

## **Estado e democracia no programa do PT e nos governos petistas\***

**Lincoln Moraes de Souza\*\***

**RESUMO:** O objetivo central do trabalho é apreender as propostas de Estado e democracia do programa partidário do PT e nas administrações petistas. Para tanto, analisa-se o Programa Nacional do Partido e como o mesmo foi debatido na estrutura e funcionamento de seus governos municipais. Foram observadas e estudadas diferentes experiências e os respectivos significados teórico-políticos, bem como as dificuldades, dilemas e inflexões na implementação das propostas programáticas nacionais no plano local.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado e Democracia, partido político, Partido dos Trabalhadores, poder local, Brasil.

Apesar de grande parte da literatura internacional apontar um conjunto de questões sobre a democracia representativa e, por extensão, ressaltar o declínio dos partidos políticos, a análise do PT, pelo menos à primeira vista, pode lançar algumas pistas novas sobre o tema.

Para a referida literatura, os problemas alusivos à democracia representativa implicariam, no geral, a redução da representatividade das instituições políticas, o crescente desinteresse da população pelo processo eleitoral, o descrédito na própria política, etc. Ao lado disso, encontramos também a crítica neoliberal a um suposto excesso de democracia, inflação de direitos dos trabalhadores, obstáculos à governabilidade, ataques ao tamanho do Estado e outros itens correlatos.<sup>1</sup>

---

\* Este texto foi apresentado no GT 04 do X Congresso Brasileiro de Sociologia – SBS, relativo às “Transformações do Estado”. Fortaleza, 3-6/09-01.

\*\* Sociólogo, professor do Departamento de Ciências Sociais da UFRN e doutorando em Economia Social e do Trabalho na UNICAMP.

<sup>1</sup> A literatura atual sobre a democracia, Estado e partidos políticos é bastante extensa e seria impossível citá-la neste pequeno espaço. Dessa maneira, limitar-nos-emos a poucas indicações mais centradas nos trabalhos mais significativos para o nosso assunto. A respeito da visão neoliberal, conferir, especialmente, Huntington, 1975.

Em relação aos partidos, esses passariam por um processo de esvaziamento quanto ao seu papel de representação dos diversos interesses, seriam cada vez mais indiferenciados ideologicamente e teriam perdido espaço político para o Estado, para os movimentos sociais e outros segmentos políticos. Ao mesmo tempo, porém, uma outra parte da literatura considera que os partidos estariam cada vez mais interligados com o Estado e dependendo dele para seu funcionamento. No caso da literatura, no Brasil, além da concordância, em parte, quanto ao declínio dos partidos, deveria ser acrescentado que, como regra, considera-se que os partidos são frágeis política, ideológica e organicamente, dependentes do Estado, divididos em frações regionais, etc., ou seja, desempenhariam um papel secundário na política.<sup>2</sup>

Diante dessa síntese, algumas interrogações tornam-se inevitáveis: como explicar a defesa intransigente da democracia pelo PT e suas mudanças de visões, embora as propostas extrapolem a concepção de corte liberal e enfatizem mais a chamada democracia participativa? Como analisar a grande importância atribuída ao Estado por esse partido, mesmo discordando das concepções liberais, social-democratas e daquelas baseadas no chamado marxismo ortodoxo? Como entender a interligação estabelecida pelo PT entre os papéis de representação, formulação programática e exercício de governo?

Para tentar contribuir na resposta a essas questões, analisaremos o programa partidário nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) e teceremos algumas considerações sobre o significado teórico-político dos temas democracia e Estado e como os mesmos, vistos de maneira breve, foram projetados nos seus governos. Para tanto, estabeleceremos alguns marcos e fases distintas relacionadas à democracia e ao Estado. Em seguida, mostraremos rapidamente algumas conexões básicas do programa nacional com algumas experiências governamentais, apontando os vários rebatimentos das propostas partidárias sobre

---

<sup>2</sup> Para uma boa síntese atual referente às questões sobre os partidos políticos, incluindo-se o Brasil, consultar, principalmente, Meneguello, 1998.

democracia e Estado. Nesse caso, apesar de não descermos a detalhes, apontando mais as diferenças, focalizaremos nossa atenção em governos municipais petistas de diferentes épocas e lugares, no caso Diadema em São Paulo (1983-1988), Fortaleza no Ceará (1986-1988), São Paulo na capital paulista (1989-1992) e Porto Alegre no Rio Grande do Sul (1989-1992, 1993-1996 e 1997-2000).

Ao final, teceremos algumas considerações gerais e estabeleceremos um rápido e parcial cotejamento do PT com partes da literatura sobre os partidos.

### **DA DEMOCRACIA DIRETA À ARTICULAÇÃO COM A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Guardando algumas semelhanças com o conhecido dilema dos socialistas europeus analisado por Przeworski<sup>3</sup>, o PT, no seu início, também enfrentou algumas questões parecidas, mesmo com suas particularidades e respectivos desdobramentos. Assim, não se tratava de participar ou não participar das instituições políticas de caráter representativo, até porque, para seus principais fundadores, o direito dos trabalhadores na cena política constituía uma das suas principais reivindicações.<sup>4</sup> A questão era outra: *como* participar?

O dilema matizado e que atravessou durante muito tempo o partido passava, originalmente, muito mais pela rejeição, ainda que genérica, do liberalismo, da social-democracia e do chamado socialismo real e a simultânea ausência de uma proposta mais sistemática sobre socialismo, democracia, Estado e outros temas congêneres. No fundamental, poder-se-ia dizer que, em relação ao liberalismo, discordava-se da sua visão de democracia e da política, onde esta era vista

---

<sup>3</sup> Ver Przeworski, 1989.

<sup>4</sup> A esse respeito, o objetivo de participar desde o início fica muito claro nas falas dos seus fundadores entrevistados por Marta Harnenecker. Cf. **O sonho era possível: a história do Partido dos Trabalhadores** narrada por seus protagonistas. Havana: Mepla/Casa América Livre, 1994. Consultar também, Souza, 1987.

como um exercício de poucos e a participação reduzida ao voto. Quanto à social-democracia, ela era criticada como um simples paliativo quando confrontada ao sistema capitalista como um todo. Já o socialismo de cunho soviético, também não era aceito, seja pelo seu viés tecnocrático, seja pela ausência de participação dos trabalhadores nos destinos do país.

