

FELIPE GONÇALVES BRASIL

**A análise do desenho institucional das Políticas de Gestão Participativa pelas teorias  
democráticas**

São Paulo

2012

*1- Introdução*

As políticas de gestão participativa, como Conselhos, Conferências e o Orçamento participativo, são as políticas públicas atualmente mais estudadas como mecanismo gerador do crescimento da participação popular nas decisões políticas, sustentado pela aposta na sua potencialidade inclusiva e, portanto, no seu impulso à consolidação democrática no Brasil. Assim, essas políticas são vistas como a concretização dos ideais teorizados por aqueles que defendem a democracia participativa, uma vez que prevê a possibilidade de participação direta das decisões pela população.

De acordo com Pateman (1992), a essência da democracia participativa se dá pela participação dos indivíduos na tomada de decisões sobre os problemas que afetam as comunidades que os mesmos integram, sendo que essa participação pode ocorrer em diversas esferas, podendo dizer respeito à esfera do governo, mas não se limitando a ela. Usamos a teoria participativa para entender a conquista de espaço na agenda e a formulação dessas políticas, uma vez que ele é a face visível, formal, de uma política que visa incluir a opinião da população na definição do uso de recursos públicos e das políticas políticas, decisão anteriormente monopolizada pelas instituições políticas tradicionais, portanto, elas seriam mecanismos que tentariam aproximar as instituições políticas e os indivíduos para além do voto.

Segundo a teoria participativa, o grande efeito dessa oportunidade de participação e deliberação é a educação política desde que capacite o indivíduo para a democracia. “... *se aqueles que acabam de chegar à arena política tivessem sido educados para ela, sua participação não representaria perigo algum para a estabilidade do sistema...*” (PATEMAN, 1992). Antes de Pateman, Moisei Ostrogorski (1970) há muito já discorria sobre a importância da educação política do indivíduo resultante da sua participação na tomada de decisões e vice-versa. (BALÃO, 2001)

Sendo assim, o que se nota, a partir da adesão de políticas de caráter participativo/deliberativo na agenda governamental, é que elas, pelo seu discurso normativo, seriam políticas públicas eficientes para tornar os cidadãos capazes de tratar de questões coletivas; de levar em conta não apenas seus interesses privados, mas também os interesses públicos; assim como colaborar para a população desenvolver habilidades democráticas e familiarizá-las com os procedimentos democráticos. A partir do momento em que as eleições não são mais o único instrumento legal de punição ou premiação do governo, reconhecido o fato de que não permitem um controle em tempo real, mas somente uma avaliação

retrospectiva (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 2006), quando os danos já foram causados, é preciso repensar e reavaliar como estão sendo formuladas essas novas instâncias de decisão. Entretanto, o que se pretende discutir neste estudo é que pode existir uma grande diferença entre o que se pretende com a adesão de um tipo de política, ou seja, a “compra” de um discurso que faz com que um assunto entre na agenda governamental, e o estágio seguinte: de desenho, de formulação dessa política.

Já segundo a “Lei de Ferro da Oligarquia” de Robert Michels, “*onde há organização, há a dominação dos eleitos sobre eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam*” (MICHELS, S/D :238). Cabe então perguntar: Em que medida problemas previstos pela teoria elitista tais como a oligarquização e burocratização de organizações populares podem ser identificados na formulação dessas políticas de gestão participativa?

E as questões derivadas, como: De que forma duas teorias da democracia tão antagônicas como a elitista e a participativa podem ser identificadas simultaneamente na formulação de uma mesma política pública? Ou mesmo discorrer de que forma duas teorias tão próximas como a participativa e a deliberativa podem se distanciar tanto no desenho institucional de uma política. Seria o público participante desses novos centros de poder apenas uma massa amorfa a ser moldada pelos valores de uma elite dominante, (PARETO, 1968), tutelados pela supremacia do governo frente à indisciplina da sociedade, ou a idéia de participação e deliberação popular se apresenta institucionalizada de forma a superar os desafios mencionados pela Teoria Elitista?

## **2- Proposta**

Observando os limites da representação e a conseqüente formação de elites dominantes nas organizações, colocado por Michles e os elitistas, é que se propõem novas políticas públicas de abertura a participação e deliberação popular acerca dos assuntos que cabiam apenas aos seletos grupos políticos. Surgem, assim, novas práticas, como o Orçamento Participativo, os Conselhos e Conferências que partem do pressuposto de que um governo verdadeiramente democrático é aquele organizado por instituições construídas num processo coletivo de discussão e deliberação pública entre todos os cidadãos (LÜCHMANN, 2007). Resta saber se essas políticas, da forma como foram formuladas, conseguem superar os desafios mencionados pelos elitistas

A idéia deste trabalho é de mostrar que a discussão teórica tem uma importância direta

para a reflexão e avaliação das práticas. Mais especificamente, tem a pretensão de contrapor o discurso que fez com que as políticas de gestão participativa entrassem para a agenda governamental com a engenharia institucional com a qual tal política é implementada.

Portanto, seu objetivo central é refletir sobre dissonâncias existentes internas ao Ciclo de Políticas Públicas, buscando o aprimoramento das políticas de gestão participativa através da retomada e identificação das ideias das teorias elitista e participativa de Democracia, nessas políticas públicas específicas. Como objetivos específicos, será considerada a oligarquização do processo de deliberação popular proposto pelas políticas de gestão participativa através do estudo dos Regimentos internos que normatizam essas políticas, contrapondo a ideia que fez com que essas políticas tivessem espaço na agenda governamental com a forma de formulação proposta, pelo seu desenho institucional.

Parte-se, assim, dos seguintes questionamentos: De que forma as teorias elitista, deliberativa e participativa da Democracia ajudam a pensar o caso das grandes políticas de Gestão Participativa, como o Orçamento Participativo, os Conselhos e Conferências, implementados por todo o país pós Constituição de 1988, levando em consideração a comparação entre seu discurso de entrada e sua formulação? E em que medida a oligarquização e burocratização de organizações populares podem ser identificados na formulação dessas políticas de gestão participativa?

Defendo a hipóteses de que as teorias elitista e participativa de Democracia, ainda que antagônicas, se tornam complementares para que se entendam os processos de adesão a agenda setting e formulação dessas políticas públicas. As experiências de Orçamento Participativo, onde se debate e delibera acerca da utilização de recursos públicos, ou de Conselhos de Saúde ou Educação que deliberam acerca dos tópicos a serem mais trabalhados nesta área, corroboram o pensamento de Archon Fung (2004) que defende a criação de mini-públicos assumindo que eles podem contribuir para uma melhor governança democrática, criando condições para aperfeiçoar a qualidade da opinião pública e aproximando o cidadão da tomada de decisão e dos assuntos a serem colocados na agenda.

