

Teorias democráticas diante da nova gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade

Rodrigo Toledo

Resumo

O presente artigo aborda as concepções teóricas democráticas reformuladas diante da nova gramática social em que atores emergiram clamando por demandas sociais reprimidas a partir da segunda metade do século XX. Desenvolveu-se, neste trabalho, uma abordagem sobre as principais contribuições das dimensões da concepção democrática. Como resultado, apresentamos que as inovações institucionais, advindas do processo de uma institucionalidade da democracia, constituíram um ideal participativo e inclusivo de grupos sociais, até então, apartados do processo político-decisório.

Palavras-chave: democracia, participação, Estado e Governo, teorias democráticas, processo decisório.

Democratic theories facing the new rules of society organization and the relationship between the State and the Society

Summary

This article is about the democratic theoretical conceptions reformulated in face of the new social rules in which actors showed up claiming repressed social repressed from the second half of the XX century. In this article an approach of the main contributions of the dimensions of the conception of democracy. As a result, we present that the institutional innovations that came from a process of institutionalism of democracy have built a participative and inclusive ideal of social groups that so far were apart from the decision process in politics.

Key-words: democracy, participation, State and Government, democratic theories, decision making process.

Introdução: Democracia e participação

A Ciência Política emprega, correntemente, a expressão participação política para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião partidária, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas dentre outras. Fica claro que tal uso dessa expressão reflete praxes, orientações e processos típicos das democracias ocidentais. Isso se dá pelo fato de, não obstante a ampliação de tais estados, os conhecimentos erigidos sobre o assunto derivam de pesquisas realizadas em um número limitado de países ocidentais (BOBBIO, 1991).

A utilização desses estudos como arcabouço teórico às interpretações de contextos diversos nem sempre produzem resultados analíticos satisfatórios. Isso se dá porque, para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000), a aplicação dos esquemas preparados para o estudo da participação política em sociedades desenvolvidas e possuidoras de uma tradição democrática mais ou menos sólida em sociedades em vias de desenvolvimento, carentes de infraestruturas políticas e caracterizadas por elevadas taxas de analfabetismo, não é sempre frutífera. Além dessas considerações iniciais, devemos atentar para o fato de à expressão participação política se prestarem interpretações diversas. Afinal, o termo “participação” se acomoda a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte de alguma coisa de diversas formas, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque.

A despeito dos impactos que as análises elaboradas anteriormente possam gerar na compreensão de um fenômeno político – relativo à participação política, singular –, há pelo menos três formas, ou níveis, de participação política apresentadas por Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000), que é importante citarmos. A primeira forma, denominada de intensa e mais marginal de participação política, refere-se a comportamentos fundamentalmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, etc. São situações em que o indivíduo não elabora qualquer contribuição pessoal. A segunda é designada como de atuação: o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, ou de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover. Esse tipo de participação aparece claramente quando se faz obra de proselitismo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se difunde à imprensa do partido, quando se participa em manifestações de protesto etc. Finalmente, o termo participação poderia ser reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. Nesses sentido estrito, só poderá ser dada de forma direta em contextos políticos muito restritos. Na maioria dos casos, a contribuição é indireta e se expressa na escolha do pessoal dirigente, ou seja, do pessoal investido de poder, por certo período de tempo, para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade. A participação política, no seu sentido mais estrito, só ocorre com um número bastante reduzido de pessoas, em sistemas políticos que não possuem um caráter competitivo e que utilizam mecanismos eleitorais para fins bem diretos. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2000).

A inserção de grandes massas nos mecanismos da vida política é um fato bastante recente. Excetuados os Estados Unidos, o sufrágio universal e a igualdade de voto só foram conquistados nos primeiros decênios do século XX.

O ideal democrático pressupõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000), numerosas pesquisas realizadas nos últimos decênios do século XX demonstram uma realidade claramente distinta. Primeiramente, o interesse pela política está circunscrito a um grupo bem limitado de pessoas e, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa, aos acontecimentos políticos é ainda baixo: “[...] o mundo do espetáculo é muito mais conhecido do grande público” (BOBBIO, 1991, p. 328).

Contudo, se quisermos analisar a participação política do ponto de vista eleitoral, perceberemos que o abstencionismo se apresenta em níveis bem elevados¹. A militância em partidos políticos atinge uma pequena faixa de cidadãos. Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000), o quadro não melhora muito, se considerarmos a inscrição noutras associações não explicitamente políticas, mas que exercem, frequentemente, uma certa influência na vida política e, por assim ser, podem ser consideradas como veículos subsidiários de participação política, como, por exemplo, os sindicatos e as associações culturais, recreativas, religiosas etc. Outras formas de participação, por serem esporádicas – manifestações de protesto, marchas, ocupação de edifícios etc. –, não levam quase nunca à criação de instrumentos organizativos, isto é, à institucionalização da participação política. (BOBBIO, 1991).

Outro aspecto importante para compor o quadro analítico da participação política é focarmos os modos de ser de um aparelho político ou administrativo do ponto de vista de sua centralização ou descentralização do processo decisório.

Primeiramente, devemos atentar que a centralização e a descentralização não são simplesmente instituições jurídicas, modos de ser de um aparelho político ou administrativo; são diretivas de organização no sentido mais lato e não conceitos imediatamente operativos. Se, de um lado, a descentralização total leva a romper a própria noção de Estado; também de outro, foi detectado por Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000) o caráter utópico de uma centralização total no Estado Moderno, caracterizado por uma grande quantidade e complexidade de finalidades e de funções.

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000, p.329),

Isso significa que todos os ordenamentos jurídicos positivos são parcialmente centralizados e, em parte, descentralizados, isto é, que, considerada a centralização e a descentralização como dois possíveis valores, não existe um sistema político-administrativo que esteja exclusivamente orientado para a otimização de uma ou de outra.