Para o PT, o parâmetro principal da democracia, além de extrapolar o plano estritamente político e envolver a distribuição da riqueza no plano econômico, tinha como núcleo central a participação popular dos trabalhadores e das classes subalternas de uma maneira geral. No tocante ao Estado, de um lado, ele era encarado como opressor e instrumento dos patrões e, de outro, visto como susceptível, a partir da participação popular, de tornar-se um instrumento de mudança em direção a uma nova sociedade dirigida pelos trabalhadores.

Colocado o quadro inicial, voltaríamos à interrogação: e, então, *como* participar e lutar pelos direitos dos trabalhadores e construir uma nova sociedade? Iniciemos pela chamada questão democrática e como ela perpassou, ao longo do tempo, as concepções predominantes do PT.

A democracia, conjuntamente com o socialismo, constituiu, desde a fundação do partido, um dos seus principais valores ou objetivos e assumiu, nos variados momentos, três aspectos diferentes e interligados. O primeiro deles refere-se ao período da ditadura militar, em que o PT, apesar de ter um entendimento diferente de democracia dos demais segmentos oposicionistas, lutou também pelas chamadas liberdades democráticas (liberdade de expressão, direito de voto, etc.). O segundo diz respeito ao fato de que o partido, desde seu início, sempre entendeu a democracia como algo além da simples democracia política, e daí, em inúmeras ocasiões, defender também a democratização da renda, da terra, etc. e da democratização da sociedade e do Estado de uma maneira geral.<sup>5</sup> O terceiro deles, e que nos interessa

---

<sup>5</sup> Apesar de não discorrermos especificamente sobre esse aspecto no trabalho, deve ser registrado que esta concepção do PT, propondo simultaneamente a democracia

mais de perto, constituiu a principal marca originária do partido, ou seja, a relevância atribuída inicialmente à democracia direta e à participação, bem como as conexões da visão de democracia com o socialismo. É sobre este aspecto, principalmente os vínculos entre democracia representativa e democracia direta, que centraremos nossa atenção.

Em 1979, quando começaram as articulações para a formação do PT, e até fevereiro de 1980, por ocasião do processo de legalização do partido, a concepção de democracia direta é evidente nos documentos partidários.<sup>6</sup> A partir de junho de 1980, com a legalização do partido, praticamente desaparecem quaisquer referências mais significativas sobre a democracia direta, embora ela seja associada implicitamente aos organismos de base dos trabalhadores.<sup>7</sup>

Fica claro, portanto, que, com a legalização do PT e o consequente direito de participação política dos trabalhadores, embora limitado pela ditadura militar, iniciava-se formalmente a presença na cena política dos mesmos e a proposta de democracia direta perdia gradati-

---

nos planos econômico, social e político e ligada aos interesses dos trabalhadores, confronta-se claramente com o conceito de democracia defendido pela corrente teórica dominante nos meios acadêmicos e políticos. Esta corrente, que Pateman denominou de teoria contemporânea da democracia e Macpherson chamou de modelo elitista pluralista de democracia, seria caracterizada, principalmente: pela concepção de que a democracia seria muito mais um método de escolha de dirigentes e desprovida de fins e ideais; pela idéia de que a participação representaria um perigo para a democracia; e na ênfase na atuação política das minorias e competição por votos entre os líderes. Cf. Pateman, 1992. Ver também Macpherson, 1978. Idem, 1991.

<sup>6</sup> Na **Carta de Princípios**, de 1º de maio de 1979, afirma-se, por exemplo, que a democracia deve ser exercida diretamente pelas massas. E, mesmo que essa visão ainda apareça no **Manifesto** de 10 de agosto de 1980, não vem expressa com a mesma intensidade e tonalidade, diluindo-se, de certa forma, nas outras formulações gerais sobre a democracia (necessidade de se extrapolar as eleições, etc.). Os dois documentos citados, bem como a maioria dos outros que serão referidos ao longo do trabalho, foram publicados na coletânea **Resoluções de Encontros e Congressos, Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: Diretório Nacional do PT/Secretaria Nacional de Formação Política/Fundação Perseu Abramo, 1998. Para alguns comentários de grande parte dos primeiros documentos, ver especialmente, Gadotti

<sup>7</sup> **CP do PT em 1980, Plano de Ação e Estatuto**, aprovados em primeiro de junho de 1980.

vamente seu sentido, pelo menos nos termos em que tinha sido anteriormente colocada. Entretanto, continuam as críticas dirigidas à democracia representativa, seja em relação ao seu formalismo, insuficiência, etc. e, ao mesmo tempo, enfatiza-se o caráter de classes da democracia, ao ressaltar, dentre outras coisas, que a democracia seria uma conquista e que somente viria pelas mãos dos trabalhadores. Mas a referência à democracia direta desaparece dos documentos, tanto que, no 1º Encontro Nacional (8 e 9 de agosto de 1981 em São Paulo), apenas cita-se, e de passagem, a importância da presença dos trabalhadores nas eleições e se faz alusões genéricas a uma sociedade justa e igualitária, etc.<sup>8</sup> No 2º Encontro Nacional (27 a 28 de março de 1982), as atenções voltam-se muito mais para as eleições desse ano.<sup>9</sup>

De um lado, prossegue-se na crítica à democracia de corte liberal, apesar da firme decisão de participar do processo eleitoral, inclusive ao considerar que, através do mesmo, poder-se-ia divulgar melhor as propostas partidárias e fortalecer a organização popular e o partido. De outro, é enfatizado mais intensamente, de uma maneira e/ou de outra, o caráter de classe da democracia e ela passa, simultaneamente, a ser qualificada em termos de participação popular, ou seja, a verdadeira democracia seria aquela que contemplaria a participação dos trabalhadores no processo decisório do Estado.

A presença nas eleições municipais de 1982 e a respectiva derrota e desilusão terminaram produzindo uma certa reflexão sobre a concepção de democracia. Ao mesmo tempo em que se propunha voltar às origens e fortalecer a organização dos trabalhadores, relativizava-se, em parte, as críticas às instituições políticas representativas. Em 1984, por exemplo, no 3º Encontro Nacional, de 6 a 8 de abril,

---

<sup>8</sup> Os principais documentos do Encontro são as resoluções sobre o **Desemprego**, um outro intitulado **Eleições, a Carta de Brasília** (sobre o Dia Nacional de Luta) e o **Discurso de Lula** na Primeira Convenção Nacional do PT.