Entretanto, a questão que coloca em xeque a forma de formulação dessas políticas está diretamente relacionada com os limites institucionais da deliberação popular identificados em sua engenharia institucional. Em teoria, pressupõe-se que na deliberação participativa, juntos, cidadãos e mandatários descubram e acordem soluções para problemas coletivos que figuram na agenda do poder público. É isso o que prevê o Regimento Interno? Pressuponho que os

ideais da teoria participativa estejam presentes nas política públicas analisadas, mas enquanto transformadora da educação política, da própria cultura de aproximação da população nas decisões públicas. O que se contesta, entretanto, são as formas como essas políticas são desenhadas, o que pode limitar a ação deliberativa.

Utilizando a base da teoria elitista de Michels (S/D) para justificar a hipótese de que a deliberação pode ser limitada, analiso a própria estrutura organizacional criada para gerir e até controlar a participação e deliberação previstas nas políticas de gestão participativas. Composto por delegados eleitos pela população participante e conselheiros eleitos dentre os delegados, um Conselho gestor, ou outros tipos de hierarquias similares, são formados dentro da estrutura dessas políticas para tomar decisões, por vezes isoladas da pressão da participação popular.

De forma concisa, a teoria de Michels (1982) aponta para fatores técnicos, intelectuais, estratégicos e psicológicos atuando no interior de organizações, o que faz emergir uma minoria dirigente. Para ele o chamado self-government das massas, que se baseia em decisões deliberadas em assembleias é, sem dúvida, uma forma de organização mais participativa, mas não impede a formação de um governo oligárquico. A teoria de Michels supõe que a organização da população, na verdade, criaria uma tendência para a oligarquia, uma vez que, inevitavelmente, as diferentes habilidades individuais acabam por gerar especializações no trabalho, hierarquias, mandantes e comandados, minorias dirigentes e maiorias dirigidas.

Nesse ponto nos aproximamos do tema de estudo deste trabalho: As políticas de gestão participativa, apesar de proporem a deliberação popular em assembleias, estão imunes ou corroboram ao surgimento de elites provenientes de sua engenharia institucional? Ou, de acordo com Michels, há, ainda que nessas políticas participativas, a instauração de oligarquias pelos trabalhos especializados e hierárquicos e pelos os chefes políticos, conselheiros, que concentram o poder decisório tirando-o das mãos da população?

A resposta a essa questão pode reposar, também, na seguinte definição de Michels, quando o mesmo afirma que: “*A inserção de delegados capazes de representar a massa é uma forma de assegurar a realização de suas vontades...*” (MICHELS, 1982). Pode-se sugerir, desta forma, que há a possibilidade de haver oligarquização dentro das políticas participativas analisadas uma vez que a opção pela formulação dotada de representação e delegação pode corroborar a construção de um político profissional que não exerça apenas um mero papel de representante da massa, mas sim, o de chefe técnico detentor do poder de decisão.

Sistematizando, a principal hipótese que procurarei validar com o desenvolvimento deste trabalho de investigação é de que a engenharia institucional utilizada na formulação das políticas públicas de gestão participativa, demonstrada pelos seus Regimentos Internos, reproduzem, ainda que em menor escala, os mesmos problemas da democracia representativa, ou seja, a engenharia institucional utilizada nessas políticas apresenta-se, sempre, excessivamente representativa, oligarquizada e burocratizada em um tipo de políticas públicas que afirmam a fraqueza da sociedade civil tutelada pelo forte e protagonista Estado que deve, inclusive, pensar, executar e avaliar a participação e deliberação popular. Tanto a existência de delegados e conselheiros que discutem isoladamente as deliberações populares junto ao poder público local, quanto as prerrogativas do Executivo pode possibilitar acordos inadequados e clientelismo, o que acabaria por corroer os princípios participativos e deliberativos destas políticas públicas.

A partir dessas hipóteses procuramos pensar formas inovadoras de formulação de políticas públicas que atendam aos interesses da maioria da população, para além da participação com caráter pedagógico, mas que permita à sociedade civil deliberar sobre assuntos de interesse público, de fato e não apenas de jure.

Para realizar tais objetivos, a metodologia deste trabalho apresenta-se dividida em três partes. As duas primeiras fases são composta por uma revisão teórica que 1- sintetiza e compara as teorias elitista, participativa e deliberativa da Democracia; e 2- relata, brevemente, os motivos do surgimento, adesão, e crescimento de políticas de gestão participativa no país. Nessa seção, buscar-se-á explicar as diferentes concepções de Democracia apontadas por seus autores clássicos para que, num segundo momento, consigamos identificar esses princípios nos motivos que levaram a adesão dessas políticas e, posteriormente, na sua formulação. O levantamento teórico então se baseará na evolução do estudo da democracia, bem como na discussão atual sobre instrumentos participativos e deliberativos. A utilidade de uma proposta não pode ser entendida puramente como um exercício indutivo, que se comunica com os fatos empíricos e que se contrasta com outras hipóteses alternativas. Assim, essa pesquisa também deve se localizar dentro de uma ampla estrutura teórica, e não só focalizar numa hipótese testada isoladamente sem dar devida atenção a sua construção teórica. (Gerring, 2005).

Considerando a existência de várias teorias que procuram compreender e defender a forma democrática de governo, bem como a sua natureza, justifica-se analisar o significante “democracia” e os seus vários significados numa abordagem centrada na relação teoria-prática

dessas políticas contemporâneas. Sobretudo, justifica-se pela necessidade de dotar as avaliações de uma capacidade teórica significativa, ligando-as à realidade empírica. Nesse sentido, a abordagem proposta, de múltiplas lentes, surgirá como um dos instrumentos metodológicos fundamentais para o aprimoramento de políticas participativas.

De acordo com a literatura, as manifestações populares das décadas de 70 e 80, as políticas de repasses financeiros aos municípios e o Partido dos Trabalhadores, juntos, constroem um discurso que dota as políticas de gestão participativas de atenção a ponto de entrarem na agenda governamental. Revistando a literatura produzida sobre o assunto, a dissertação procurará discorrer acerca desses três temas, entrelaçando-os, para justificar a entrada das políticas de gestão participativa na agenda governamental.