A organização dos Estados sempre se deparou com o problema da descentralização; trata-se, então, de avaliar os instrumentos jurídicos por meio dos quais são valorizados.

Do ponto de vista geral, nota-se uma contínua troca entre centralização e descentralização como consequência de um processo de concentração e desagregação geralmente gradual e muito lento que se manifesta em cada sociedade. Uma vez aceita esta premissa, de que centralização e descentralização são extremos ideais, temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável. Por outro lado, temos descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável às próprias atividades.

Atualmente, o valor fundamental da descentralização é amplamente reconhecido, seja no seio de uma única organização administrativa, seja com referência ao relacionamento entre múltiplas estruturas, que fazem parte de uma organização mais abrangente vista em sua totalidade.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000) nos dizem que os estudiosos da ciência e da adminis-

tração, da ciência política e do direito costumam afirmar que o problema da transferência das funções do centro para a periferia é natural em qualquer administração que tenha ultrapassado certas dimensões, compreendendo não apenas a administração estatal, mas também o de entidades públicas menores e de grandes entidades empresariais privadas.

Há tempos foi esclarecida a conexão entre administração pública e mudança das estruturas sociais com a conseqüente necessidade de que o desenvolvimento das estruturas administrativas seja adequado a esta mudança, ativando uma inteligente distribuição de funções e de tarefas, obedecendo a critérios que, à luz das transformações sociais do momento, permitam que as mudanças realizadas apresentem um substancial conteúdo e uma operacionalidade real. (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 2000).

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000, p. 50) afirma que, do ponto de vista do direito público,

[...] em particular, o problema da subdivisão das funções e de tarefas não é um problema de organização, de responsabilidade apenas, das entidades administrativas centrais e das outras entidades, de órgãos que estejam separados, mas é um fenômeno que engloba, em sua generalidade, a maneira de ser, as qualidades e os predicados de um determinado aparelho, seja ou não estatal, ou a ação de um poder público.

A descentralização não está relacionada diretamente com a democracia. Por outro lado, vale destacar que descentralização constitui na luta pelas autonomias locais um importante processo de solidificação de propostas democráticas. É possível identificar, na descentralização, o instrumento através do qual podem manifestar-se inteiramente as forças da nação (do Estado Comunidade), em contraposição às forças do Estado (do Estado-pessoa) que é institucionalmente dominado pelo princípio da centralização. Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000, p.51), “a descentralização seria o meio para poder chegar, através de uma distribuição da soberania, a uma real liberdade política.”

No entanto, para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000), sustentar uma estreita conexão da descentralização com a liberdade e com a democracia é um erro. Este consiste no fato de ter partido de um postulado de uma distinção dicotômica, que foi depois rigidamente mantida, entre centralização e descentralização, os dois termos entendidos como posições bem definidas e contrapostas, ou seja, uma polarização de valores no sentido de considerar a descentralização como o polo positivo, no qual se situam valores como a liberdade individual e o autogoverno democrático, enquanto a centralização é o polo negativo, autocrático e totalitário. É também verdade que, para esses autores, as exigências de igualdade, que são também de democratismo, sejam bastante favorecidas pela centralização.

Entretanto, quando focamos nossas análises no pluralismo, a ideia que ganha corpo é aquela em que, com os interesses nacionais, alinha-se uma série de interesses próprios das comunidades menores para cuja obtenção predisõem-se estruturas autônomas e descentralizadas. Assim sendo, a descentralização parece constituir o meio jurídico mais apropriado para a afirmação do pluralismo dos centros de poder. Todavia a descentralização pode ser somente um instrumento que visa a dar consciência efetiva ao pluralismo, mas depende da efetividade deste a imissão nas estruturas políticas e administrativas do conceito de “parte” e de órgão, ou entidades que podem definir-se exponenciais de determinadas forças que se movimentam no âmbito do ordenamento.

Em **Pluralismos dos centros de poder e as teorias democráticas participativas**, realizaremos uma análise sistemática sobre o debate – que predominou durante o século XX e início do XXI – da questão democrática diante de uma nova gramática social em que atores

emergiram clamando por demandas sociais reprimidas. Pretendemos analisar o processo histórico de formação de um conjunto de teorias democráticas participativas, arcabouço teórico-metodológico das propostas de elaboração de ordenamentos do uso e ocupação do solo, os Planos Diretores. Por fim, apresentaremos a análise do processo de formulação do Plano Diretor Participativo da cidade de Araraquara em **O Plano Diretor de Araraquara: experiência de democracia representativa com procedimentos participativos** tendo como referencial o conjunto de teorias democráticas participativas apresentadas.

Pluralismos dos centros de poder e as teorias democráticas participativas

As teorias Pluralistas definem que o processo político-decisório representa a forma que os centros de poder procuram, através do embate e do conflito de ideias, inserir na norma estatal a sua norma particular. Assim sendo, no limite, a concepção Pluralista compõe-se com a Democrática, pois, segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000, p.928),

[...] pluralismo é a concepção que propõe como modelo a sociedade composta de vários grupos ou centros de poder, mesmo em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de eliminar, o centro do poder dominante.

Portanto, o pluralismo é uma corrente de pensamento político que se opõe à tendência de concentração e unificação do poder, própria da formação do Estado Moderno. O pluralismo é apresentado por Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000) como proposta remédio contra o poder exorbitante do Estado e, assim sendo, se distingue-se da teoria da separação dos poderes, que propõe a divisão do poder estatal, não em sentido horizontal, mas em sentido vertical. Diferencia-se, igualmente, da teoria do liberalismo clássico que propõe a limitação da onipotência do Estado pela subtração à sua ingerência de algumas esferas de atividade (religiosa, econômica e social geralmente), nas quais os indivíduos possam desenvolver livremente sua própria personalidade. Diferencia-se, por fim, da teoria democrática que entende a participação mais ampla possível dos cidadãos nas decisões coletivas como solução.