<sup>9</sup> Neste Encontro foram elaboradas a Plataforma Eleitoral Nacional e a Carta Eleitoral do Partido dos Trabalhadores.

passou-se a afirmar que as eleições livres e diretas não seriam uma exclusividade do regime liberal burguês e, no Brasil, significariam o início de um futuro democrático e socialista que se queria no país.<sup>10</sup> E introduz-se, embora de forma genérica e tímida, a idéia de democracia popular ao se dizer, no Regimento Interno, que a Secretaria de Formação Política deveria oferecer cursos aos militantes, incluindo-se o conceito popular de democracia e a relação da mesma com o socialismo.<sup>11</sup> E isso decorria, ao que parece, de uma preocupação maior em ampliar o leque de representação do partido, incluindo-se agora, após a derrota eleitoral e uma autocrítica da postura assumida na campanha, os chamados setores médios.<sup>12</sup> Essa tentativa de ampliação, ao nosso ver, é que poderia explicar o qualificativo de popular, ou seja, extrapolaria os trabalhadores e envolveria outros segmentos sociais e políticos.

Além dos resultados eleitorais adversos e as respectivas avaliações, deve ser ressaltado que o Partido, apesar das reiteradas e intermitentes afirmações quanto aos limites e defeitos da democracia representativa, bem como o qualificativo do caráter de classe e da participação na sua defesa de democracia, terminou assumindo outras lutas na conjuntura, que também produziram algumas reorientações e uma abertura maior para a chamada grande política.<sup>13</sup> A esse respeito, devem ser mencionadas, especialmente as lutas pelas eleições diretas para Presidente e a posterior eleição para o Congresso Constituinte, em 1986. As críticas à denominada Aliança Democrática, por não assumir até o fim a campanha das *Diretas já*, não impediram, porém, que o PT se abrisse mais ainda para as instituições políticas representa-

---

<sup>10</sup> Esta afirmação encontra-se na resolução **Teses para a atuação do PT**.

<sup>11</sup> Cf. o **Regimento Interno** aprovado no mesmo 3º Encontro Nacional de 1984.

<sup>12</sup> A preocupação com a inclusão de novos setores no campo de representatividade do partido, foi assinalado, dentre outros, por Meneguello, 1989.

<sup>13</sup> Sobre o assunto, ver Keck, 1991.

tivas e que propusesse, inclusive, que através destas se poderiam ampliar os direitos dos trabalhadores.<sup>14</sup>

Passava-se a considerar, dessa forma, que a democracia representativa, apesar de suas limitações, era um espaço e uma conquista importantes e, como corretivo de seus erros, e não mais como substituição pela democracia direta, acentuava-se repetidamente a necessidade da participação popular nas decisões políticas. Nesse sentido, a participação dos trabalhadores dever-se-ia efetivar em todos os níveis do processo decisório, embora a ênfase recaísse ainda no plano nacional ao se propor a direção do Estado e das decisões econômicas. Além do mais, e isso é fundamental, em 1986 fala-se claramente, e de maneira repetida, na necessidade da adoção dos conselhos populares<sup>15</sup> nas propostas para os governos estaduais, e é insinuada a articulação de formas da democracia direta com a democracia representativa.<sup>16</sup> Essa inflexão, que será depois defendida explicitamente em momento posterior, indicava que o PT começava a resolver o dilema de *como* participar, uma vez que não adotava mais a proposta de democracia direta, mesmo sem concordar com a democracia de corte liberal.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Na direção do que estamos apontando, cf. a resolução **Contra o continuismo e o pacto social** no Encontro Nacional Extraordinário de 12 a 13 de maio de 1985, bem como o **Documento Eleitoral Básico e o Plano de Ação política e organizativa do Partido dos Trabalhadores** para o período 1986/97/88 do 4º Encontro Nacional de 30 de maio a 1º de junho de 1986.

<sup>15</sup> Desde o início, o partido sempre esteve aberto à proposta de conselhos populares e, em muitos momentos, defendeu a idéia publicamente. Entretanto, mesmo que na campanha eleitoral de 1982, Diadema e outros municípios incorporassem intensamente a idéia dos conselhos, nem por isso os documentos nacionais davam, naquele momento, a mesma ênfase.

<sup>16</sup> No citado **Plano de Ação** de 1986, propõe-se como um dos eixos de atuação dos governos estaduais petistas, a articulação entre o que é denominado de representação popular e organismos de poder popular para fiscalizar e controlar o Estado e o governo, assim como a reformulação do Legislativo.

<sup>17</sup> A proposta de articulação da democracia representativa com a democracia direta tem sua origem nos anos de 1960. Um grupo ligado à chamada Nova Esquerda (Jane Mansbridge, Carole Pateman, C. B. Macpherson e outros) questionava, ao mesmo tempo, a democracia liberal e o socialismo de matriz soviética. E propunha, então, a combinação da democracia com o socialismo, a necessidade de os excluídos terem

Com o 5º Encontro Nacional, de 4 a 6 de dezembro de 1987, e que é considerado um marco nas formulações do PT, defende-se claramente a elaboração de um programa mais sistemático e detalhado em termos nacionais. Mas esse programa, longe de ser reduzido às disputas eleitorais, insere-se dentro de uma estratégia geral de cunho gramsciano, ou seja, as propostas e a participação nas eleições constituem, agora, parte de uma disputa de hegemonia. Nesse sentido, a democracia representativa é readequada e redimensionada, tendo em vista o socialismo, desta vez claramente defendido várias vezes no texto. A democracia representativa, mesmo com seus limites, que deveriam ser alargados, passa a ser parte integrante, também, de uma disputa de hegemonia e sem a contraposição anterior à democracia direta, como era posta nos primeiros documentos. As eleições, ainda dentro do raciocínio, materializam mais uma frente da luta de classes. E aponta-se, ao mesmo tempo, para a necessidade de medidas de democratização nos municípios, visando-se às eleições de 1988.