A terceira parte, portanto, trata de examinar a formulação dessas políticas, tendo como objeto de análise os Regimentos Internos, aonde a análise da engenharia institucional apresentada conduzirá o apontamento da real possibilidade de concretização dos objetivos que pretendia alcançar, assim como suas limitações.

Essa metodologia pode ser replicada em diversos outros trabalhos que visem relacionar teoria e prática, assim como mostra o estudo de Gerring, pela replicabilidade visa demonstrar mecanismos de compreensão da relevância deste conhecimento de forma razoavelmente compacta a fim de que esse conhecimento sirva a uma proposta proveitosa pela inovação. (GERRING, 2005)

O que faz deste trabalho uma inovação é justamente o enfoque na relação teoria-prática, agenda setting - formulação, confrontada à luz de teorias antagônicas da Democracia. Não se pretende aqui tratar de questões setoriais, de evoluções e conquistas específicas nas áreas da saúde, educação, ou sobre a redistribuição de renda, sobre clivagens avaliativas dessas políticas, o que pode ser um limite do trabalho. Entretanto, essas questões já foram abordadas amplamente pela academia nos últimos anos. O limite deste trabalho se aloca não na análise de resultados específicos da implementação dessas políticas, o que demandaria um “N” menor e “n” maiores, um estudo de caso de uma ou duas políticas (*N*), com diversos pontos de análise aprofundados na formulação, na implementação (*n*), produzindo um cenário de avaliação completa. Pretende-se, de fato, focar na avaliação comparada entre o discurso que levou a adesão das políticas de gestão participativa, através da análise de entendimento temporal, histórico, como proposto por Paul Pierson em “*Politic in Time*”, e suas formulações em diversos municípios do país, sob análise documental de Regimentos Internos.

Este estudo também se faz necessário a fim de acompanhar a formulação destes novos

centros de empoderamento popular, ou de políticas caracterizadas pelo grande papel participativo e deliberativo da população. A partir do momento em que o poder público abre uma janela de oportunidade para a população interferir diretamente em assuntos anteriormente monopolizados pelo Governo, formulando uma política participativa e deliberativa, é preciso repensar e reavaliar como estão sendo construídas as novas instâncias de empoderamento. O estudo destes instrumentos de poder que são postos, institucionalmente, nas mãos da sociedade civil, ainda que sob a tutela estatal, é de grande importância em um país onde, tradicionalmente, a política é feita de cima para baixo, com planos implantados de forma centralizada.

Pela forma como são “vendidas”, nota-se que as políticas de Gestão Participativa prevêem a reversão dos papéis no processo de tomada de decisão. Segundo Bartholo, há, portanto, uma redefinição dos papéis, tanto do Estado, que se torna mais consultivo, quanto da população que, mais ativa, não se limita ao processo de escolha eleitoral. (BARTHOLO et al., 2003). Contudo, até que ponto sua engenharia institucional é democrática, e até que nível permite ser um espaço participativo, deliberativo e popular? Até onde a teoria participativa identificada não é usada de fachada para fins elitistas?

É muito importante dizer, desde já, que mesmo em ambientes com participação e deliberação popular, existe espaço para a proliferação de clientelismos, patrimonialismos e construção de novas elites que se apoderam de novos espaços sejam, pela fragilidade da instituição, ou pela própria intenção de sua engenharia institucional. Sendo essa uma política de participação popular, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a) deixam claro que os atores da sociedade civil obedecem a lógicas que não necessariamente são compatíveis com a ampliação democrática. (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a)

Dado isso, é de suma importância o exame dos novos meios de representação numa sociedade que passa por um processo de reconfiguração de suas instâncias de acesso ao Estado.

### **3- Fundamentação Teórica e Revisão bibliográfica**

A revisão bibliográfica compreenderá três vertentes: a primeira tratará da democracia representativa; a segunda abordará as teorias de democracia participativa, deliberativa e elitista; e a terceira e última se concentrará na análise da agenda da formulação das políticas de gestão participativa.

### *3.1- Democracia Representativa: Espaço para participação e Elitismo*

Antes de tratarmos da democracia participativa, vamos abordar as questões acerca da representação política e suas múltiplas definições e perspectivas, já que, a representação política surge como um princípio ou como uma fórmula de organização que estrutura as democracias, legitimando a interferência da população na vida política, seja no papel de eleitor nos processos de escolha dos representantes, seja em outras formas de participação em políticas específicas. Portanto, num processo de alargamento do poder decisório popular em políticas que crima novos mecanismos de empoderamento, usando do mecanismo de representação, como é o caso das políticas de gestão participativa, essa discussão se faz necessária. Em última análise, entende-se por representação política o mecanismo pelo qual o poder não é exercido diretamente pelo povo, mas sim por intermédio de representantes que são legitimados por esse mesmo povo, a tomar as decisões.

Sendo estes os princípios norteadores da representação política, como entender a democracia representativa e, mais especificamente, como entender a representação instituída nas políticas participativas? Os pensadores iniciais da representação política viam uma diferença fundamental entre democracia e o sistema que defendiam de forma representativa. Uma das idéias centrais que ficou explícita nos clássicos fundadores do governo representativo é a de que, por diversas razões estruturais, pela viabilidade, seria esse um sistema em que a comunidade política governa indiretamente através de representantes eleitos. Seria esse o princípio que explica a opção pelo modelo representativo na implementação das políticas estudadas? Assim, Schmitt define a representação política como uma relação que assume características como a “inidentidade”, a “definição operacional mínima, que diferencia eleitos dos eletores” (SCHMITT, 2000) e cria duas instâncias distintas: o corpo dos representantes e o corpo dos representados, com funções diferentes.

Trazendo o debate para a contemporaneidade, o conceito de democracia representativa corresponde a um sistema de governo que mantém as características traçadas pelos fundadores de tal modelo, acima citados, mas que acrescenta novos elementos, direitos e valores, remodelando os princípios democráticos.

Segundo alguns autores, inclusive Manin (1996) e Balão (2001), a democracia representativa “*permanece naquilo que foi desde a sua fundação: um governo de elites distintas do conjunto dos cidadãos*” (MANIN, 1996), ou seja, assistimos a substituição de elites em novos modelos de governo. Assim, com a definição básica de representação

política, temos três modelos possíveis de relação entre representantes e representados: imperativo e fiduciário, propostos por Bobbio (1982), e a concepção procedural e competitiva de Schumpeter (1984) e a dinâmica do processo representativo autônomo de Urbinati (2006). Visto que as políticas de gestão participativa analisadas se utilizam de delegados na fase de deliberação, segundo o modelo imperativo de Bobbio, eles teriam como função apenas executar a vontade popular, sem autonomia para alterações de propostas.