Entretanto o fato de o pluralismo distinguir-se de tais teorias não significa que se lhes opõe. Na concepção de Bobbio (2000, p.928),

[...] as propostas das doutrinas pluralistas são perfeitamente compatíveis, já com as propostas da doutrina constitucionalista, uma vez que a divisão horizontal do poder não obsta, mas integra a divisão vertical, já com as da doutrina liberal, visto a limitação da ingerência do poder estatal constituir, *de per se*, condição de crescimento e desenvolvimento dos grupos de poder diversos do Estado, já com as da doutrina democrática, pois a multiplicação das associações livres pode constituir um estímulo e uma contribuição para o alargamento da participação política.

Todas as teorias, para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000), são compatíveis e, por isso, visam ao mesmo alvo em comum: o Estado como único centro de poder. O pluralismo

[...] impugna-lhe a tendência à concentração, o constitucionalismo a indivisibilidade, o liberalismo o caráter absoluto, a democracia a concepção descendente e não ascendente do poder. (BOBBIO, 1991, p.928).

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000), desse processo, emergem redes de alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que, em diferentes locais do globo, estão se mobilizando para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade,

o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias, os ódios interétnicos, produzidos direta ou indiretamente pela globalização neoliberal.

É justamente nesse contexto que se insere o debate sobre democracia ou sobre as exigências de “democratismo”, como afirmam Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000). A concepção de democracia da primeira metade do século XX foi marcada pelo enfrentamento entre duas idealizações de mundo e sua relação com o processo de modernização do ocidente: a primeira, batizada de liberal-democrata por C. B. MacPherson (1966), e a segunda marxista, que entendia a autodeterminação do mundo do trabalho como fundamental ao processo de exercício da soberania por parte dos cidadãos-produtores. Como fruto desse enfrentamento, na segunda metade do século XX, surgiram concepções hegemônicas no interior da teoria democrática que tentaram responder a três questões: a relação entre procedimento e forma, a do papel da burocracia na vida democrática e a da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala. Passemos para análise de cada uma dessas respostas.

Santos (2003) – com muita propriedade, na publicação *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, fruto de um projeto em que analisou processos democráticos participativos em diversos países –, apresenta uma análise histórica de como a democracia participativa vem sendo implantada em regiões como na América do Sul, no Continente Africano e no Continente Asiático. As suas análises convergem para a formatação de dois eixos nas teorias democráticas. No primeiro eixo, denominado **democracia como forma**, Santos (2003) se ateuve à análise de um conjunto de concepções teóricas, disseminadas durante a primeira metade do século XX, que convergiram para a criação da **corrente hegemônica de democracia**. O principal foco dos debates foram os procedimentos representativos que permitiam aos indivíduos serem representados perante o Estado em democracias de escala. O segundo eixo, a partir da segunda metade do século XX, passou a ser denominado como **concepção não hegemônica de democracia**. Nele, o processo democrático é entendido como um mecanismo de aperfeiçoamento da convivência humana que possibilite uma inovação institucional da democracia, que se abre, por sua vez, para a pluralidade humana do ponto de vista da ampliação do bem comum e da criação de uma nova gramática social.

A democracia como forma, e não como substância, foi a resposta dada pela teoria democrática hegemônica às críticas feitas pela teoria marxista de democracia. Para Kelsen (1929), o ponto central era criticar a ideia de que a democracia poderia corresponder a um conjunto preciso de valores, a uma forma de organização política. O autor formula essa questão em termos neokantianos na primeira metade do século XX:

[...] quem considera inacessíveis ao conhecimento humano a verdade absoluta e os valores absolutos deve considerar possível não apenas a própria opinião, mas também a opinião alheia. Por isso, o relativismo é a concepção do mundo suposta pela ideia de democracia [...]. A democracia dá a cada convicção política a mesma possibilidade de exprimir-se e de buscar o ânimo dos homens através da livre concorrência. Por isso, o procedimento dialético adotado pela assembleia popular ou pelo parlamento na criação de normas, procedimentos esses que se desenvolve através de discursos e réplicas, foi oportunamente conhecido como democrático. (KELSEN, 1929, p.105-106).

Nessa formulação, o procedimento é uma tentativa de articular relativismo moral com métodos para a solução de divergências, métodos que passam pelo parlamento, assim como por formas mais diretas de expressão (Kelsen, 1929, p.142). Esse procedimento elaborado por Kelsen (1929) será discutido durante o período entre guerras e no imediato pós-guerra por Schum-

peter (1995) e Bobbio (1986). Esses dois autores analisaram o método procedimentalista da doutrina kelsiana de democracia em uma forma de elitismo democrático.

Ambos, Schumpeter (1995) e Bobbio (1986) tomam como ponto de partida para a reflexão “o questionamento da ideia de uma soberania popular forte associada a um conteúdo de sociedade proposta pela doutrina marxista” (SANTOS, 2003, p.45). Schumpeter critica esse elemento ao construir, no seu livro *Capitalism, socialism and democracy*, um questionamento que coloca em xeque a capacidade do povo governar. Na concepção de Schumpeter (1995), não podemos pensar na soberania popular como um posicionamento racional pela população ou de cada indivíduo acerca de determinada questão. Portanto o elemento da democracia remete à soberania popular e não à forma. Nesse momento, Schumpeter (1995) toma uma preocupação procedimental com as regras para a tomada de decisão e a transforma em um método para constituição de governos. A questão da participação é excluída desse processo e não faz parte da argumentação procedimental, mas sim de uma teoria da sociedade de massas.