Além do mais, a democracia deveria também perpassar a proposta de um novo tipo de socialismo e, evidentemente, extrapolar os marcos do sistema capitalista. Daí, naquela conjuntura do final de 1987, a proposta de uma alternativa democrática e popular, inclusive excluindo-se a burguesia do campo de alianças e contemplando, de forma clara, os chamados setores médios e partidos considerados de esquerda como o PC do B e outros. Introduce-se, assim, a articulação entre a democracia representativa e a democracia direta, definindo-se a participação nas eleições como disputa de hegemonia e qualificando-se a democracia defendida como de natureza popular.

O 6º Encontro Nacional, ocorrido entre os dias 16 e 18 de junho de 1989, teve como preocupação básica a candidatura de Lula à

---

acesso direto e influência sobre as decisões públicas e o controle, progressivo e efetivo, em relação às ações do Estado que afetassem suas vidas. Sobre o assunto, cf. Abers, 1997. Posteriormente, Bobbio argumentou que a democracia representativa e a democracia direta não seriam excludentes, mas complementares e dependentes de cada situação. Ver, Bobbio, 1986.

Presidência da República. E, como no período do Encontro, já existiam possibilidades reais de uma vitória eleitoral, observa-se que, além dos aspectos diretamente ligados à campanha, as discussões e as resoluções estavam permeadas pela idéia de vincular a presença nas eleições com o programa partidário, de cunho gramsciano, elaborado no encontro anterior de dezembro de 1987. Dessa feita, por exemplo, entende-se porque as eleições são encaradas como um momento de disputa de hegemonia, que se daria, principalmente, através das propostas de um governo democrático e popular. E que haveria a necessidade e a importância de se articularem estreitamente as lutas sociais e a luta político-ideológica e disputar, sem preconceito, os espaços institucionais, encarando-os, agora, como uma forma de luta.

A democracia, por conseguinte, continua sem ser congelada como uma mera disputa eleitoral ou um regime político do ponto de vista estrito. Diferentemente, ela expressaria e significaria, ao mesmo tempo, um momento de luta. Dessa feita, dever-se-ia promover um amplo movimento democrático em torno da candidatura Lula, que transformasse a sociedade.

Em termos mais gerais, a democracia passa a ser entendida não como algo formal e ligada ao conformismo, porém, muito mais como a criação de novos direitos e de novas esferas públicas, promoção da cidadania, regida pela maioria e com a participação popular. Assim, ela deveria ser aprofundada e, para ser verdadeira, incluir profundas reformas e contemplar as conquistas dos trabalhadores. Precisaria introduzir a participação dos trabalhadores e usuários na gestão dos órgãos e serviços do Estado, redefinir o papel das Forças Armadas, reformar a legislação eleitoral e a representação política, etc.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> No tocante ao 6º Encontro, consultar as seguintes resoluções: O momento atual e as nossas tarefas, As eleições presidenciais e a candidatura Lula, Diretrizes para a elaboração do Programa de Governo e As bases do Plano de Ação de Governo (PAG).

As resoluções do Encontro, como já dissemos, dão prosseguimento às decisões anteriores e situam a democracia de forma nova para o partido, como um meio e um fim, e simultânea e estreitamente ligada ao socialismo. Dilui-se, de forma mais clara ainda, a contraposição entre democracia representativa, que passa a ser inserida na disputa pela hegemonia e na luta institucional, e democracia direta, que se metamorfoseia na figura da participação popular. Em outras palavras e a seu modo, o PT começa a assumir, cada vez, mais a articulação entre a democracia representativa e a democracia direta.

Passando para o 7º Encontro Nacional de 31 de maio a 3 de junho de 1990, o partido procura, pela primeira vez, elaborar sua concepção sobre o socialismo de maneira mais sistemática e retoma suas críticas ao modelo soviético e à social-democracia. No encontro, também são explicitadas, de forma mais enfática algumas formulações anteriores. Quanto ao socialismo, é dito que o PT defende o socialismo democrático e que essa opção decorre, fundamentalmente, do fato de o partido ser democrático e anticapitalista. Depreende-se, por conseguinte, que é a democracia que norteia as ações e proposições partidárias. Tanto que é ressaltado que o PT já teria nascido radicalmente democrático, que esteve na vanguarda da democratização do país e que isso seria mostrado, inclusive, no seu funcionamento interno e nas relações com os movimentos sociais e a sociedade civil no seu conjunto.

A democracia interessaria aos trabalhadores e às massas populares e não à burguesia, uma vez que essa adotava posturas democráticas apenas como recurso tático. Já para o PT, a democracia teria valor estratégico, como um meio e fim, devendo a democracia abranger também a economia.<sup>19</sup>

A adoção da democracia como valor estratégico, por sua vez, vai reforçar, segundo o PT, mais ainda a proposta de disputa de he-

---

<sup>19</sup> Ver a resolução intitulada **O socialismo petista**.

gemonia na sociedade civil, a ocupação dos espaços institucionais e a chamada luta na frente institucional, além da necessidade de uma estratégia para a revolução socialista.<sup>20</sup>

Quanto ao I Congresso Nacional, de 27 de novembro a 1º de dezembro de 1991, não vamos encontrar grandes inflexões a respeito da democracia. O importante, ao nosso ver, é que a democracia, cada vez mais, passa a ser o centro da estratégia e dos objetivos e valores partidários. Nesse sentido, avança-se em algumas formulações embrionárias anteriores, afirmando-se que a democracia é a maneira pela qual a sociedade, pela maioria, discute e decide sobre os bens materiais e culturais produzidos por ela. O socialismo, por seu turno, é agora visto como a radicalização da democracia, procurando-se diferenciá-la do que é encarado como democracia representativa liberal, pois essa atribuiria um grau de autonomia muito grande aos governantes. No caso do PT, o partido, diferentemente, defenderia o fim da distinção entre governantes e governados, a socialização dos meios de governar, a articulação entre formas de democracia representativa e democracia direta, a desestatização da política, a primazia da sociedade sobre o Estado e a necessidade de democratização do próprio Estado.<sup>21</sup>

A maior relevância da sociedade civil referente ao Estado vincula-se igualmente, como já nos referimos, à proposta de hegemonia e de participação. E embasa, no fundamental, a justificativa teórico-política de combinar as lutas social e institucional e de concorrer nas eleições como um momento de disputa por hegemonia. E, como em 1987 e, principalmente, em 1989, os esforços, em grande parte, passam a ser canalizados para a estratégia de ganhar a Presidência da República.