### *3.2- Teorias da democracia: Procedimentalismo, Participação, Deliberação e o perigo do Elitismo.*

Começaremos a discussão da teoria democrática com a obra de Joseph Schumpeter (1984). O pensamento schumpeteriano explicita a dinâmica que envolve o processo de escolha de representantes, que é determinado pela competição entre atores coletivos que têm como objetivo único, conservar ou adquirir posições de poder. Dessa forma, apenas um número pequeno e seletivo de cidadãos deve participar para manter o governo funcionando da forma adequada, somente esse corpo político teria as condições mínimas necessárias para tanto, cabendo assim, aos votantes, aceitar ou recusar as lideranças apresentadas, escolhendo uma delas. Seria característica própria da democracia a legitimação dos eleitores, através do voto, e uma avaliação à posteriori acerca do desempenho dos políticos, vindo a punição na não reeleição do mesmo. Assim, a participação popular, das massas, no processo político, seria caracterizada pelas discussões e pelo voto ocasional, apenas.

A teoria schumpeteriana apresenta a democracia como algo restrito à esfera da política, constituindo-se apenas um artifício (mínimo, procedural e competitivo) para a eleição de representantes, que fornece as bases para a caracterização do processo de eleição como democrático ou não-democrático, mas não exerce qualquer finalidade educativa. A participação popular dentro desse sistema representativo limita-se ao ato de votar do cidadão, sendo essa a efetiva participação popular existente.

Schumpeter (1984) critica a doutrina clássica da democracia do século XVIII, refutando os pressupostos no qual essa doutrina fundamenta-se. A doutrina clássica baseia-se na idéia de que a democracia é um processo pelo qual a vontade de povo é atendida através da busca pelo bem comum das sociedades. Para que essa doutrina clássica seja aceita, faz-se necessária a aceitação de que exista um bem comum e, consequentemente, uma vontade

comum a todos os indivíduos. Schumpeter refuta essa ideia, apresentando o argumento de que não existe um bem comum, tampouco uma vontade comum; visto que as pessoas são diferentes e apresentam, portanto, comportamentos distintos.

A teoria schumpeteriana de democracia derruba esses princípios da doutrina clássica e torna a definição de democracia um procedimento não suscetível à subjetividade existente entre as definições de bem e vontade comum. Segundo Schumpeter a “*democracia é um arranjo institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor*”. (SCHUMPETER, 1984).

Uma das principais críticas dirigidas à teoria de Schumpeter foi formulada por Carole Pateman, expoente da teoria participativa da democracia. Pateman (1992) apresenta uma teoria acerca da democracia que se diferencia da teoria ortodoxa, sobretudo, no aspecto referente à participação política. Enquanto a teoria schumpeteriana acredita que a participação popular nas decisões políticas coloca em risco a democracia, dado o despreparo dos cidadãos comuns para influenciar na esfera pública, a democracia participativa proposta pela autora tem um caráter educativo para os cidadãos e não se restringe, como o faz a teoria schumpeteriana, apenas à esfera da política, ela propaga o conceito de democracia para o meio social, econômico, cultural. Dessa forma, a democracia participativa não se apresenta apenas como um método democrático, mas traz a definição de uma sociedade democrática, na qual a participação popular não se limita aos assuntos do governo.

A partir de uma análise dos teóricos clássicos da democracia, Carole Pateman (1992) mostra a visão positiva implícita nessas teorias, se opondo aos teóricos contemporâneos que viam na participação uma ameaça à estabilidade dos sistemas políticos. Contrariamente aos teóricos ortodoxos, Pateman defende a participação democrática como uma forma de defesa à atuação de interesses sinistros na esfera pública, e caracteriza o povo como o “*único grupo capaz de funcionar como obstáculo à realização de interesses ‘sinistros’ por parte do governo*” (PATEMAN, 1992). A democracia participativa traz uma preocupação maior com a propagação da educação para o voto (voto social) do que com a mera eleição de representantes. Afastando-se, portanto, do enfoque dado à democracia pela teoria schumpeteriana.

Através da participação, os cidadãos familiarizam-se e desenvolvem-se intelectualmente para as questões referentes à democracia e fomentam uma relação diretamente proporcional entre a participação e a educação política, de modo que a

estabilidade da democracia não seja comprometida e sim beneficiada gradualmente.

Nesse cenário, a expectativa gerada pela participação popular é a de que, em um determinado momento, o cidadão desenvolva seu interesse pelas questões nacionais da mesma forma com que trata dos aspectos locais, avaliando melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas; modificando também o sentido do voto, pois o indivíduo passa a compreender a influência que a sua participação no processo eleitoral poderá exercer.

Outra crítica à teoria schumpeteriana foi formulada pelos teóricos da democracia deliberativa, dentre os quais se destaca Amy Gutmann. Gutmann (1995) que chama a teoria de democracia de Schumpeter de democracia populista. A democracia populista destaca o governo da maioria, onde os requisitos necessários são as eleições competitivas, o sufrágio universal, e as liberdades políticas, que incluem liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de associação e liberdade de organização dos partidos de oposição (que não podem ser perseguidas por sua ideologia contraria ao do partido da situação). A única ressalva que a democracia populista impõe às decisões coletivas é a restrição procedural, ou seja, que as tomadas de decisões sejam realizadas pela regra da maioria atendendo ao procedimento onde as deliberações devem responder a vontade do todo.

Diante dos problemas da democracia populista e do liberalismo negativo, Gutmann (1995) defende a democracia deliberativa. A ideia central da democracia deliberativa é fomentar a autonomia individual (*"faculdade de se governar por si mesmo"* – Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda in: *"Miniaurélio"* – 6. ed. rev., pg. 155). Autonomia requer informações para fundamentar reflexões sobre os problemas públicos, juízos bem refletidos, e decisões sólidas baseadas em juízos bem fundamentados.

Contrariando Schumpeter (1984) que afirma que a massa não possui capacidade de escolha e, portanto não deve se ater a ela, Gutmann (1995) acredita na educação para a autonomia e que cabe a todos acreditar na capacidade dos eleitores, pois a política não é mais o poder ou a lei do mais forte, e é através da troca de argumentos que se deve chegar ao consenso buscando o que melhor se adapta a realidade.