Nesse momento, identificamos que a doutrina schumpeteriana de democracia adota integralmente o argumento da manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa, os quais cedem a impulsos irracionais e extrarracionais e agem de maneira quase infantil ao tomar decisões. Apesar de ser um argumento fragilizado, pois não diferencia grandes mobilizações de massas de formas de ação coletiva, foi amplamente utilizado pelas concepções hegemônicas da democracia.

Bobbio (1986), avançando na transformação do procedimentalismo em regras para a formação de um governo democrático, entende a democracia como um conjunto de regras para a formação de maiorias, entre as quais valeria a pena destacar o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na formação do eleitorado. Portanto essa via de afirmação da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra leva do pluralismo valorativo à redução do jogo democrático e à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral. No entanto, em nenhum momento, no itinerário que percorrem Kelsen (1929), Schumpeter (1995) e Bobbio (1986), o procedimentalismo não comporta formas ampliadas de democracia.

Outra discussão central na consolidação da concepção hegemônica de democracia foi a forma como a burocracia e a sua indispensabilidade foram sendo trazidas para o centro da teoria democrática. Esse debate está situado no período entre guerras e no debate entre o liberalismo e a teoria marxista. Weber (1963) será o teórico que colocará no interior do debate democrático um questionamento sobre a inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica pelos cidadãos e seu controle sobre as formas de configuração burocrática. O motivo central pelo qual a forma de democracia clássica participativa, elaborada por Rousseau, não ter prevalecido reside, fundamentalmente, na emergência de formas complexas de administração estatal que levaram à consolidação de burocracias especializadas na maior parte das esferas geridas pelo Estado na modernidade. A burocracia está ligada ao surgimento e desenvolvimento do Estado moderno que promoveu, para Weber (1978, v.2, p.1394), “a separação do trabalhador dos meios materiais de produção, destruição, administração, pesquisa acadêmica e finanças em geral [...]”. Dessa forma, a separação entre trabalhadores e meios de produção constitui um fenômeno geral e abrangente que envolve não apenas os trabalhadores, mas também os militares, os pesquisadores científicos e todos os indivíduos comprometidos nas atividades complexas na esfera da economia e do Estado. Vale destacar que, para Weber, no entanto, o fenômeno da complexidade criava tensões entre a soberania crescente, referindo-se ao controle dos governos pelos governados, e soberania de-

crescente, referindo-se ao controle dos governados pela burocracia. E é justamente nesse recorte teórico que percebemos o pessimismo de Weber (1978) ao identificar na burocracia uma emergência de uma “jaula de ferro” da administração, engendrando ações emotivo-passionais estimulantes de novos poderes de caráter carismático.

Ao longo do século XX, mais precisamente na sua segunda metade, essa discussão sobre complexidade e inevitabilidade da burocracia foi se fortalecendo na medida em que as funções do Estado foram crescendo com a instituição do *welfare state* nos países europeus. O Estado cresceu em funções ligadas ao bem-estar social. Nesse sentido, o pessimismo de Weber sofre uma mudança de perspectiva, ou seja, a inevitabilidade do crescimento da burocracia foi mudando de tom, assumindo uma conotação positiva.

Bobbio (1986) sintetizou a mudança de perspectiva em relação à desconfiança weberiana com o aumento da capacidade de controle da burocracia. Construiu uma interpretação que relaciona as transformações pelas quais as sociedades passam como fundamental para o surgimento de competências técnicas:

[...] à medida que as sociedades passaram de uma econômica familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas... Tecocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum. (BOBBIO, 1986, p. 33-34).

Há, nesse trecho, uma clara radicalização do conceito weberiano de burocracia. Bobbio (1986) compreende que, a partir do momento em que o cidadão optou por fazer parte da sociedade de consumo de massa e do Estado de bem-estar social, está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidas em favor de burocracias privadas e públicas.

Há ainda um terceiro elemento que constitui a concepção hegemônica da democracia. Essa concepção afirma ser a representatividade a única solução possível nas democracias de grande escala. Dahl (1998, p.110) defende essa posição com maior ênfase afirmando que

[...] quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação do cidadão e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões do governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade de lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes.

O fundamento da representação pela teoria hegemônica de democracia é a autorização. Nesse sentido, constituem-se dois pilares que a sustentam a ~~autorização~~ **autorização**. O primeiro, que diz respeito ao problema do consenso dos representantes, surge, dentro da teoria democrática clássica, em contradição às formas de rodízio no processo de tomada de decisão característico às formas de democracia direta (MANIN, 1997). No contexto dessa concepção, o exercício direto da gestão própria das antigas cidades-estado ou das repúblicas italianas estava envolto pela falta de autorização que era substituída pelo conceito do igual direito à ocupação dos cargos de decisão política. Quando surge a ideia de consenso no interior dos debates sobre uma teoria racional da política, o sorteio, o pensamento de exercício direito deixa de fazer sentido e é substituído pelo consenso que se constitui enquanto um mecanismo racional de autorização.

Mills (1977) trará a segunda forma de justificação da questão da representação, juntamente com a questão da capacidade das formas de representação de se refletirem as opiniões no âmbito da sociedade. Para Mills (1977), a assembleia é uma miniatura do eleitorado, e toda

assembleia representativa é capaz de expressar as principais tendências do eleitorado. Esse enfoque levou à constituição de uma teoria hegemônica de democracia que privilegiasse o papel dos sistemas eleitorais na representação do eleitorado (LIPJART, 1984). No entanto a concepção hegemônica de democracia, ao contemplar o problema das tendências do eleitorado em escala ampliada, ignora suas três dimensões, a saber: a autorização, a identidade e a prestação de contas (recentemente introduzida no debate democrático). Se por um lado, como afirma Dahl (1998), a autorização via representação possibilita o exercício da democracia em escala ampliada; por outro lado, dificulta a prestação de contas e a representação de múltiplas identidades, ou seja, a representação, pelo método da tomada de decisão pela maioria, não contempla as identidades minoritárias as quais não terão expressão no parlamento. No que diz respeito à prestação de contas, ao diluí-la no processo de reapresentação no interior de um bloco de questões, compromete a desagregação desse processo. É, nesse momento, que se desenha um terceiro limite da teoria democrática hegemônica: limitação em apresentar agendas e identidades específicas.