Os outros encontros nacionais, em termos teórico-políticos, nada acrescentaram praticamente de novo e substancial sobre a democracia, até porque, como regra, concentraram sua atenção nas elei-

---

<sup>20</sup> Cf. resolução sobre **Construção Partidária**.

<sup>21</sup> Consultar o texto **Socialismo** do I Congresso.

ções e propostas de algumas medidas democratizadoras. Afirma-se, no 8º Encontro Nacional, de 11 a 13 de junho de 1993, para se ter uma idéia, que a democracia, para ser substantiva, deveria contemplar além da representação, também os conselhos populares, consultas diretas, etc. E que foi o movimento dos trabalhadores, por sua vez, que conferiu substância ao tema da democracia, ao deixar de distinguir as dimensões sociais e políticas e não encará-la como uma etapa do socialismo. Em outras palavras, socialismo e democracia passaram a confundir-se<sup>22</sup>, tal a proximidade entre ambas. Já o 9º Encontro Nacional, ocorrido entre os dias 29 de abril a 1 de maio de 1994, além do tema predominante das eleições presidenciais, basicamente ressalta que uma possível vitória de Lula não se esgotaria nas eleições, mas significaria um novo patamar na luta pelo socialismo, já que envolveria a derrota do neoliberalismo, a adoção de reformas profundas, etc.<sup>23</sup> Quanto ao 10º Encontro Nacional, de 18 a 20 de agosto de 1995, limita-se a algumas propostas para as eleições de 1996, define a oposição ao governo de Fernando Henrique Cardoso, tece algumas críticas ao mesmo e ressalta a importância do referendo e da apresentação de emendas populares.<sup>24</sup>

No tocante ao 11º Encontro Nacional, de 28 a 30 de agosto de 1997, apesar da pompa que cerca a formulação geral de uma intitulada revolução democrática, também não se vai muito longe. Limita-se, no essencial, a algumas medidas propostas, na sua maioria, em documentos anteriores, como a democratização radical da sociedade e do Estado e o controle social deste por parte da sociedade. Ressalta-se a importância da construção de um Estado de Direito no Brasil, reformando-se o Judiciário e o Legislativo, acabando-se com os monopólios nos meios de comunicação e adotando-se do direito do consumidor. E, repetindo, acrescenta-se que este Estado de Direito deveria

---

<sup>22</sup> A este respeito, ver a resolução **Por um Governo Democrático e Popular**.

<sup>23</sup> A observação está no documento intitulado **A conjuntura e a campanha**.

<sup>24</sup> Consultar a resolução **Conjuntura Nacional**.

vir acompanhado do plebiscito, referendo e novas esferas públicas, etc. Por fim, lembra-se do vínculo entre democracia e socialismo, apontando-se a necessidade da construção de um novo tipo deste último, que socialize a política, eleve o crescimento econômico, etc.<sup>25</sup> O Encontro Nacional Extraordinário, de 23 a 24 de maio de 1998, continua centrado nas eleições, citando a referida revolução democrática e afirmando que a luta pela democracia continuaria.<sup>26</sup>

Finalmente, passemos ao II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores, entre os dias 24 a 28 de novembro de 1999. Uma das coisas que mais chama a atenção é a manutenção do discurso sobre a democracia e o socialismo e, simultaneamente, pequenas referências sobre a participação popular. É verdade que, de certa forma, ela passou a ser também relacionada à idéia de controle sobre o Estado e à construção de uma nova esfera pública. De qualquer forma, não deixa de ser expressivo o fato de que a participação, pelo menos como era proposta antigamente, deixa de ser explicitada como o núcleo central da democracia e, no limite, do socialismo.

O documento inicia com O Programa da Revolução Democrática, onde alguns pontos são importantes para o nosso tema, tais como: a afirmação que, desde 1994, o Partido defende uma revolução democrática e a vincula a uma política de acumulação de forças e de disputa de hegemonia; o programa dessa revolução democrática teria três eixos fundamentais, no caso – o social, o democrático e o nacional – que seriam, por sua vez, traduzidos por um conjunto de reformas radicais em termos políticos (uma democracia política que caminhe ao lado da democracia social e econômica, três prioridades básicas que seriam os direitos humanos e cidadania; reforma das instituições e, principalmente, da representação política; e o controle democrático do Estado) e econômicos (melhores salários, reforma agrária, etc.). É lembrado, corretamente, que o PT foi pioneiro na combinação

---

<sup>25</sup> Ver Resoluções Políticas.

<sup>26</sup> Resolução intitulada de **O fim de um ciclo**.

da democracia representativa com a democracia direta. Cita-se o orçamento participativo, refere-se a um Estado democrático, que seria controlado socialmente, apontando-se para a necessidade da democratização das políticas públicas, etc.<sup>27</sup>

Ao analisarmos o conjunto das resoluções partidárias ao longo do tempo, fica claro, portanto, que a proposta inicial de democracia direta vai sendo metamorfoseada na participação popular. Posteriormente, a democracia representativa passa a ser aceita, porém, ligada a uma estratégia de disputa de hegemonia e com modificações em alguns pontos (sistema eleitoral, tipo de representação, etc.). No final, adota-se clara e explicitamente, a articulação da democracia representativa com a democracia direta.<sup>28</sup> E a participação popular, que durante muito tempo foi ancorada principalmente na idéia dos conselhos populares, começa agora a ser norteadada muito mais pelo orçamento participativo e por conselhos institucionais como os de saúde, educação e outros, ou seja, ao invés de organismos paralelos e contrapostos ao Estado, trabalha-se, agora, na perspectiva de democratização do mesmo.<sup>29</sup>

## **ESTADO: DA AMBIVALÊNCIA À PERSPECTIVA DA CO-GESTÃO**

A visão do PT sobre o Estado, durante um largo período de tempo, vai materializar-se numa postura de ambigüidade e contradi-

---

<sup>27</sup> Ver o documento **II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores**, publicado pelo Diretório Nacional do PT.