Para Gutmann (1995), a participação direta do indivíduo na tomada de decisões não é indispensável. Com investimento dos políticos, estados, e cidadãos, a autonomia deve ser fortalecida pela instituições e pela cultura política, através dos debates e campanhas eleitorais, assim como a prestação de contas dos governantes, pois esses tipos informações provocam a vontade e o interesse pela discussão e a educação do indivíduo pela participação. É possível

delegar representação sem perder a autonomia, desde que os representantes prestem contas e sejam responsabilizados caso não atuem corretamente, não é necessário, portanto o engajamento vinte e quatro horas por dia. É, portanto, possível a união da representação ao processo deliberativo munido de participação popular e representação controlada.

Enfatizando diferentes ideias, as teorias participativa e deliberativa da democracia exploram os limites da democracia representativa procedural, cujo representante maior é Joseph Schumpeter (1984). Todavia, outra escola do pensamento democrático – a teoria elitista, representada aqui por Robert Michels - aponta limites e perigos potenciais das experiências concretas de democracia participativa e deliberativa.

De forma concisa, a teoria de Michels (1982) aponta para fatores técnicos, intelectuais, estratégicos e psicológicos atuando no interior de organizações, o que faz emergir uma minoria dirigente. Para ele o chamado self-government das massas, que se baseia em decisões deliberadas em assembleias é, sem dúvida, uma forma de organização mais participativa, mas não impede a formação de um governo oligárquico. A teoria de Michels supõe que a organização da população, na verdade, criaria uma tendência para a oligarquia, uma vez que, inevitavelmente, as diferentes habilidades individuais acabam por gerar especializações no trabalho, hierarquias, mandantes e comandados, minorias dirigentes e maiorias dirigidas.

Para Michels (1982), o fator técnico é a principal causa do surgimento da oligarquia de chefes no interior das instituições uma vez que ele se torna tão mais necessário quanto há crescimento da instituição e do número de participantes. É esse fator, segundo Michels, que causa a divisão e especialização do trabalho com a finalidade de possibilitar a execução das diversas e complexas tarefas adquiridas por uma grande instituição. Segundo este autor, uma consequência importante acerca da organização das instituições é que, com o passar do tempo e com o crescimento das organizações, a participação direta passa a ser um problema estrutural e, assim, lança-se mão do uso da figura do delegado. Ainda de acordo com a idéia do aumento da complexidade das tarefas a serem executadas, inclusive pelos delegados, surge a necessidade de possuir determinadas aptidões técnicas, especializações necessárias para poder desempenhar as funções do cargo de chefes. É dessa forma, com o crescimento das organizações; aumento da complexidade de ações e do número de participantes; adoção da figura de delegados, que começa o processo de especialização técnica, transformando esses representantes em políticos profissionais capazes de tomar decisões mais qualificadas, sem a necessidade de consultar a população, caracterizando o processo de oligarquização. Assim, Michels mostra-se bastante cético com relação à representação, que encara como a aceitação,

no máximo um sistema de consulta, definindo a representação, portanto, apenas como uma oligarquia repousando sobre uma base democrática.

Segundo Michels, conforme a instituição se organiza, se burocratiza e hierarquiza suas funções, menos democrática ela se torna. É nesse exato ponto que, como veremos adiante nesse trabalho, a representação é criticada por Michels (1982). O autor aponta para a existência de uma “*lei de ferro da oligarquia*” nas organizações humanas; afirma que nenhuma ordem social existe sem uma minoria dominante, justamente pelo fato de o surgimento dessa classe política ser intrínseca ao crescimento das organizações, geradora da necessária representação, criadora de chefes, que se tornam, pouco a pouco, mais indispensáveis: seja pela sua superioridade intelectual, por seus conhecimentos técnicos, pela facilidade de organização na tomada de decisões, ainda que de forma “menos” democrática, ou pelo simples fato de terem a posição de representante incumbido de resolver determinados problemas. Ele sugere, portanto, que a massa anularia o indivíduo e assim, com o indivíduo extinto, o governo não seria realmente democrático. A representação, a delegação e a organização, geradora de oligarquias, ocasionaria a "desdemocratização" do sistema.

*“A acumulação do poder nas mãos de algumas pessoas relativamente pouco numerosas, tal como se dá no movimento operário, conduz fatalmente a inúmeros abusos. O ‘representante’, com a força de se saber indispensável, transforma-se facilmente de servidor em senhor do povo. Os chefes que no início eram mandatários de seus subordinados, acabam por ser os seus mandantes”* (Michels 1982).

---

Nesse ponto nos aproximamos do tema de estudo deste trabalho: As políticas de gestão participativa, apesar de proporem a deliberação popular em assembleias, estão imunes às elites provenientes de uma estrutura oligarquizada, ou, de acordo com Michels, há, ainda que nessas políticas participativas, a instauração de oligarquias pelos trabalhos especializados e hierárquicos e pelos os chefes políticos, conselheiros, que concentram o poder decisório tirando-o das mãos da população?

A resposta a essa questão pode reposar, também, na seguinte definição de Michels, quando o mesmo afirma que: “*A inserção de delegados capazes de representar a massa é*

*uma forma de assegurar a realização de suas vontades... ”* (MICHELS, 1982). Pode-se sugerir, desta forma, que há a possibilidade de haver oligarquização dentro das políticas participativas analisadas uma vez que a opção por implementá-las utilizando-se de representação e delegação pode corroborar a construção de um político profissional que não exerça apenas um mero papel de representante da massa, mas sim, o de chefe técnico detentor do poder de decisão. Como veremos adiante, a forma como essas políticas foram implementadas, conta com a formação de delegados, de atores representados e representantes da população e do poder público local com poder de veto baseado em critérios técnicos.

Para encerrarmos as questões tratadas pelas teorias elitistas e ortodoxas de democracia, temos que deixar claro que elas, em última análise, mostram que o nível de participação e real representação nos moldes representativos de democracia deixam a desejar e, mais do que isso, abrem espaço para elites dirigentes usarem o poder público em benefício próprio, defendendo, assim, interesses particulares no lugar de defender os interesses gerais da população. Para além do voto, surge, desta forma, a necessidade da ampliação da participação popular nas decisões governamentais, empoderando a população e fazendo com que as minorias sejam também ouvidas num processo anteriormente definido pela tirana da maioria, onde apenas os interesses dos maiores grupos, associados, ganham espaço na agenda governamental.

