência a questão da relação entre a democracia, entendida como governo da maioria, e o estado democrático de direito, entendido a partir da idéia de separação dos poderes e da noção de *checks and balances*. Como bem o demonstram Maravall e Przeworski (2003), esta disjuntiva está presente na realidade da maioria dos países da Europa e também nos Estados Unidos. Concretamente, a política passa a ser elemento decisivo de interpretação das leis e da consolidação dos valores fundamentais que se incorporam à experiência das diversas sociedades, tornando o Poder Judiciário um ator político chave, porque pode, em última instância, agir em oposição à vontade da maioria legislativa para preservação daqueles valores.

Há contudo, para além da discussão sobre as características da democracia brasileira contemporânea, enfocadas nas próximas seções, uma dificuldade a ser enfrentada. O aspecto participativo da democracia brasileira, presente tanto na atividade partidária clássica, mas sobretudo na organização dos movimentos sociais, ainda parece acanhado e insuficiente para fazer funcionar a contento todo o aparato institucional construído para absorver esta organização. Em outras palavras, os elementos básicos de nossas culturas cívica e política ainda refletem enormemente as condições autoritárias e hierárquicas que marcaram nossa chegada ao mundo e valores modernos. Não à toa, a preocupação com o hobbesianismo social (Santos, 1993), a *subcidadania* (Souza, 2000) e um certo

individualismo predatório (Domingues, 2002).

Este ponto parece povoar não apenas as reflexões da sociologia política, mas parece igualmente presente no âmbito de alguns estudos recentes sobre as políticas públicas e a participação popular (Dagnino, 2000 e 2002; Bonfim et al., 2002; Andrade, 2002; Perissinoto e Fuks, 2002; Cortês, 2002) em que se revelam problemas desta ordem quanto ao funcionamento dos conselhos gestores.

No mesmo viés, um dos questionamentos básicos quanto às experiências de orçamento participativo diz respeito a sua permanência e generalização no país, tendo em vista suas raízes e sucesso estarem vinculados a cidades com tradição associativa e de abertura política para a participação popular, mesmo antes da década de 1990 (Boschi, 1999; Souza, 2001; Santos, 2002; Avritzer e Navarro, 2003).

Tendo em mente esse conjunto de ponderações, Carvalho (2002) enfrenta a difícil controvérsia sobre como aliar na experiência brasileira de modernização tardia, os elementos faltantes de uma cultura política autônoma e republicana às exigências de estoque de capital social que a viabilizam em outras sociedades. Como continuar forjando a democracia na ausência de estoques disponíveis de capital social? Como ampliar a participação política e fortalecer a cidadania sem dispor das “*condições complementares* à vigência do sistema representativo”? (p. 307) Como criar “solidariedade social sem o recurso a um consenso ético consuetudinário”? (p. 309) Trata-se enfim, do que Carvalho, sob a inspiração de O’Donnell (1999), vai considerar como as “dificuldades de realização local do critério de democraticidade” (p. 310).

A resposta aos dilemas colocados recorre à ciência e a convoca sob o suposto de que proporciona uma rede de mediações que viabiliza idéias capazes de se tornarem pontos de referência para os que desejam realizar seus interesses. Em suas palavras:

Aqui se propõe que as agências intelectuais e o conhecimento acumulado por elas concorrem para a revitalização das democracias... tais agências mobilizam amplas redes sociais, capazes de integrar cientistas, empresários, políticos, membros de sindicatos etc... e que, ao ordenarem os termos de qualquer debate, emprestam-lhe um caráter virtualmente universal e integrador... (Carvalho, 2002, p. 326).

Estas reflexões nos colocam diante da possibilidade de começarmos a pensar a agenda de pesquisa, por exemplo, sobre os conselhos gestores, sob novo registro, mais afastado dos aspectos funcionais e institucionais de sua existência. Poder-se-ia então sugerir um enfoque mais interligado às questões gerais do aprofundamento da democracia no Brasil, procurando entendê-lo em sua real dimensão.

Nesta perspectiva, o redirecionamento da pesquisa visa a identificação de variáveis que possam nos ajudar não apenas na generalização do conhecimento sobre o fenômeno dos conselhos, mas igualmente na tentativa de demarcar diferenças concernentes à capacidade de aprofundamento da democracia que vem residindo em cada um dos novos instrumentos participativos legados pela Constituição de 1988 e/ou criados pelas novas experiências de gestão pública durante a década de 1990.

Formatos democráticos contemporâneos: conselhos e orçamentos participativos

Penso não existir uma maneira melhor de iniciar esta seção que fazendo remissão aos termos públicos da discussão sobre as perspectivas do neoliberalismo no Brasil. Em áreas importantes de nossa vida intelectual, como a Educação e o Serviço Social, persiste, mesmo hoje, o diagnóstico de que vivemos sob a égide de um modelo neoliberal de política econômica, reorganização do estado e também, de política social.