<sup>28</sup> Diferentemente de alguns autores, para nós, as contradições existentes nos documentos petistas, inclusive sobre a democracia, não significam simplesmente a existência de ambigüidade e falta de definição partidária, mas expressam os dilemas, impasses e as mudanças decorrentes das próprias transformações do partido. Nossa análise, por conseguinte, leva a conclusões distintas daquelas de Clovis Bueno de Azevedo, uma vez que autor não dá a devida importância ao processo geral e ao fator tempo. Cf. Azevedo, 1995.

<sup>29</sup> A respeito dessa inflexão e de outras nas propostas petistas, consultar **Cidadania e democracia: o que acontece nas cidades em que o PT é governo**. São Paulo: Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes/Diretório Nacional do PT/Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais, 2000.

ção.<sup>30</sup> No início, combatia-se o regime militar. Posteriormente, passava-se a considerar que não somente o aparelho militar, mas o próprio Estado tinham vínculos estreitos com as classes dominantes.<sup>31</sup>

Do ponto de vista de proposições de políticas públicas, mesmo prossequindo com a crítica ao Estado, passava-se, aos poucos mas progressivamente, a conceber que ele poderia, igualmente, ser uma caixa de ressonância das reivindicações dos trabalhadores e dos setores populares (principalmente defendendo-se a estatização de várias atividades e setores).<sup>32</sup> E, de certa forma, um instrumento que poderia ser redirecionado ou revolucionado com os trabalhadores exercendo poder decisório sobre o Estado e alguns serviços como saúde e outros. Nessas circunstâncias é que prolifera a proposta dos conselhos populares como uma espécie de prefiguração de um novo Estado, e algo externo e/ou em contraposição ao Estado existente, como ocorreu na campanha eleitoral de 1982 em alguns municípios.<sup>33</sup>

Seria, portanto, com o controle dos trabalhadores sobre o Estado que esse poderia ser transformado substancialmente. Por detrás disso, porém, parecia existir uma suposição de que, uma vez dirigido por outra classe, ele passaria por um processo de regeneração, como se fosse uma espécie de objeto ou instrumento moldável direta e automaticamente pelos novos sujeitos sociais e políticos, isto é, como se não houvesse autonomia relativa e não fosse preciso profundas trans-

---

<sup>30</sup> Como assinalou corretamente, em 1989, o primeiro Secretário de Assuntos Institucionais do PT, Luis Dulcí, ao se referir à desconfiança dos petistas frente ao Estado: "... o PT forjou-se de banda para o Estado e suas instituições. A militância petista, amadurecida quase toda durante os anos herméticos da ditadura militar, é criatura do avesso, produto dialético daquela pedagogia negativa operada pelo próprio Estado burguês." Cf. **Desafio das Administrações Petistas**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Secretaria de Assuntos Institucionais, s/d, p.2.

<sup>31</sup> Isso está claramente expresso na **Carta de Princípios** lançada no 1º de maio de 1979.

<sup>32</sup> A defesa da estatização já está presente, por exemplo, na **Plataforma Política** de 13 de outubro de 1979.

<sup>33</sup> Mesmo que, em 1982, a proposta dos conselhos populares, como já falamos, não fosse a única orientação oficial do partido em termos nacionais, em muito lugares ela passou a ser adotada quase como exclusividade.

formações na sua estrutura e funcionamento interno.<sup>34</sup> Expressiva a esse respeito é a passagem de um texto de 1980<sup>35</sup>, onde se afirma que o Estado seria a expressão da sociedade quando os trabalhadores, livremente, passassem a intervir nas decisões sobre o seu rumo.

Durante muito tempo, a concepção geral de Estado continuou marcada profundamente por essa ambigüidade, até porque ainda se estava saindo da ditadura militar, e o Partido deu pouquíssima atenção às prefeituras ganhas em 1982 e 1985. No 4º Encontro Nacional de 30 de maio a 1º de junho de 1986, ano da eleição do futuro Congresso Constituinte, propõem-se algumas medidas que vão além da estatização, de forma menos fragmentada, tais como: defesa da descentralização e desconcentração do poder público no Executivo, reivindicação de uma presença mais ativa do Estado no congelamento de preços e na compra de produtos especiais, bem como a democratização do mesmo, através do controle popular e dos conselhos populares, e a agilização da máquina administrativa, etc.<sup>36</sup>

Nesse sentido, como já nos referimos anteriormente sobre a democracia, poderíamos dizer que são as grandes lutas no plano nacional que vão ensejar a necessidade de se fazerem propostas e, por extensão, repensar algo sobre o Estado. O 5º Encontro Nacional de dezembro de 1987, apesar de instituir uma estratégia de feição gramsciana e adotar a disputa por hegemonia como orientação a ser seguida, não avançou de forma sistemática, no que diz respeito, especificamente, à concepção e à proposta de Estado. Mas chegou a ampliar o rol de reivindicações dos trabalhadores e dos movimentos populares, a exemplo do saneamento dos serviços públicos, aumento de eficiência, concurso público, plano de carreira e escala de vencimento para o funcionalismo. Acrescentou ainda a proposta de devolução das

---

<sup>34</sup> Essa concepção de Estado-objeto, como chamou Nicos Poulantzas, foi criticada por ele em várias ocasiões. Ver, Poulantzas 1978.

<sup>35</sup> Cf. o **Manifesto** do PT.

<sup>36</sup> Ver o Plano de Ação política e organizativa do Partido dos Trabalhadores para o período 1986/87/88.

prerrogativas do Legislativo, o direito da iniciativa popular para legislar, a garantia de consultas e referendos populares e outros elementos vinculados à participação no processo decisório do Estado.<sup>37</sup> Avançou-se em alguns pontos gerais, tais como: “o Estado socialista deveria ter uma nova legalidade e contemplar a participação popular”; o “Estado brasileiro, por ser moderno, ao lado da repressão, teve que se abrir para alguma participação das classes subalternas no seu interior, pelo menos formalmente”.<sup>38</sup> Além do mais, introduziu-se, de forma rápida, a idéia de transparência do poder público, mesmo que ligada quase exclusivamente à simples informação.<sup>39</sup>

Até o 5º Encontro, poder-se-ia dizer que foi efetuada uma espécie de transição de uma visão do Estado como instrumento para a introdução de alguns novos aspectos. Esses elementos, mesmo que pouco articulados e de forma superficial, foram importantes para subsidiar algumas formulações gerais que, direta e/ou indiretamente, levaram a uma espécie de outra concepção de Estado, mesmo que circunscrita ao plano nacional.