É a partir desse ponto, observando os limites da representação e a consequente formação de elites dominantes nas organizações, colocado por Michles e os elitistas, que se propõem novas políticas públicas de abertura a participação e deliberação popular acerca dos assuntos que cabiam apenas aos seletos grupos políticos. Surgem, assim, novas práticas, como o Orçamento Participativo, os Conselhos e Conferências que partem do pressuposto de que um governo verdadeiramente democrático é aquele organizado por instituições construídas num processo coletivo de discussão e deliberação pública entre todos os cidadãos (LÜCHMANN, 2007). Resta saber se essas políticas, da forma como foram formuladas e implementadas, conseguem superar os desafios mencionados pelos elitistas.

### *3.3 Sobre as Políticas de Gestão Participativa.*

Segundo Souza (2001) três fatores são fundamentais para entender o sucesso das políticas participativas no país. O primeiro deles está vinculado às experiências de participação popular que ocorreram a partir da segunda metade dos anos 70 e 80, após o processo de abertura do regime militar. Programas como o “Todo Poder emana do povo”, implementado por Bernardo de Souza, Prefeito de Pelotas, RS, que chamou a sociedade a participar, deliberativamente, das grandes decisões do governo, inclusive da elaboração do orçamento municipal – prática que foi pioneira, pelo menos, no Rio Grande do Sul e no Brasil, é um exemplo de participação popular na construção orçamentária municipal que, posteriormente, foram adotados pelo OP de Porto Alegre.

Já o segundo fator seria dado pelo aumento da receita dos municípios após a promulgação da Constituição de 88. Baseado nos princípios de mini-público de Archon Fung, a maior parte das políticas de gestão participativa são de iniciativa Municipal. Utilizando o termo de John Kingdon, houve uma janela de oportunidade política derivada das reformas fiscais nos municípios brasileiros, levando a um aumento significante no investimento das prefeituras, principalmente nas cidades maiores. A dependência de transferências de pequenos municípios ainda é nítida e, sendo assim, afirma-se que a capacidade financeira dos municípios é determinante fundamental para o sucesso de políticas participativas uma vez que é necessário um determinado montante financeiro para se realizar aquilo que foi proposto pela população de forma participativa.

O terceiro e último fator está relacionado às eleições municipais e ao Partido dos Trabalhadores, mais especificamente. Com o aumento do número de municípios governados por esse partido, e outros aliados de “esquerda”, o Orçamento Participativo e com o passar dos anos, outras políticas participativas, tornaram-se uma bandeira do PT e um tipo de política característica de seus governos.

Conforme Avritzer (2003), essa experiência aparece como fruto da conexão entre os seguintes elementos: “um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo” (AVRITZER, 2003).

Visando a estabelecer algumas das linhas gerais que norteiam os estudos subsequentes, mesmo realçando a sua importância para fortalecer a democracia local, Avritzer frisa que promover a sua expansão ou repeti-la em outros ambientes não é tarefa simples de se realizar.

Assim, propõe as políticas participativas como uma forma de "rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa" (AVRITZER, 2003), com base em quatro elementos: 1) cessão de soberania por quem detém o poder representativo local; 2) reintrodução de elementos de participação local (assembléias regionais, conselhos etc.), com métodos de democracia participativa; 3) auto-regulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes e 4) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes.

Ainda de acordo com este autor, essas políticas sempre envolvem três grandes dimensões que confrontam a representação política: a primeira diz respeito à definição das preferências, a segunda relaciona-se com a capacidade de transcrever essas preferências populares para políticas públicas reais e a terceira refere-se à capacidade da população de controlar a execução das obras definidas como prioritárias.

Avritzer (2003) destaca, em quatro categorias, o que mencionamos ser necessário à existência de políticas participativas, e o que pode, ao mesmo tempo, oferecer perigos a essas políticas: 1) a vontade política do partido que detém o poder; 2) a densidade associativa, que corresponde ao grau de coesão e de organização da sociedade ou comunidade; 3) os elementos do desenho institucional e 4) a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta. Como já mencionado, este trabalho trabalhará especificamente com a vertente dos elementos do desenho institucional.

#### **4 – Resultados e Conclusão**

Pela análise realizada até aqui, podemos dizer que um dos fatores causadores dos limites à participação e à deliberação mencionados ao longo do texto, é a engenharia institucional utilizada para a execução das políticas. É nítido que, de forma direta ou indireta, o poder Executivo detém fortes mecanismos de influência durante todo o processo decisório, seja pela indicação de membros da administração para compor as secretarias, comissões e conselhos, seja pelos próprios regimentos que, a partir de avaliações técnicas, possibilitam a mudança das deliberações populares realizadas nas Assembléias, seja, inclusive, pelo fato inicial de ser ele a propor, formular, implementar e avaliar esses espaços de participação. É nesse momento que relembramos uma das perguntas norteadoras deste trabalho: Em que medida problemas previstos pela teoria elitista tais como a oligarquização e burocratização de organizações populares podem limitar ou até impedir a realização das expectativas depositadas nas políticas de Gestão Participativa?

Para elucidar as causas dos problemas apontados acima, foi necessário avaliar a

intenção dos programas e a forma como eles foram implementados. Com isso, encontramos na exploração das políticas de gestão participativa alguns efeitos resultantes da proposta de integração entre a abertura da participação política e o tradicional molde representativo, que, de certa forma, foram limitantes e impossibilitaram resultados mais expressivos e eficientes da participação popular.

Assim, podemos verificar que a forma de implementação proposta, através da copiada engenharia institucional utilizada com a criação de comissões, conselhos e secretarias, acaba por desfavorecer a democracia direta, podendo direcionar a deliberação popular e limitar o accountability. Por isso, é neste processo de hierarquização e oligarquização, de legitimação da vontade do governo dentro de um instrumento de participação popular, que podemos identificar claramente as premissas de políticas clientelistas; seja por identificarmos essa política como um canal criado para endereçamento de demandas dos cidadãos; seja pela subordinação do programa de participação cidadã a estratégias de visibilidade de apoio político, ou pela política de alianças e coalizão de governo, com a contrapartida de cargos e favores políticos, como apontam Marquetti, Campos e Pires (2008), Avritzer e Sánchez (2004).