Contudo os marcos históricos “fim da guerra fria” e “aprofundamento do processo de globalização” reabrem o debate entre democracia representativa e democracia participativa o qual se aprofunda mais nos países em que a diversidade étnica é maior. Neles, formaram-se grupos que têm maior dificuldade para ter os seus direitos básicos reconhecidos (BENHABIB, 1996; YOUNG, 2000). Essa dificuldade ocorre, em certa medida, pela questão de a diversidade de interesses chocar-se com o particularismo de elites econômicas (BÓRON, 1994).

Esse contexto abre uma reinterpretação da teoria democrática hegemônica, denominada por Santos (2003) de concepções não hegemônicas da democracia. Na segunda metade do século XX, surgirá uma concepção que reconhecerá que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de arquitetura institucional. Essa percepção é formatada em resposta ao arcabouço teórico construído pela teoria democrática hegemônica que vincula procedimento com forma de vida e compreende a democracia como mecanismo de aperfeiçoamento da convivência humana (SANTOS, 2003). Nessa concepção, encontrada na obra de autores como Lefort (1986), Castoriadis (1986), Habermas (1995), Lechner (1988), Bóron (1994) e Nun (2000), a democracia assume uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade. As concepções não hegemônicas apresentam as mesmas preocupações que as hegemônicas: como reconhecer a pluralidade humana, não apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum, mas a partir dos critérios que, primeiro, enfatizam a criação de uma nova gramática social e cultural e, em segundo, buscam a compreensão da inovação social articulada com a inovação institucional com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (SANTOS, 2003).

Primeiramente, é fundamental compreender que a democracia não é um acidente ou uma obra de engenharia institucional. Ao contrário, é uma nova gramática histórica, uma forma sociohistórica não determinada por quaisquer tipos de leis naturais. Nessa concepção, Castoriadis (1986, p.274) fornece elementos críticos à teoria de democracia hegemônica:

[...] alguns pensam hoje que a democracia ou a investigação racional são autoevidentes, projetando, assim, de maneira ingênua a excepcional situação da própria sociedade para a história em seu conjunto.

Castoriadis (1986) aponta que a democracia sempre indica uma ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. Dessa forma, a indeterminação não se refere apenas ao ocupante da posição de poder,

mas às dimensões societárias de discussão dos procedimentos democráticos. Essa discussão rompe com o procedimentalismo produzido pela teoria hegemônica de democracia. Habermas (1984) foi o autor que abriu espaço para se pensar o procedimentalismo como prática social e não como método de constituição de governos. Para tanto, o autor proporá dois elementos no debate democrático contemporâneo: em primeiro lugar, a pluricidade, capaz de gerar uma gramática societária. A esfera pública é um espaço no qual indivíduos podem problematizar em público uma condição de desigualdade no âmbito privado. O princípio “D” de Habermas (1984) permite discutir as ações em público dos indivíduos excluídos de arranjos políticos através de um princípio de deliberação societária. Para Habermas (1985 apud SANTOS, 2003, p.52) “apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional”. Ao discutir um princípio de deliberação amplo, o autor recoloca, no interior do debate democrático, um procedimentalismo social e participativo. Esse debate é tributário da pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas, pois, para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação (SANTOS, 2003). Em outras palavras, o procedimentalismo democrático de Bobbio (1986) não pode ser visto como um método de autorização de governos. Ao contrário, tem de ser, como afirma Cohen (1997), uma forma de exercício coletivo do poder político com uma base pertencente a um processo livre de apresentação de razão entre iguais. Assim, a conexão entre procedimentalismo e participação reside no pluralismo e nas diferentes experiências de democracia representativa com procedimentos participativos.

Há outro elemento que, segundo Santos (2003), deve ser levado em conta ao analisar a questão das teorias não hegemônicas de democracia: refere-se ao papel de movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. O autor constrói uma análise dessa vertente partindo de Williams (1981), que entende que cultura compreende uma dimensão de todas as instituições – econômicas, sociais e políticas – as quais envolvem uma disputa sobre um conjunto de significações culturais. Os movimentos sociais estariam envolvidos em uma disputa pela ampliação do campo político o qual engendraria uma disputa pela ressignificação de práticas (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 1998). A ampliação do campo político tem uma relação direta com a atuação dos movimentos sociais que, no limite, possibilitaram a transformação de práticas dominantes, o aumento da cidadania e a inserção política de atores sociais excluídos.

Na América Latina, a transformação da gramática social sofreu um impacto significativo da literatura sobre ressignificação das práticas democráticas. Para Lechner (1988, p.32), nos processos de democratização

na América Latina, a atual revalorização dos procedimentos e instituições formais de democracia não pode apoiar-se em hábitos estabelecidos e normas reconhecidas por todos. Não se trata de restaurar normas regulativas, mas de criar aquelas constitutivas da atividade política: a transição exige a elaboração de uma nova gramática.