A leitura dos textos e o debate passam-nos a impressão de que ainda vivemos um período ditatorial e que todas as intervenções do estado se direcionam à concretização da redução de direitos, da própria máquina estatal e, finalmente, bloqueio da participação ativa dos movimentos sociais no contexto da discussão das políticas públicas (Sposatti, 1997; Pereira, 2000).

Contrariamente, pode-se afirmar que uma análise mais detida sobre o perfil institucional de nossa sociedade, ainda que revele problemas gerais de funcionamento de alguns mecanismos de aprofundamento da democracia no país, indicará que há possibilidade de reunirmos um conjunto de evidências específicas, passíveis de mobilização contra o argumento levantado no interior desta literatura. Em especial porque as demandas sociais têm ocorrido sempre para o estado que, de uma forma ou de outra, vem desenvolvendo enorme capacidade institucional de fazer frente a tais reivindicações, nas mais variadas áreas de política.

Entre as diversas práticas democráticas de participação institucionalizadas a partir de 88, os conselhos foram uma das principais inovações propostas. Sendo que entre os vários mecanismos participativos, estes se constituíram em estratégias privilegiadas para se alcançar uma maior democratização e a ampliação da esfera pública. Concebidos para funcionar como instrumentos capazes de promover uma interlocução permanente entre governo e cidadãos, colocando-os frente a frente para a deliberação sobre os rumos das políticas sociais e a aplicação e uso de verbas públicas, procurando assim modificar as relações entre estado e sociedade, no geral caracterizadas pela verticalidade e

autoritarismo.

Nesta perspectiva, os conselhos foram desenhados no sentido de serem instituições dotadas de relativa autonomia em face dos interesses governamentais, aludindo assim para a possibilidade de reordenação das políticas públicas no Brasil, em busca de formas de governança democrática (Gohn, 2001). Sua composição paritária e plural, possibilitaria a participação dos diferentes setores da sociedade nas suas decisões. Exerceriam assim, funções consultivas, como também fiscalizadoras e, principalmente, deliberativas. Gohn (2001) resume bem as expectativas quanto aos conselhos quando descreve: “Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade-estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população” (p. 83).

Já é longa e diversificada a literatura produzida sobre esses conselhos no país. Nas diversas áreas de política abundam os estudos de caso que procuram entender, quase sempre, o mesmo conjunto de questões sobre a participação dos representantes da sociedade civil, o perfil das decisões tomadas, a interação entre os atores sociais e os agentes públicos e sua capacidade de influência sobre as decisões relativas à implementação das políticas. Também há alguns trabalhos que procuram um caminho mais analítico e menos descritivo de análise, inclusive na tentativa de se buscar uma forma mais compreensiva de conhecimento sobre o fenômeno³ (Raichelis, 1998; Carvalho, 1998; Dagnino, 2002; Coelho *et alli*, 2002; Andrade, 2002; Perissinotto, 2002; Fuks, 2002; Cortês, 2002a e 2002b).

Contudo, os problemas que surgem nesta literatura parecem ser sempre muito semelhantes: representatividade dos conselheiros; capacitação; paridade na participação *vis à vis* a questão das especificidades do trabalho governamental e a militância do movimento social; poder de agenda do Executivo; desinteresse das administrações pelas discussões e deliberações dos conselhos; falta de clareza sobre objetivos e funções do conselho e de sua representação da sociedade, são alguns dos temas, como dissemos, recorrentes (Bonfim *et alli*, 2002).

No conjunto dos diagnósticos mais reflexivos sobre a questão, o registro teórico em que a experiência é levada em consideração tende a ressaltar o seu papel de esfera pública não-estatal (Raichelis, 1998; Gohn, 2001), ou, no

³ Além dos trabalhos aqui referenciados, deve-se enfatizar o volume número de trabalhos apresentados nos diversos seminários e congressos científicos de áreas como Saúde, Educação, Ciência Política, Sociologia e outras. Há, igualmente, um conjunto bastante expressivo de teses e dissertações escritas e em andamento sobre o tema.

mesmo sentido, aproximá-los de formas mais diretas e inovadoras de ampliação da esfera pública e exercício da democracia deliberativa (Avritzer, 2000).

Por outro lado, quando se põe em debate o conceito de controle social das políticas, os embaraços identificados quanto à modernidade brasileira se apresentam, levando à constatação de que a tradição autoritária e patrimonialista do estado brasileiro, bem como nossa própria cultura política, se constituiriam em empecilhos ao avanço das formas de governança democrática (Coelho *et alli*, 2002; Andrade, 1998; Sposati e Lobo, 1992).