Não podemos desconsiderar o fato que, sendo claramente divergente do objetivo formulador inicial de democracia direta, o regimento interno, que estabelece as diretrizes da implementação, institui meios de participação popular, garante as assembleias, a voz e o voto aos munícipes, mas também regulamenta as formas de eleição para a representação popular numa segunda rodada de negociações, onde se formam novas instâncias de deliberação, indiretas, entre os representantes eleitos entre a população participante e representantes do poder público local que, em última análise, também são representantes do povo. Portanto, o fato que deve ser explicitado aqui é a medida de importância dada à representação em relação à participação popular como instrumento de implementação das políticas de gestão participativa. De forma distinta dos objetivos mencionados, a estrutura, a engenharia institucional não possibilita a democracia direta após a participação popular na escolha de prioridades. O recurso da representação política para a negociação com o poder público é utilizado, até em demasia, para dar andamento à política, ou seja, a democracia e a participação direta se encerram no momento em que representantes são escolhidos para agirem nas estruturas deliberativas formadas pelos Regimentos.

Temos também que considerar que, em certo ponto, a teoria Amy Gutmann em “A

*desarmonia da democracia*" (1995), ao realizar uma crítica à democracia populista, na qual apresenta os paradoxos existentes na democracia populista e quais as diferenças entre essa e a democracia deliberativa, podem ser identificadas no Orçamento Participativo, nos Conselhos Municipais e nas Conferências, de forma geral.

Gutmann acredita na educação para a autonomia e que cabe a todos acreditar na capacidade dos representados, pois a política não é mais o poder ou a lei do mais forte, e é através da troca de argumentos que se deve chegar ao consenso buscando o que melhor se adapta a realidade. Ou seja, num primeiro momento de diálogo, de argumentação e participação, a educação e o exercício que fomenta a cultura política, favorecem a democracia. A democracia deliberativa é quem pode resolver as tensões entre o liberalismo e a democracia. Nesta linha teórica, o que se deve priorizar é a autonomia como autodeterminação, ou seja, a capacidade do indivíduo de deliberar e ter influência sobre os rumos públicos e privados que lhe dizem respeito. Essa autonomia surge a partir da deliberação pública, com as pessoas se relacionam e influenciam umas às outras. Ainda que parte apenas da primeira rodada de deliberações, antes da escolha de delegados e conselheiros que, como representantes, tomarão a dianteira do processo deliberativo, não podemos deixar de levar em consideração o caráter pedagógico inerente à participação, presente nessas políticas participativas. É através dela que os indivíduos podem fazer escolhas racionais sobre as políticas e, posteriormente exigir prestação de contas.

O grande diferencial para Gutmann, assim como para Benjamin Constant, que parece estar presente nos Regimentos Internos, é que para eles não é necessária a participação direta do indivíduo na tomada de decisões: é possível delegar representantes sem perder a autonomia, desde que eles prestem contas e sejam responsabilizados caso não atuem corretamente. Essa forma de garantir a autonomia da sociedade sobre as decisões coletivas, defendida por Gutmann, pode ser identificada nas figuras dos atores investidos de poder de representação pelos Regimentos e pela vontade do poder público local, como os delegados e conselheiros que, teoricamente, deveriam defender os interesses da população representada frente ao poder público local. Entretanto, os mecanismos de prestação de contas mencionados por Gutmann não estão presentes, assim como não há nenhuma forma direta de penalização direta dos representantes.

Dessa forma, vemos que os argumentos de Gutmann sobre a promoção da autonomia do indivíduo no sistema democrático, ainda que identificados na formulação, da forma como implementado, limitada a autonomia no momento em que delega poder de deliberação, sem

controle. Ainda segundo Gutmann, a desarmonia também está presente em um sistema que enfatiza a autonomia dos indivíduos, uma vez que, para atingir a plenitude de seus objetivos, faz-se necessária a disponibilidade de informações perfeitas. Nas políticas de Gestão Participativa, essas questões estão diretamente evidenciadas pelos Regimentos, quando os mesmos tratam de critérios técnicos que podem reprovar a ação proposta pela população, desestruturando a harmonia dos valores individuais envolvidos na deliberação.

A simetria de informação, a responsabilização dos representantes, a prestação de contas, por diversas vezes, estão ausentes no âmbito da política aqui tratada e acabam por justificar a atuação dos representantes, assim como a baixa participação, pelo dilema da teoria coletiva, já que nem todos estão empenhados da mesma forma e, num grande grupo, o efeito carona é inevitável. Segundo Olson em “*A lógica da ação coletiva*” (1999), a escolha racional do indivíduo em participar da ação coletiva por bens públicos, tende a ser, ou de não participar, ou de se empenhar pouco, uma vez que, diante do fato de que os benefícios são distribuídos a todos, independentemente do esforço individual, o racional seria não participar, obtendo o bem em questão, de “carona” na ação coletiva dos outros. É a lógica dos custos individuais reduzidos com benefícios coletivos agregados

Assim, o presente estudo parece encontrar na teoria de Michels, a “*Lei de Ferro da Oligarquia*” (1982), na nítida oligarquização na construção de qualquer organização, as aproximações mais consistentes entre teoria e prática. Sendo a estrutura proposta pelos Regimentos Internos uma dinâmica inevitável decorrente da necessidade de conhecimentos técnicos para a gestão dessas políticas, e até uma forma de assegurar o poder central nas mãos do Estado que, de forma autônoma cria e implementa espaços de participação e deliberação, ainda que tutelados, faz com que através da especialização das lideranças, então, que ocorre um processo de transferência do poder de decisão das bases para a cúpula, ou seja, ainda que a participação ocorra na base, são as grandes hierarquias de um complexo organograma administrativo, composto de representantes populares e governamentais, que deliberam. Por este processo os representados perdem o controle sobre aqueles a quem transferem o poder nos sistemas baseados no seu exercício por delegação. À medida que essas instituições se organizam, menos democrática ela se torna, devido a sua alta burocracia. O sistema representativo também é criticado por Michels (1982). Segundo ele, o povo perde sua soberania ao votar, ao invés do contrário. Isso porque aceita ser representado, ao invés de pessoalmente defender seus interesses. A heterogeneidade das vontades individuais não pode

ser resumida num único representante. Seu único direito passa ser o de eleger novos senhores de tempos em tempos. Citando Mosca (1968), ele mostra que a partir do momento em que é finito o momento eleitoral, o eleito perde contato com o povo e passa a governar segundo seus próprios interesses.