Nos outros encontros, a postura continua sendo de acrescentar novos itens na agenda programática, muitas vezes de maneira fragmentada, mas sem uma elaboração mais sistemática e de caráter teórico-político. Para se ter uma idéia, podemos apontar os principais elementos novos ao longo do tempo, avançando algumas observações. No 6º Encontro Nacional de 16 a 18 de junho de 1989, para se ter uma idéia, diferencia-se claramente o Executivo de outros poderes do Estado, lembra-se da distinção entre governo e poder e se relaciona isso com a disputa de hegemonia, defende-se a criação de novas esferas públicas, e fala-se da necessidade de desprivatizar o Estado.<sup>40</sup> Vol-

---

<sup>37</sup> Consultar a resolução política O momento atual e as nossas tarefas.

<sup>38</sup> Essas observações estão contidas no documento intitulado **Objetivo estratégico do PT: socialismo**.

<sup>39</sup> Ver o PT e o movimento popular.

<sup>40</sup> A esse respeito, conferir o documento Diretrizes para a elaboração do programa de governo.

ta-se a propor a participação em termos decisórios no Estado, a subordinação dos militares aos civis, a democratização do Judiciário, a recuperação do papel do Estado no planejamento e na orientação da economia. Sugere-se a introdução do plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei, reforma da legislação eleitoral e dos sistemas de representação<sup>41</sup>, chama-se a atenção para a importância da atuação política no interior do Estado, etc.<sup>42</sup>

Ganhava contornos mais nítidos, dessa forma, a idéia de democratização do Estado e da respectiva necessidade de se trabalhar politicamente no seu interior, ou seja, ele deixava de ser visto como uma estrutura monolítica.<sup>43</sup> Ao mesmo tempo, o Estado passava a ser associado, direta e/ou indiretamente, a uma espécie de esfera pública. Daí a proposta de desprivatizá-lo e de atribuir-lhe um papel ativo no planejamento e na economia. Esses pontos, deve-se lembrar, também estão relacionados à necessidade de se fazer uma proposta no plano nacional, uma vez que, naquele ano de 1989, o PT tinha possibilidades reais de ganhar a Presidência da República. Além do mais, o Partido foi vitorioso em 36 municípios nas eleições do ano anterior de 1988, e seus governos municipais teriam de ser levados em conta.

No 7º Encontro Nacional, de 31 de maio a 3 de junho de 1990, aponta-se para a importância da democratização do Estado.<sup>44</sup> Já no I Congresso Nacional, de 27 de novembro a 1º de dezembro de 1991, embora sem maiores comentários, volta-se a falar de esfera pública e introduz-se uma referência sobre a socialização dos meios de governar. Ao defender a combinação do planejamento estatal com o mercado orientado socialmente, relativiza-se o pensamento estatizante anterior. E, de passagem, observa-se que o povo deve se apropriar do

---

<sup>41</sup> Consultar As bases do PAG (Plano de Ação de Governo).

<sup>42</sup> Cf. Diretrizes para a elaboração do Programa de Governo.

<sup>43</sup> Embora em nenhum momento os documentos do PT aprofundem a idéia do Estado como um bloco não monolítico, essa formulação, como se sabe, deve-se, fundamentalmente, a Poulantzas. Ver, dentre outros, Poulantzas, 1985.

<sup>44</sup> A observação está contida na resolução **Construção Partidária**.

Estado através da democratização radical de suas instituições, controle e participação popular no seu interior.<sup>45</sup>

Quanto ao 8º Encontro Nacional, ocorrido entre os dias 11 á 13 de junho de 1993, através da crítica ao neoliberalismo, defende-se a capacidade de investimento e de controle do Estado sobre o capital financeiro, criticando-se a privatização<sup>46</sup> e falando-se novamente sobre a democratização do Estado.<sup>47</sup> Os outros encontros, no caso, o nono, décimo, décimo primeiro, o Encontro Extraordinário e o II Congresso, como regra, apenas limitam-se, no essencial, a repetir esses elementos já citados.

Nesse sentido, fica claro que o partido não chegou, propriamente, a formular uma concepção definida de Estado e nem mesmo uma proposta mais articulada que orientasse sua ação. Apesar disso, o conjunto de elementos e noções citado, que mudou ao longo do tempo, vai fornecer importantes subsídios gerais e indicativos para seus governos. A esse respeito, podemos lembrar alguns desses elementos importantes e acrescentar outras observações.

A primeira delas seria a predominância inicial de um pensamento de caráter estatizante, segundo o qual o Estado deveria ofertar diretamente os principais bens e serviços, tais como transporte, educação, saúde e outros. Ligado a isso, este mesmo Estado deveria ter um papel ativo na economia, no planejamento e na regulação, de uma maneira geral. Contudo, como ele estaria privatizado pelos grupos e classes dominantes, surge a necessidade de ser controlado pelos trabalhadores e setores populares, passando a ser transformado, desprivatizado e democratizado e, de certa maneira, instituído como uma esfera pública voltada, especialmente, para os interesses da maioria da sociedade.

---

<sup>45</sup> Resolução intitulada *Socialismo*.

<sup>46</sup> Documento intitulado Por um Governo Democrático-popular.

<sup>47</sup> Ver O momento político.

Como o Partido não concordava com a visão do modelo soviético de Estado centralizado e dirigido por tecnocratas, nada mais lógico que democratizá-lo através da participação popular no processo decisório e da reforma dos seus principais aparelhos, como o Judiciário e outros. Ao mesmo tempo, o PT também questionava a visão liberal e neoliberal de Estado, segundo a qual ele é praticamente reduzido à dimensão de aparelho governamental, resguardando o direito de propriedade privada, nivelando a esfera pública ao conjunto dos interesses privados, reduzindo a cidadania ao plano individual e circunscrita, basicamente, ao voto e com poucos deveres no tocante às políticas sociais. Finalmente, e também apesar de não avançar muito na crítica, o Partido discordava da concepção social-democrata, que entenderia o Estado como algo neutro e defensor do sistema capitalista o que, evidentemente, confrontava-se com um objetivo de construção de uma nova sociedade.