Um enfoque interessante a considerar, no contexto da discussão que estamos fazendo, é concernente à temática da institucionalização desses conselhos, e também, da constatação, algumas vezes negligenciada de que são, em verdade, conselhos estatais, que pertencem à organização do estado e que, neste sentido, têm diversas limitações. Uma delas relativa ao que Michels (1982) considera ser uma *lei de ferro*, ponderando inevitável a oligarquização das decisões, em face da organização burocrática de qualquer movimento político, inclusive os sociais.⁴

Uma segunda limitação decorrente da natureza estatal desses conselhos remete ao debate sobre os limites da democracia representativa, no momento em que é confrontada com elementos participativos exógenos ao processo eleitoral. Interrogações quanto ao caráter deliberativo dos conselhos são imediatas, ao se procurar investigar sua legitimidade, em face das características, em geral corporativas, da representação da sociedade civil que tem assento nessas instituições. Além disso, quando se enfoca o aspecto de imposição da agenda por parte das organizações governamentais, perguntas concretas e oportunas devem ser feitas: não são os governantes legítimos para propor políticas? Não seria esta a sua principal prerrogativa constitucional?

Um foco claro destas indagações é que elas pretendem se afastar do terreno normativo onde normalmente se travam os debates sobre os conselhos, levando os investigadores muitas vezes a hipóteses mal dimensionadas, que confundem expectativas com operação institucional concreta. Não quero, em nenhuma circunstância, indicar na direção de algum retrocesso na discussão da participação da sociedade civil nos conselhos, mas compartilhar a apreensão de Dagnino (2002) quanto ao caráter idílico da descrição que muitas vezes se faz da sociedade civil: repositório de virtudes, isenta de conflitos e redentora da questão social no país.

⁴O ponto foi lembrado de maneira muito pertinente por Sônia Draibe (Unicamp), nos seus comentários aos textos da mesa “Participação Política e contexto: conselhos e processo decisório”, do GT de Políticas Públicas, da Anpocs, no XXVI Encontro Anual da associação, em outubro de 2002.

Neste sentido, uma possibilidade concreta de avanço nas pesquisas sobre os conselhos, para além da continuidade dos exercícios no sentido já apontado por Cortês (2002b), poderia residir na análise de suas relações com o Poder Executivo, não apenas do ponto de vista da dinâmica interna de disputa no interior desses órgãos, mas confrontando o perfil concreto das políticas adotadas e o conteúdo das discussões levadas a cabo naquela instância de participação.⁵

Com este perfil, talvez possamos avançar no curso do incremento de nossa capacidade de entendê-los como parte do arcabouço geral de aprofundamento da democracia brasileira, redimensionando expectativas e caminhando na direção de discussões menos normativas de sua atuação. Mais importante ainda, poderíamos concretizar um programa de pesquisa voltado ao exame das

...conseqüências do recurso cada vez mais utilizado à atuação da sociedade civil em contextos onde a extrema desigualdade torna difícil postular uma sociedade civil no singular... Não é só a globalização que coloca desafios ao estado nacional. Interação estreitamente com ela um paralelismo entre setores sociais que experimentam condições e oportunidades de vida tão desiguais. *Nesse contexto, o próprio engajamento da sociedade civil pode implicar novas formas de oligarquização de recursos* (Reis, 2003, p. 14, grifo acrescentado).

Esta ênfase na possibilidade de oligarquização de recursos, também compartilhada por Stepan (2002) no contexto da polêmica sobre a descentralização no Brasil⁶ e, em outra chave analítica quanto à descentralização, por Boschi (1999), produz o ensejo de introduzir a discussão sobre as experiências de orçamento participativo.

Em primeiro lugar, cabe anotar que a experiência, cuja notoriedade está ligada à sua implantação no município de Porto Alegre, pelas administrações petistas daquela capital desde o final da década de 80, disseminou-se fortemente pelo país e embora os dados da literatura sejam um tanto imprecisos,⁷ mais de uma centena de municípios, dirigidos por variadas

⁵ Nesta perspectiva, Marysol Oliveira tem enveredado seu trabalho de pesquisa para tese de mestrado em políticas públicas, na UFPI, sob minha orientação. O título provisório do trabalho é “Participação política na administração pública: a construção da política de atendimento da criança e do adolescente em Teresina pós-ECA”.

⁶ Um tópico não abordado neste *paper*, em que pese sua relevância para a discussão proposta, tem relação com o tema do federalismo no Brasil. Há inúmeros autores também preocupados com as conseqüências do modelo federalista brasileiro sobre o gerenciamento e a possível diminuição do grande de desigualdades sociais e regionais do país. Debruça-se igualmente a literatura, sobre as implicações da desigualdade quanto à distribuição de recursos e eficácia das políticas. Ver: Carvalho, 2001; Souza, 2001b e 2002; Stepan, 1999 e 2002; Arretche, 2002.

⁷ Coelho *et alli* (2002), citando como fonte o Instituto Polis, afirmam a existência 140 municípios que praticam o OP, no ano de 2001. Enquanto isto, Avritzer (2003) reconhece a existência de 103 municípios, entre os anos de 1997 e 2000. O mesmo autor, com base em Teixeira (2003) identifica a

coalizões de partidos, têm hoje implantada alguma forma de consulta popular sobre a destinação orçamentária dos investimentos a serem realizados pelo poder público local.