As políticas de gestão participativa explicitam, dessa forma, uma tensão entre os princípios da democracia participativa e da democracia representativa. De fato, a participação e a adesão popular evidenciam sua aceitação e a necessidade de políticas que reforçam a democracia com direitos de cidadania universais, mas ao concluir este estudo, percebemos que, na verdade, da forma como são implementadas, essas políticas se tornam mais um processo de negociação de demandas moldadas e determinados por fatores políticos de ordem partidária e eleitoral. (BALÃO, OTTMANN, GORZ)

Gorz afirma que, ainda que sem comentar as ações de deliberação, o processo pedagógico de participação flui muito bem, configurando-se um espaço que intercambiava diferentes vivências e experiências e que, de forma indireta, a capacitação dos delegados até poderia ser passado aos demais participantes, proporcionando “ *saber vivo, adquirido no trânsito cotidiano e que readquire um papel fundamental no atual estágio da economia do conhecimento e da informatização.* ” (GORZ. 2005).

A conclusão que se tira, a partir do crescimento da participação popular é que, além de ser um espaço necessário com demanda e boas expectativas por parte da população, com o passar dos anos, a via de entrada para políticas participativas foi se alargando, recebendo mais setores marginalizados da população, deixando de ser tão setoriais, evidenciando a necessidade desse espaço de empoderamente. Entretanto com a escolha de representantes e a deliberação ocorrendo por avaliações técnicas, as políticas participativas configuram-se como um funil, cuja boca de entrada, apesar de maior, e expandida ao longo dos anos, encontra na representação, no jogo político, no clientelismo e na patronagem o afunilamento que seleciona as demandas que viram, de fato, políticas públicas.

Fung (2004) já mencionava sobre a importância da forma como as discussões são conduzidas, pela possibilidade de condicionar o indivíduo a apresentar suas concepções elaboradas, possibilitando ou impedindo a apreciação dos participantes. Isso tornaria as políticas participativas importantes pelo caráter pedagógico de troca de informações e elucidação das viabilidades. O fato é que, como foi implementado, elas nem sempre permitem a discussão sobre a viabilidade, uma vez que essa decisão, de acordo com a engenharia institucional, é tomada pelos técnicos indicados pelo governo local. Isso também nos faz

pensar sobre quando e quanto deve ou não ser empoderado o representante. De acordo com Archon Fung, não deve ser haver empoderamento quando não há reivindicações legítimas que tenham por finalidade atender interesses privados, ou quando apesar da legitimidade da reivindicação possui uma deliberação pobre, com pouca articulação, o que pode degradar a sensatez das decisões públicas, ou quando o tema da deliberação é muito importante e pode também degradar a justiça das decisões públicas, pois os beneficiários da política serão tendenciosos ao apresentar as suas resoluções.

Políticas de Gestão participativas, como o OP, e Conselhos, são “vendidas” como políticas participacionistas e de democracia direta, num cenário de total instabilidade administrativa, em eleições altamente conturbadas acerca de temas como a ética e a corrupção, caracterizando a descrença da população que demandava participação e transparência das ações públicas, mas, ao longo de sua implementação, estruturas burocratizadas e oligarquizadas são criadas se utilizando de representantes eleitos para dar andamento às reivindicações, tendo o poder de reformular as demandas por critérios técnicos, ainda que sem definição do que seja isso.

Ao examinar, na chegada desse tema a agenda governamental que proporcionou sua formulação, a proposta de eliminar os criticados elementos políticos "tradicionalis" para se construir uma política "moderna", baseada em critérios racionais, na transparência, ética e na construção de regras procedimentais, contatamos aqui, através da avaliação da formulação e da implementação das políticas de gestão participativa, que elas não erradicam práticas políticas como o clientelismo e a patronagem. O que houve, na verdade, foi uma incorporação de suas práticas sob a máscara das teorias participativa e deliberativa. Autores como, Gorz e Ottmann dizem que as práticas como o populismo, o personalismo, a patronagem e o clientelismo ainda são vigentes na vida política, até mesmo no âmbito das experiências de democracia participativa.

## **5- Bibliografia:**

- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs) A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. SP: Cortez, 2003.
- BALÃO, Sandra Maria Rodrigues. A Fórmula do Poder. Elite, Partidos, Democracia e Corrupção Política no pensamento de Moisei Ostrogorski, ISCSP-UTL, Lisboa, 2001.
- BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS. Democratizar a Democracia. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.
- \_\_\_\_\_. Elites e Movimentos Sociais, Universidade Aberta, Lisboa, 2004;
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 9a Ed.. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CHAIA, V; MENEGUELLO, R; AZEVEDO, F; SCHMITT, R. Embate partidário, mídia e comportamento eleitoral. Porto Alegre, Editora da PUC-RS, 2001.
- CONSTANT, Benjamin – “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos” in: VV.AA - Filosofia Política – Porto Alegre: L&PM Editores, 1985.
- FLORIANO, Pedro. Robert Michels e a oligarquia do Partido dos Trabalhadores
- GERRING, John (2005), 'Causation: A Unified Framework for the Social Sciences', Journal of Theoretical Politics 17:2, 163-98.
- GERRING, John: Case studies research. Prnciples and practices.
- GUGLIANO, Alfredo A. (2005), “O impacto das democracias participativas na produção acadêmica no Brasil: teses e dissertações (1988-2002)”. BIB n. 59
- GURZA LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. São Paulo: Lua Nova, № 67, 2006a.
- \_\_\_\_\_. Representação Política e Organizações Civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, número 60, fevereiro/2006b.
- GUTMANN, Amy. “A desarmonia da democracia” in: Lua Nova, № 36, 1995.
- HIRST, P. A democracia representativa e seus limites. RJ: Zahar,1992.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. São Paulo: Lua Nova, 70: 139-170, 2007.
- MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. Theory and Society, Vol. 29, No. 4. (Aug., 2000), pp. 507-548.
- MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.).

- Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.
- MICHELS, R. Os partidos políticos. São Paulo: Senzala, 1982.
- PARETO, Vilfredo. “As elites e o uso da força na sociedade”, in SOUZA, Amaury de (org.), Sociologia Política, Rio de Janeiro, Zahar, 1966, PP. 70-88.
- PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SOUZA, Celina. Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. University of Birmingham Working Paper, no.28. University of Birmingham, United Kingdom. 2005.
- URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? São Paulo: Lua Nova, Nº 67, 2006.
- YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. São Paulo: Lua Nova, Nº 67, 2006.