A democracia na América do Sul, no seu processo de reestruturação, não passou pelo desafio de limites estruturais da democracia. O que fez, na verdade, foi inserir novos atores na cena política que, no limite, instauraram uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social. Ao se construir essa agenda de mudanças limitadas nesses marcos discutidos acima, em primeiro lugar, recolocou-se, no debate democrático, a relação entre procedimento e participação social, ou seja, uma nova forma de relação entre Estado e sociedade, transformando o Estado em um novíssimo movimento social. Em segundo

lugar, o aumento da participação social levou a um redesenho sobre a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local, trazendo novamente o problema da escala no interior do debate democrático. Nesse sentido, o êxito das experiências participativas nos países recém-redemocratizados do Sul está relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o administrativo. Castoriadis (1986) constrói uma interpretação que diz que as inovações que parecem bem-sucedidas nos países do Sul estão relacionadas à instauração de um novo *eidos*, ou seja, de uma nova determinação política fundamentada na criatividade dos atores sociais. Em terceiro lugar, surge o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social. Nesse ponto, existe uma correlação entre o aumento do número de atores envolvidos na política com a, conseqüente, diversidade étnica e cultural dos atores sociais e os interesses envolvidos em arranjos políticos impactando, por fim, a credibilidade da representatividade. Em outras palavras, os grupos mais vulneráveis socialmente – setores menos favorecidos e as etnias minoritárias – não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores predominantes economicamente ou mais prósperos. Por essas razões, a articulação entre democracia representativa e democracia participativa (SANTOS, 2003) parece mais promissora na defesa dos interesses da identidade das camadas sociais subalternas.

Portanto, a emergência de formas complexas de administração estatal levou a consolidação de uma burocracia especializada na maior parte das esferas geridas pelo Estado. O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Araraquara, dada a sua complexidade, reforçou a atuação dessa burocracia especializada afastando o cidadão dos debates que foram travados no Conselho Municipal de Planejamento Urbano Ambiental, CMPUA. Como veremos a seguir, o caráter tecnocrático do Plano impôs limites à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o administrativo.

O Plano Diretor de Araraquara: experiência de democracia representativa com procedimentos participativos

A cidade de Araraquara institucionalizou um processo de elaboração do seu plano diretor – iniciado em 1999 e concluído em 2005 com a aprovação do Plano Diretor Participativo pela Câmara Municipal –, que buscou sedimentar uma conexão entre democracia e procedimento participativo na elaboração da política urbana local.

A primeira fase de elaboração do Plano Diretor de Araraquara esteve sob responsabilidade do Secretário Lincoln Ferri do Amaral. A segunda fase se inicia com a saída de Lincoln e a posse de Luiz Antonio Nigro Falcoski em 2002. Falcoski é professor da Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, com doutorado em arquitetura e urbanismo e possui diversos trabalhos técnicos publicados sobre planejamento urbano. O Secretário de Desenvolvimento Urbano de Araraquara, Falcoski, inicialmente, montou um Sistema Municipal de Planejamento Urbano – SMPUA – o qual tinha como estrutura central um Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana – CMPUA. Instituído pela Lei 5831, de 5 de junho de 2002, foi concebido para ser um instrumento funcional e organizativo de um Sistema Municipal de Planejamento e Política Urbana, SMPUA, conforme legislação específica referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana Ambiental de Araraquara, PDPUA. A estrutura do CMPUA deveria estar integrada à prefeitura e à sociedade civil com o objetivo de formular políticas, planos, diretrizes, programas e projetos relacionados à política urbana e ambiental.

O CMPUA foi estruturado em uma Assembleia Geral, Presidência, Diretoria, Coordenadoria de Comissões Técnicas, Coordenadoria de Audiências Públicas, Coordenadoria de Gestão da Informação e Consulta Pública ou popular. A administração do CMPUA foi constituída por um presidente, três diretores e um secretário executivo, com mandato de dois anos. O CMPUA foi composto por trinta e nove membros mais um presidente, cuja indicação e eleição obedecem aos critérios formulados pelo poder público local. A análise da estrutura do CMPUA revela que a designação dos representantes da sociedade civil organizada, de entidades e seus respectivos suplentes cabe ao prefeito indicar. Já os representantes titulares e suplentes das Regiões de Planejamento Participativo foram eleitos por suas respectivas plenárias.

O CMPUA, previsto no PDPUA de Araraquara, tem uma composição que gerou um compromisso, no máximo, com uma certa parceria entre Estado e sociedade civil, e de forma alguma com uma delegação de poder. Pelo fato de a composição do CMPUA ter colocado um peso maior na representação de entidades técnico-profissionais, podemos qualificá-lo como um espaço de participação de um “tecnocratismo de esquerda” (SOUZA, 2003), bem distante de um compromisso forte com a democratização do planejamento.

No entanto devemos nos lembrar de que o caráter de conselho é, na sua essência, consultivo, e mecanismos para dificultar ou impedir que os interesses da maioria da população sejam contrariados pelos interesses ligados aos empresários dos setores imobiliário e industrial, principalmente, deveriam ter sido previstos e incorporados.

Note-se, igualmente, que, quando descrevemos as competências do CMPUA, a palavra deliberar só aparece uma vez, recaindo a ênfase sobre termos como propor (uma ocorrência), zelar (duas ocorrências), estimular (duas ocorrências), estabelecer, avaliar... O caráter deliberativo está presente em alguns trechos, pois cabe ao conselho aprovar uma série de coisas. Entretanto o cunho deliberativo acha-se diluído em meio a alusões que lhe emprestam um caráter consultivo em várias situações. Retomemos, como exemplo, o Artigo 3º, item IV:

[...] Deliberar sobre a instalação de comissões técnicas e grupos temáticos especiais, para assessoramento, consultoria técnica e profissional e sobre assuntos de interesse coletivo, com a participação e composição de membros do CMPUA, Secretarias e órgãos públicos, e colaboradores externos de profissionais e universidades. (ARARAQUARA, 2002, grifo nosso).

Apesar de a palavra deliberar iniciar esse item, ela se dilui em meio a forma que deverá ocorrer, ou seja, “deliberar sobre a instalação” e “para o assessoramento, consultoria técnica e profissional” e não deliberar sobre os pareceres elaborados por técnicos.