Souza (2001a), com a finalidade de efetuar uma revisão da literatura produzida sobre o OP, elenca algumas das principais variáveis a partir das quais se avalia o seu sucesso. No debate sobre os argumentos e as teses encontradas, identifica algumas questões mais salientes, tais como: “empoderamento” dos pobres; redução do clientelismo; “empoderamento” dos desorganizados; vontade política; e aumento das receitas locais. Obviamente, os comentários sobre a experiência são quase sempre positivos, indicando para as possibilidades de aprofundamento da democracia no país, via participação política no processo decisório para alocação de verbas públicas destinadas ao investimento, notadamente em infra-estrutura.

Alguns alertas porém, são feitos quanto à temática e a investigação sobre o OP. Primeiramente, adverte Souza (2001a) que embora a tradição de associativismo e afluência dos municípios onde se implanta a experiência pareçam importantes para definição do seu sucesso, não se pode pular imediatamente para conclusões de que ela não seria reproduzível em municípios do Norte e Nordeste do país, pois, “a busca de lógica única no terreno da ação coletiva é inútil, em razão da multiplicidade de fatores que se articulam para chegar a determinado resultado de política pública” (Santos, *apud* Souza 2001a, p. 12).

Acrescenta ainda a autora que as evidências não apontam diretamente para um “empoderamento” dos pobres, de vez que os grupos de mais baixa renda da população, nos casos analisados, não têm participado das discussões. Ressalta, todavia, que tem ocorrido um redirecionamento de recursos públicos para áreas antes muito pouco contempladas com obras e serviços.

Da mesma forma, quando observa o “empoderamento” dos desorganizados, relata que os estudos não têm fornecido evidências concretas nesta direção, tendo em vista que a participação parece estar circunscrita aos grupos e indivíduos que já possuem histórico de ligação com formas associativas presente na esfera pública local. Ainda em relação ao aspecto da mobilização política de atores, “argumenta-se também que a tese de que o OP é uma forma de mudar ‘velhas práticas clientelistas’ pode não se sustentar em todas as cidades que o implantaram” (Souza, 2001a, p. 14).

presença do PT em 52 das 103 experiências catalogadas. O detalhe é que ambos os números podem estar corretos, tendo em vista que em 2001 iniciou-se o mandato dos atuais prefeitos, que governarão até dezembro de 2004.

Dois outros temas que são identificados na literatura sobre o OP têm especial interesse nos termos deste artigo. O primeiro deles é relativo a uma variável encontrada em alguns dos estudos: a vontade política.

Avritzer⁸ (2003) é explícito na sua utilização, indicando-a como chave no entendimento das experiências participativas de orçamento. Por exemplo, ao analisar o caso de Chapecó, em Santa Catarina, que assinala como uma cidade rural,⁹ cita o fato do prefeito ter abolido uma rubrica orçamentária destinada ao seu gabinete como exemplo de modificação de práticas administrativas mais tradicionais, relacionada à vontade de implementar uma gestão mais participativa.

Como descreve Souza (2001a), há três problemas a considerar para aceitação da variável vontade política como norte investigativo sobre o OP:

Primeiro, essas visões pressupõem que é possível mudar a realidade pela ação de poucos grupos, em especial grupos não hegemônicos no cenário decisório local ou nacional. Segundo, essas visões desconsideram a rede de circunstâncias e tradições que existem em qualquer tipo de ação política. Terceiro, elas não explicam por que alguns governos do PT deram prioridade a outras políticas para integrar grupos excluídos, como a bolsa-escola em Brasília (Souza, 2001a, p. 14).

Cabe destacar ainda, neste breve repasse de alguns pontos importantes sobre a participação na decisão orçamentária, o aspecto mais caro ao argumento que estamos tentando desenvolver, que busca pensar alternativas de análise ao confronto, ou contraposição, entre o sistema representativo formal e esta participação, engendrada em formas não institucionais de ação estatal, mas que têm efetivo impacto sobre a decisão e implementação de políticas.

Não é o caso de discutir toda a extensão do problema teórico que está envolvido nesta discussão, algo já realizado por Dias (2002), em relação ao caso de Porto Alegre. Mas, os elementos de perda do monopólio da representação por parte dos vereadores e, por consequência, das Câmaras de Vereadores nestes municípios que praticam o OP é significativo. Ademais, como o desenho institucional das experiências varia de local para local, torna-

⁸O artigo citado é parte de uma pesquisa ampla sobre a questão e em um dos artigos introdutórios, Avritzer descreve as quatro variáveis que foram consideradas para análise: participação, capacidade financeira, desenho institucional e vontade política (Avritzer, 2003, cap. 1).

⁹Avritzer descreve que a cidade possui 92% de sua população na zona urbana, muito embora o setor agropecuário responda por 2/3 da atividade econômica municipal. O caso de Chapecó serve para ilustrar na pesquisa realizada (Avritzer e Navarro, 2003) um exemplo de OP em contexto rural. Parece-me, todavia, que a escolha é um tanto enviesada, entre outros motivos porque a sociologia rural tem identificado em certas áreas do país o fenômeno que identifica como *rurbano*, que remete, entre outros, a municípios do interior do país que não mais poderiam ser caracterizados exclusivamente como rurais, em função de um conjunto expressivo de suas características socioeconômicas.

se difícil estabelecer um raciocínio homogêneo, de vez que há níveis diferenciados de participação em cada uma delas e até mesmo a quantidade de recursos disponível à deliberação pública varia de um município para outro.

Contudo, o aspecto normativo das discussões novamente aparece como um ponto a ser refletido com maior precisão. Recorrendo novamente ao trabalho de Avritzer (2003), sua análise sobre a experiência de OP em Recife deixa-nos perceber, para além da utilização da variável da vontade política, o quanto precisamos avançar na compreensão deste debate, tendo como referência um conjunto de variáveis mais objetivo e um desenho de pesquisa mais homogêneo, que possa permitir comparações mais efetivas e as nossas tão famosas generalizações. Vejamos a conclusão de Avritzer (2003) sobre Recife:

Dois elementos tornam o OP na gestão Jarbas Vasconcelos um caso de insucesso: a incapacidade do desenho institucional de transferir elementos deliberativos para as próprias comunidades ou associações e o baixo investimento nas obras do OP. Ambos os elementos serão centrais para o insucesso da proposta... É possível apontar a cidade do Recife com um caso diferente de relação entre infra-estrutura associativa e desenho institucional na medida em que parece ser o único caso [dos que são investigados pela pesquisa] no qual são os mediadores políticos e não os cidadãos interessados que decidem os investimentos em OP. A mudança na administração municipal no Recife no ano de 2001 implicou mudanças no desenho do OP tornando-o mais deliberativo (p. 41).

Fernandes (2003), por sua vez, aponta em sentido oposto às conclusões de Avritzer, colocando Recife como um exemplo de sucesso na tentativa de organização da participação e deliberação públicas quanto ao orçamento municipal.

Seu desenho comparado de pesquisa, utilizando como contraponto o caso de Salvador, chama atenção para o aspecto histórico na análise da consolidação de políticas participativas. Além disso, o enfoque no papel das elites políticas no processo decisório o permite discernir sobre a trajetória distinta, em ambas as cidades, das políticas de participação, identificando no Recife a presença de retornos crescentes que auto-reforçaram a trilha inicial de democratização seguida por Jarbas Vasconcelos e seu sucessor na Prefeitura. Em Salvador, ao contrário, a ausência destes retornos crescentes terminou por influenciar negativamente a rota de democratização (2003, p. 29).

Além de uma óbvia discrepância do ponto de vista da postura metodológica entre os dois autores, por si esta não me parece justificar que se alcance, ao mesmo tempo, conclusões opostas sobre o mesmo fenômeno. Talvez esteja aí indicada a necessidade — para além do aumento de nossos cuidados contra a excessiva influência dos conteúdos normativos que costumam permear discussões no campo da política — de absorvermos novas perspectivas quanto

ao estudo dos fenômenos da democratização da participação, talvez no caminho traçado por Faria (2003), que advoga em favor de uma maior penetração analítica de vertentes da análise de políticas públicas capazes de “explicitamente reconciliar idéias e interesses” (p. 24).

Finalmente, é preciso estar atento à advertência final de Souza em seu artigo sobre o OP. Diz ela:

O maior risco do OP talvez esteja na busca de copiá-lo, tendo em vista sua alta aceitação e visibilidade em cidades que fizeram dele sua marca registrada. A força do OP em Porto Alegre e em Belo Horizonte parece estar na sua capacidade de inserir pessoas e comunidades historicamente marginalizadas no processo político-decisório formal. *Ao fazer com que esses cidadãos passem a ter o direito de decidir – e não apenas de ser ouvidos – é possível que se esteja gerando um impacto de mais longo prazo na extremamente assimétrica correlação de forças no Brasil. Mas pode-se estar também abalando o frágil equilíbrio entre o executivo e o legislativo locais, com conseqüências para o sistema representativo formal* (2001a, p. 16, grifo acrescentado).

A judicialização da política no Brasil – algumas reflexões

Já se faz extenso o conjunto de estudos que trata a questão da judicialização da política em nossa sociedade.¹⁰ Não é propósito deste artigo resenhar a bibliografia, ou sequer tecer considerações aprofundadas sobre o conjunto da questão. Trata-se tão somente de mapear os termos de um debate, a partir da perspectiva de um grupo de autores dos mais produtivos na área, que têm feito um esforço coletivo de reflexão sobre a temática (Vianna *et alli*, 1999, 2000 e 2002).

Esta direção se justifica em razão do fato que o ponto levantado em seus estudos, tem profunda conexão com as preocupações que esboçamos aqui, na tentativa de compreender de que maneira os princípios clássicos das democracias representativa e participativa podem ser reconciliados teoricamente, de modo que possamos vislumbrar alternativas analíticas e metodológicas menos marcadas pelo excessivo de normativismo das análises.¹¹

¹⁰Dois autores principais têm especial relevo nesta discussão: Maria Tereza Sadek (2000) e Luiz Werneck Vianna *et al.* (1999 e 2002). Outros autores das ciências sociais também têm se debruçado sobre o tema, a partir de perspectivas bastante diversas, ver, por exemplo, Arantes (2002).