A composição do CMPUA, objeto do Artigo 4º, completa o quadro de frustração, ao conceder assento com direito de voz e voto a um grande número de representantes do próprio Estado, de grupos profissionais específicos – vorazes por privilégios e detentores do saber técnico – e de setores empresariais. Assim sendo, a composição do CMPUA foi aquela que, tranquilamente, poderia constar de um plano elaborado por uma Prefeitura conservadora, mas com nuances de tino demagógico. Tecnicamente, elabora bem, estruturalmente, o CMPUA, apesar de muitas deficiências que lhe conferem certa fraqueza, mas distante do ideário da Reforma Urbana¹ do que seria de se esperar, a participação se acha frouxa e deficientemente prevista.

1 O Fórum Nacional de Reforma Urbana existe desde 1987. Em todos esses anos, estimulou a participação social em conselhos, organizaram cursos de capacitação de lideranças sociais, discutiu a elaboração de planos diretores democráticos para as cidades. Uma das maiores conquistas foi o Estatuto da Cidade, uma lei que ficou parada 12 anos no Congresso. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br>> Acesso em: 25 maio 2011.

Entrevistas colhidas de diversos técnicos, no ano de 2005, foram reveladoras: não se percebeu, da parte do corpo técnico, nenhum compromisso forte com o ideário da Reforma Urbana. Não foi surpresa, em vista disso, que, em um folheto produzido com a programação da I Conferência da Cidade, realizada pela Prefeitura Municipal de Araraquara em maio de 2003, a necessidade de participação popular seja explicada de forma canhestra, evidenciando uma visão que tende a privilegiar a consulta em detrimento de algo mais ousado. Segundo o documento, para a implementação do Plano Diretor ocorrer

[...] é necessária uma nova cultura urbana caracterizada por estratégias de planejamento, um processo de gestão participativa e democrática, ação compartilhada entre poder público e a sociedade civil, bem como a adoção e implementação de Planos de Ação contendo documentos, programas e projetos estratégicos para um desenvolvimento urbano sustentável e com justiça social (ARARAQUARA, 2003).

O CMPUA, da maneira como foi instituído e aprovado, trai um compromisso, conforme já se disse, no limite, com uma certa parceria entre Estado e sociedade civil, e não traz uma verdadeira delegação de poder para a sociedade civil. Na prática, o Sistema de Planejamento Urbano corre o risco de reduzir-se, no essencial, a uma instância consultiva. Integrado por 39 pessoas mais um presidente, das quais treze dos três níveis de governo, treze entidades ligadas às regiões de Planejamento Participativo e designadas para integrá-lo e treze da “comunidade”, o CMPUA representa mais um Conselho cooptado pelo poder público municipal.

Por fim, além desses aspectos, o quesito participação foi marginalizado pela voraz e verborrágica retórica de um Sistema de Planejamento Urbano que não transferiu poder deliberativo à sociedade civil, mas sim a colocou em bases técnicas e formais, sob controle, portanto, do poder público municipal e de detentores do saber técnico.

Considerações finais

Todos esses casos apresentam uma característica em comum: restauraram o processo de redefinição da ampliação democrática no seu contexto cultural ou da gramática social em curso. Isto é, os casos de democracia participativa estudados por Santos (2003, p.56) iniciam-se

[...] com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política.

Focalizando, no caso do Brasil, o processo de democratização e de constituição de novos atores comunitários, surgiu, de modo semelhante à concepção do direito a ter direitos (SADER, 1988; DAGNINO, 1994), como componente da redefinição de novos atores sociais. Santos (2003) aponta, em todas as análises produzidas nesse projeto, o mesmo tipo de redefinição de novos atores sociais. No caso da marcha dos cocaleros (camponeses cultivadores e coletores de coca) na Colômbia, Ramirez (1996) demonstra que a luta contra a eliminação das plantações de coca expressa o reconhecimento de uma identidade alternativa dos camponeses à construída pelo Estado a respeito deles.

Santos (2003, p.57) demonstra, que a despeito das muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados em seu projeto, há algo que os une à teoria contra-hegemônica de democracia:

[...] os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente

por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva.

É possível identificar, nesses processos, a constituição de um ideal participativo e inclusivo como parte de projetos de libertação do colonialismo ou de democratização. Nesse sentido, a ideia de participação e de inclusão política, quer na Índia, Brasil, África do Sul, Moçambique ou Portugal, construiu agendas de transformação social focadas na questão da instituição de mecanismos participativos na construção de uma normatização, como diz Castoriadis (1986), na qual a democracia, como projeto de inclusão social e de inovação cultural, é a tentativa de instituição de uma nova soberania democrática.

Essa demonstração de Santos dos processos de libertação e os processos de democratização partilham de um elemento comum. A inovação, entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão, implica a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, de redefinição de identidades e vínculos e no aumento da participação, especialmente na esfera local.

A questão urbana está umbilicalmente conectada ao desenvolvimento de um procedimento democrático-participativo de elaboração de políticas públicas urbanas. Tanto o desenvolvimento, quanto à aplicação de instrumentos que normatizem o uso e a ocupação do solo estão inseridos em um padrão de intervenção estatal e de relações entre Estado e sociedade que precisam ser compreendidos. O padrão de intervenção estatal urbana no Brasil foi desenhado pelo processo de construção de instrumentos de planejamento urbano que, ao longo do século XX, variaram em centralização das decisões e recursos, em fragmentação institucional e, principalmente, em sua impermeabilidade das políticas e agências públicas criadas para o atendimento das demandas dos cidadãos. O caráter impermeável aos cidadãos das políticas contribuiu para a penetração de interesses privados na esfera estatal e para a ausência de controle público. Em muitos casos, o poder público, pressionado por atores sociais de relevância econômica, acabou cedendo na concessão de benesses como perdões de dívidas geradas pela tributação territorial urbana.