¹¹A esta altura, depois de tanta insistência com relação ao aspecto negativo da influência de abordagens normativas sobre a democracia brasileira, é necessária uma breve qualificação. O que se está aqui a reclamar diz respeito à tendência dos autores que se apóiam nesta perspectiva, de desconsiderarem aspectos concretos e históricos da realidade estudada. Esta postura tem vários efeitos: alimenta expectativas excessivas quanto à participação, por exemplo; impede a percepção de avanços significativos que ocorrem de maneira “molecular”; e, finalmente, tende a trazer ao desenho meto-

Vianna e Burgos (2002), depois de circunscreverem sua análise em torno dos conceitos de americanismo e revolução passiva em Gramsci, indagando sobre as possibilidades de neles identificar uma chave para compreensão do direito como operador de “transformações moleculares” e assim, elemento de sustentação de um processo de democratização contínua e regulação, a partir de “baixo” de uma nova vida estatal (p. 358), voltam-se a um outro debate clássico da teoria política moderna: princípio da maioria *versus* vontade geral.

A questão principal se encontra na possibilidade do Poder Judiciário, através das cortes constitucionais, se investir como um ator em defesa da “vontade do corpo político instituída na Constituição”. Como já enfatizamos algumas vezes no decorrer do texto, não se trata de um fenômeno nacional, e Ferejohn e Pasquino (2003) procuram analisá-lo à luz das experiências europeia e americana.

Segundo estes dois autores, a raiz dos problemas que decorrem da relação entre a democracia e a lei reside no fato de que ambos os sistemas operam a partir de institucionalidades distintas, pois, enquanto a democracia diz respeito às instituições eleitorais, governos e parlamentos, a justiça tem a ver com os tribunais, a polícia e os advogados. Além disso, a legislação que emana do princípio da maioria, consagrada no Parlamento, passa de um conjunto de instituições para outro, ao chegar ao Judiciário, e, “onde quer que as instituições legais reclamem ampla autoridade para regular e estruturar as interações sociais, o governo democrático vê-se de alguma forma restringido” (Ferejohn e Pasquino, 2003, p. 243).

Da mesma maneira que Vianna e Burgos (2002), Ferejohn e Pasquino vão buscar no direito americano os primórdios da relação conflituosa entre os dois princípios. Remetendo à obra de Tocqueville, *A democracia na América*, argumentam que no aristocrata francês, os fundamentos da autoridade judicial poderiam ser encontrados na fragmentação da autoridade dos representantes eleitos. Portanto, o crescimento da autoridade judicial estaria vinculado à fragmentação política da sociedade americana (2003, p. 249).

Desta constatação, Ferejohn e Pasquino derivam que é a existência de um sistema político fragmentado e com pouca capacidade de decisão a primeira explicação para a judicialização. Na realidade, propõem que:

Se a judicialização é atrativa depende de como se vê o que se poderia chamar de status quo pré-político. Se se imagina que, sem interferência governamental, o status quo exibe muitas injustiças sociais e econômicas — do tipo que poderia ser corrigida pela ação governamental — a noção de que a autoridade soberania

deveria estar estreitamente limitada pelas restrições legais está destinada a parecer pouco atrativa (Ferejohn e Pasquino, 2003, p. 247).

No caso europeu, os autores identificam uma tendência, desenvolvida durante o pós-guerra, de diminuição do compromisso de alguns países com a tradição de soberania parlamentar e associam este movimento à influência da obra de Kelsen, que considerava a adjudicação constitucional uma função mais legislativa que judicial.

Neste sentido, ponderam ainda que esta adjudicação é de um tipo especial, que visa assegurar que as ações administrativas e legislativas não ultrapassem os limites impostos pelos valores constitucionais. No entanto, o pós-guerra trouxe igualmente um aprofundamento das preocupações com a proteção das liberdades individuais e de grupo, que se tornaram cada vez mais importantes na hierarquia de normas a necessitar de proteção institucional (2003, p. 251). O mesmo fenômeno é identificado mais tarde nos regimes pós-autoritários do leste europeu, embora com algumas características específicas.

Esta mudança de enfoque da questão da proteção do indivíduo contra o estado, como no liberalismo clássico, para o desenvolvimento de mecanismos institucionais de proteção do cidadão pelo estado, como se afigura contemporaneamente, na observação dos autores não é significativa para a questão do conflito entre democracia e lei; ao contrário, os faz afirmar que tais conflitos, sejam ideológicos, ou institucionais, têm sua razão de ser em variáveis políticas e não necessariamente nas normas de legalidade em si.

Assim, os conflitos políticos estariam comumente articulados com as disputas entre democracia e legalidade, principalmente porque aquela vem perdendo terreno, ao longo dos últimos cinquenta anos.¹² Existe, porém, um custo a pagar, “que é ver diminuída a capacidade dos legislativos agirem efetivamente na economia e no sistema social a fim de corrigir desigualdades e más alocações que neles ocorrem” (2003, p. 259).

No caso brasileiro, a perspectiva utilizada pelos trabalhos liderados por Vianna (1999 e 2002) tem, em parte, os pressupostos¹³ identificados na

¹²Na introdução da coletânea organizada por Maravall e Przeworski, da qual faz parte o artigo em comento, o ponto é mais claro e direto: “O conflito entre a regra da maioria e o estado de direito é apenas um conflito entre atores que usam votos e leis como seus instrumentos. Se prevalecem parlamentos ou tribunais em situações particulares é uma questão de política. O estado de direito é apenas um resultado possível das situações nas quais atores políticos processam seus conflitos, usando quaisquer recursos que possam vir a reunir. *Quando a lei governa, não é porque antecede às ações políticas*” (2003, p. 15, grifo acrescentado).

¹³Para citar dois exemplos, temos os pressupostos históricos relativos ao diagnóstico quanto a perda de substância da democracia representativa e o papel dos Estados Unidos e suas instituições como precursor do fenômeno. Teoricamente, o recurso à obra de Tocqueville também é coincidente.

discussão que acabamos de realizar. Todavia, um primeiro ponto de divergência é relativo ao raciocínio de que a judicialização só seria atrativa em países que não possuíssem muitas injustiças econômicas e sociais, o que não é, sob qualquer hipótese, nossa situação.

Além e em função disto, Vianna e Burgos se propõem a ultrapassar a mera constatação de que a política está na raiz dos conflitos entre democracia e legalidade, ampliando o conceito de cidadania e recuperando o ponto de vista tocquevilliano, que atribui à política o papel de reconciliação do indivíduo com a sua sociedade, no caminho do cultivo das virtudes cívicas. Isto viria a significar no tecido social brasileiro a probabilidade da democratização social e da abertura a partir de “baixo” das condições de regulação da vida estatal, proporcionarem as condições para a generalização da representação, tanto pela via da cidadania política, quanto pela cidadania social. Nas palavras dos autores:

... o indivíduo como sujeito de direito da “cidadania social”... é... aquele que, na qualidade de homem comum, ao lutar pela sua incorporação ao mundo dos direitos ou pela realização de suas expectativas de novos direitos, ou, ainda, para encontrar reconhecimento da sua identidade, mobiliza os “direitos já declarados”, que conformam o constitucionalismo democrático, a fim de se integrar socialmente e de afirmar a dignidade da sua pessoa. *Nesse sentido, se a cidadania política dá as condições ao homem comum de participar dos procedimentos democráticos que levam à produção da lei, a cidadania social lhe dá acesso à proceduralização na aplicação da lei por meio de múltiplas formas, individuais ou coletivas, de um simples requerimento a uma ação pública, proporcionando uma outra forma de participação na vida pública* (Vianna e Burgos, 2002, p. 372, grifo acrescentado).

Sendo assim, a judicialização da política, ao invés de ser uma alternativa desinteressante para sociedades desiguais, passa a ser um elemento vivo de reconciliação do indivíduo com ambos os aspectos de sua cidadania, política e social, nestes ambientes em que a modernidade não conseguiu realizar a afluência.

O conflito então deixa de ser o viés a partir do qual observar os fenômenos da democracia e da legalidade, pois, na articulação do conceito de *soberania complexa* poder-se-ia recuperar a complexidade de nossa vida social, trazendo-a para o interior da vida pública e, por sua vez, do aparelho do estado. Ao invés de princípios concorrentes, níveis distintos de representação: um funcional, derivado das leis e da Constituição; um outro procedural, emanado do corpo eleitoral (2002, p. 371).

Conclusões

Esta maneira de entender o conjunto das relações entre democracia representativa e democracia participativa, principalmente com o apoio teórico do conceito de *soberania complexa*, apesar de carregar em si forte conteúdo normativos, ajuda-nos a reorientar o contexto dos debates até agora realizados em torno da participação política e dos processos de democratização da gestão pública no país.

Em primeiro lugar, pode ter o efeito positivo de nos ajudar a distinguir, entre os diversos institutos da nossa democracia participativa, aqueles mais afeitos a avanços rápidos e exponenciais, daqueles em cujo espaço só será possível divisar transformações moleculares e incrementais. É bem provável que só existam os do segundo tipo, contudo, esta já será uma descoberta de grande potencial heurístico.

Da mesma forma, os modos diversos de manifestação da participação podem passar a ser entendidos em novo registro analítico que, além de incorporar a inovação na formulação quanto ao aspecto da soberania e dos direitos individuais, poderá também ajustar nosso olhar para variáveis e perspectivas de análise que não impliquem impasses e/ou sugiram rupturas a montante e a jusante do sistema político. Seria uma alternativa para superar o que Miguel (2002) denomina de bases antidemocráticas do pensamento democrático, sugerindo a inversão teórica decorrente do debate elitista do início do século XX, sem contudo perder o elemento teórico clássico da poliarquia.