A análise do processo participativo concreto vivenciado na cidade de Araraquara é revelador do quão complexo é a instituição de mecanismos participativos na elaboração de políticas públicas. O Plano Diretor de Araraquara recua em relação aos pressupostos autonomistas, democráticos e participativos na consolidação de um processo de formulação, implementação, gestão e monitoramento de políticas públicas urbanas. No limite, a análise do processo democrático instaurado em Araraquara para a elaboração do Plano revelou que o procedimento instituído reconheceu, implicitamente, que o povo teria dificuldade em formar um posicionamento racional acerca das questões relativas ao planejamento urbano. O desenho institucional criado para conduzir a elaboração do Plano Diretor Participativo ocupou-se, fundamentalmente, com questões procedimentais para a tomada de decisões. A questão da participação, forçosamente, foi excluída ou, na melhor das hipóteses, reduzida a bases controladas pelo poder público. Portanto, a Araraquara que surge desse processo é economicamente moderna, ecologicamente correta e democraticamente conservadora.

É uma cidade economicamente moderna, pois se conscientizou da mundialização da economia e da comunicação e, em consequência, passou a fazer parte de uma lógica competitiva exclu-

dente entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades.

Nesses termos, a nova questão urbana teria agora como nexos central a problemática da competitividade urbana. Por outro lado, ver a cidade como um agente econômico competitivo é relegá-la à categoria de uma empresa que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo de planejamento e execução de suas ações.

Consoante a esse contexto, a questão ecológica não poderia ficar apartada da imagem de uma cidade que queira construir um estereótipo de empresa que se aproxima de um mercado competitivo. Em outros termos, ser uma cidade ecologicamente correta pode ser um dos fatores distintivos na acirrada competição entre as cidades, pois ser detentora dessa classificação significaria que há, no município, um capital ecológico acumulado – fruto, por exemplo, de investimentos públicos em infraestruturas voltadas para o saneamento: coleta de lixo e correta destinação deste; fornecimento de água tratada para 100% das residências; coleta e tratamento de 100% do esgoto doméstico produzido etc. –, a ser desbastado pela economia privada, principalmente indústrias e prestadoras de serviços.

Por fim, ser democraticamente conservadora é se revestir do que há de mais moderno no processo de formulação e implementação de políticas públicas – principalmente daquelas com alto poder gerador de renda, como é o caso das políticas públicas urbanas –, participativas. Na realidade, a análise do processo histórico de formulação do Plano Diretor de Araraquara revelou uma lógica implacável: a parceria público-privada assegurará que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão. Referimo-nos à prática usual de inserção dos interesses de mercado no processo de planejamento e decisão, na constituição de diferentes tipos de agências públicas, no surgimento de novos tipos de associação empresarial com o aporte de capitais por parte do poder público para financiar empreendimentos, com o fito de transferir recursos financeiros, fundiários e políticos para grupos privados.

Bibliografia

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. **Cultures of politics, politics of cultures**: revisioning Latin American social movements. Boulder: Westview Press, 1998.

ARARAQUARA. Lei municipal ordinária nº 5831, de 05 de junho de 2002. Dispõe sobre a criação, organização e funcionamento do Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental – CMPUA – e dá outras providências. Ofício número 209/51, envio de autógrafo de lei aprovada dispondo sobre a criação do Plano Urbanístico da cidade. Araraquara, 2002.

ARARAQUARA. **I Conferência da Cidade**: programação. Araraquara, 2003. 1 folheto.

BENHABIB, S. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, S. Benhabib (Org.). **Democracy and difference**. Princeton: Princeton University Press, 1996. p.67-94.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale et al. Brasília: Editora da UnB, 2000. v.1.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

- BÓRON, A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- CASTORIADIS, C. **L'Institution imaginaire de la société**. Paris: Seuil, 1975.
- _____. **As encruzilhadas do labirinto**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- CASTORIADIS, C. et. al. **A criação histórica**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1992.
- COHEN, J. **Procedure and substance in deliberative democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.
- DAGNINO, E. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- HABERMAS, J. **Theorie des kommunikativen Handelns**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981. 2v.
- _____. **The theory of communicative action**. Boston: Beacon Press, 1985.
- _____. Discourse ethics: notes on a program of philosophical justification. In: _____. **Moral consciousness and communicative action**. Translated by C. Lenhardt and S.W. Nicholsen. Cambridge: MIT Press, 1990. p.58-59.
- _____. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. **Novos estudos do CEBRAP**, São Paulo, n. 43, p.55 XX, nov. 1995.
- KELSEN, H. Essência e valor da democracia. In: _____. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes. 1993. p.23-107.
- LECHNER, N. **Los patios interiores de la democracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- LEFORT, C. **Pensando o político**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- LIJPHART, A. **Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries**. New Haven: Yale University Press, 1984.
- MACPHERSON, B. C. **The Real World of Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1966.
- MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MILLS, C. W. A sociedade de massas. In: FORACCHI, M. M.; MARTINS, J. S. **Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia**. São Paulo: LTC, 1977. p.307-325.
- NUN, J. **Democracia gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?** Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2000.
- RAMIREZ, M. C. **A política do reconhecimento e da cidadania no Putumayo e na Baixa Bota Caucana**: o caso do movimento cocalero de 1996. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt>>. Acesso em: 22 fev. 2005.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism, and democracy**. Nova York; London: Harper & Brothers, 1995.

SOUZA, Marcelo Lopes. **O desafio metropolitano** – um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

_____. **Economy and Society**. Berkeley: University of California Press, 1978.

WILLIAMS, R. **Culture**. Glasgow: Fontana, 1981.

YOUNG, I. M. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

1 Segundo dados do TSE, as eleições brasileiras para presidência da República, no seu primeiro turno, tiveram 18% de abstenção eleitoral dentre os cidadãos aptos para o voto, 135.804.043 eleitores. Disponível em: <www.tse.gov.br>. Acesso em: 05 abr. 2011.