Finalmente, para aqueles que observam o fenômeno da descentralização e do aprofundamento da democracia a partir de contextos sociais marcados fortemente pela verticalização e tradicionalismo dos laços sociais, pensar de maneira incremental e contar com atores estatais importantes na defesa do conjunto de liberdades e prerrogativas do cidadão fornece um alento diante de um conjunto razoável de literatura que tem apontado a história como elemento definidor das possibilidades de se obter os requisitos básicos para que se faça funcionar a contento as instituições.

Referências

- ANDRADE, Ilza A. Leão. *O desenho das políticas públicas e a dinâmica de seus conselhos gestores: um estudo comparativo das áreas de saúde, assistência social e trabalho*. Trabalho apresentado no XXVI Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2002, 24 p.

- ARANTES, Rogério B. *Ministério público e política no Brasil*. São Paulo: Educ e Sumaré, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de C. Sociais*, v. 18, n. 51, fev. 2003, p. 7–9.
- . Federalismo e democracia no Brasil: a visão da C. Política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, 2001, p. 1–14.
- . Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, v. 45, n. 3, 2002, p. 431–458.
- AVRITZER, L. e NAVARRO, Z.. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*, 2000. Mimeo.
- . O orçamento participativo e a teoria democrática. In: *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 13–60.
- BIGNOTTO, Newton. *Pensar a república*. Belo Horizonte: Ed. Ufmg, 2000.
- BONFIM, W. L. de S. *Descentralização, participação e esfera pública: reflexões sobre a literatura a partir do caso piauiense*. Trabalho apresentado no XXVI Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2002, 28 p.
- CARVALHO, M. Alice Rezende de. Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil. In: *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Ufmg, 2002, p. 297–334.
- CARVALHO, Maria Alice R. de e VIANNA, L. Werneck. República e civilização brasileira. In: *Pensar a república*. Belo Horizonte: Ed. Ufmg, 2000, p. 131–154.
- CITADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Ufmg, 2002, p. 17–42.
- COELHO, V. et al. *Política social: o que podemos esperar da participação?* Trabalho apresentado no 2º. Encontro da Associação Brasileira de C. Política, Niterói, 2002. Mimeo.
- CORTÊS, Soraya M. Vargas. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002, p. 167–209.
- . *Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular, policy communities*. Trabalho apresentado no XXVI Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2002b, 17 p.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, Evelina at al. *Cultura e política nos movimentos sociais latino americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. Ufmg, 2000.

- DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Ufmg; Rio de Janeiro: Iuperj, 2002.
- DOMINGUES, J. Maurício. Dialética da modernização conservadora e a nova história do Brasil. *Dados*, v. 45, n. 3, 2002, p. 459-482.
- . *Do Ocidente à modernidade: intelectuais e mudança social*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FARIA, Carlos Aurélio P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de C. Sociais*, v. 18, n. 51, fev. 2003, p. 21–29.
- FEREJOHN, J. e PASQUINO, P. Rule of democracy and rule of law. In: *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 242–260.
- FERNANDES, Antônio Sérgio. *Processo decisório nos governos locais de capitais brasileiras: a trajetória de democratização da gestão municipal em Recife e Salvador*. 2003, 36 p. Mimeo.
- FUKS, Mário e PERISSINOTO, Renato. *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.
- FUKS, Mário. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002, p. 245–272.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. Coleção Questão da Nossa Época, v. 84, São Paulo: Cortez, 2001.
- MARAVALL, J. M. e PRZEWORKSKI, A. *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *Dados*, v. 45, n. 3, 2002, p. 483–510.
- PEREIRA, P. A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.
- PERISSINOTO, R. Participação e democracia: o caso do conselho municipal de assistência social de Curitiba. In: *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002, p. 211–243.
- REIS, Elisa. Elites agrárias, state building e autoritarismo. *Dados*, v. 25, n. 3, 1982, p. 331–348.
- . Reflexões leigas para formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de C. Sociais*, v. 18, n. 51, fev. 2003, p. 11–14.
- SANTOS, Boaventura de S. *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Wanderley G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: Difel, 1975.
- . *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

- SOUZA, Celina Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, out.-dez. 2001a, p. 1–20.
- . 'Estado do campo' da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de C. Sociais*. v. 18, n. 51, fev. 2003, p. 15–19.
- SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Ed. da UnB, 2000.
- SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 55, 1997, p. 9–38.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 189–215.
- VELHO, Otávio. *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo: Difel, 1975.
- VIANNA, L. W. e BURGOS, M. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Ufmg, 2002, p. 337–491.
- VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- . Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. *Dados*, v. 39, n. 3, 1996, p. 377–392.
- . *A revolução passiva: americanismo e iberismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- . *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Ufmg, 2002.

Texto recebido em 17.12.03 e aprovado em 30.03.04