## **O REBATIMENTO NOS GOVERNOS PETISTAS**

Alguns trabalhos, mesmo sem desenvolver a análise, têm apontado, corretamente, as dificuldades e os impasses do PT para efetuar a passagem do programa partidário nacional para um programa de governo. Segundo Keck (1991), o Partido tem um programa partidário, mas não um programa de governo, com linhas de ação, metas, etc. Já Bittar e Coelho (1994) ressaltam que, especialmente durante a década de 80, incorporava-se simplesmente as reivindicações dos movimentos sociais<sup>48</sup>, como se isso fosse suficiente para substituir a elaboração de políticas públicas e governar. Dito de outra maneira, como se o Estado devesse ser uma mera caixa de ressonância das reivindicações.

Essa concepção, junto aos outros aspectos citados, relativos à da visão de Estado, vigorou especialmente na década de 80, ou, mais precisamente, até os governos municipais petistas iniciados em 1989,

---

<sup>48</sup> Consultar Bittar e Coelho, 1994.

e se projetou de maneira diferenciada de acordo com os vários contextos. Como o Partido foi mudando a concepção de democracia e não formulou mais precisamente uma proposta de Estado e de outros pontos programáticos, predominou a tônica da variação na implementação das propostas. Ao mesmo tempo, é bom ressaltar, o Partido, em termos nacionais, somente passou a dispensar uma maior atenção aos seus governos municipais a partir dos problemas enfrentados na gestão de Luiza Erundina em São Paulo (1989-1992) e da campanha eleitoral para a Presidência da República em 1989.<sup>49</sup>

No caso de Diadema (1983-1988), em São Paulo, a concepção de democracia predominante ainda era bastante influenciada pela idéia de democracia direta. A plataforma da campanha eleitoral, por exemplo, era marcada, fundamentalmente, pela proposta dos conselhos populares. Seriam esses, de uma maneira ou de outra, que determinariam as políticas e as ações da administração.<sup>50</sup>

Se a democracia estava dependendo dos conselhos, a visão de Estado, por sua vez, limitava-se, quando muito, a algumas observações genéricas ou pontuais dos documentos partidários, como as relativas à estatização. Além do mais, não foi elaborado um programa de governo antes da posse do novo Prefeito, mesmo porque se supunha que os conselhos é que determinariam tudo. Com isso, eximia-se de qualquer elaboração prévia sobre a democracia, o Estado e outros temas importantes.

---

<sup>49</sup> Para se ter uma idéia, o Partido saiu vitorioso na eleição de 1982 em Santa Quitéria no Maranhão. No entanto, pouquíssimos documentos partidários referem-se à Prefeitura e a maioria dos militantes nunca ouviu falar desse governo petista. Sobre o assunto, ver Keck (1991), op. cit.

<sup>50</sup> Expressivo a esse respeito foi o que ocorreu num debate entre os candidatos, promovido por um jornal local, em outubro de 1982, e onde o futuro Prefeito Gilson Menezes disse o seguinte: "... vamos governar aqui em Diadema como nunca aconteceu e nenhum partido tem essa proposta. Eu vou governar com os conselhos de bairros. Os conselhos é que vão decidir, e o que eles decidirem eu acatarei, nem que para isso tenham que me cassar no outro dia." **Jornal do Planalto** de 15 de outubro de 1982, p. 3. O trecho foi transcrito por Júlio Assis Simões. Ver, **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992, p. 84.

Como não havia uma organização popular suficientemente forte que ensejasse a criação dos conselhos, a proposta de participação popular, que seria a base da democracia, terminou sendo entendida de várias maneiras. O Diretório Municipal, liderado por grupos trotskistas, prosseguiu com a visão dos conselhos populares como duplo poder e prefiguração de um novo Estado. O Prefeito mudou sua posição e passou a vê-los como algo mais amplo, de caráter institucional, não-deliberativos e a serem formados nos bairros. Os titulares do planejamento e da saúde, bem como vários técnicos dos dois setores, entendiam os organismos populares como autônomos perante o Partido e ao Estado. Os resultados foram conselhos frágeis, no plano institucional (ligados ao orçamento e a partir dos bairros, os de transporte e os de saúde) e vinculados, direta e/ou indiretamente ao governo.

A criação dos conselhos, mesmo que pouco atuantes, implicou alguns aspectos da democratização do Estado. Entretanto, no geral, não foram efetuadas transformações mais profundas na estrutura da administração. Por outro lado, o governo petista tomou algumas iniciativas no plano da estatização, como a administração direta das obras através da produção de cimento. Ao mesmo tempo, existiam divergências entre o Prefeito e setores do governo. Uma delas, e que durou até 1984, referia-se aos lotes para moradia. Enquanto o Prefeito Gilson Menezes defendia a venda desses lotes, a equipe do planejamento lutava para que vigorasse o direito de uso.<sup>51</sup>

No tocante à Fortaleza, onde o Partido saiu vitorioso nas eleições em 1985, a situação encontrada foi um verdadeiro caos<sup>52</sup>, consti-

---

<sup>51</sup> A respeito da experiência de Diadema, ver Simões (1992), op. cit. Consultar também dois trabalhos de Pinto, 1985. Idem, 1988.

<sup>52</sup> Existiam 514 mil analfabetos. Fortaleza era considerada a pior capital em termos de serviços de esgoto no mundo, etc. Sobre esses dados e outros referentes à capital cearense, ver dois textos da antiga Prefeita. **Experiências de Administração Popular**, in **Cese**, Salvador, 1991. (Depoimento dado em 7 de novembro de 1990 no Painel realizado no Encontro Anual de Agentes de Projetos da Cese). Conferir também **Momento em que ocorreu a eleição para a Prefeitura de Fortaleza**. Brasília: Câmara dos Deputados, mimeo., 1994.

tuindo-se num dos principais fatores que marcaram a polêmica gestão de Maria Luiza Fontenele. Além do mais, o Partido encontrava-se, ainda, numa fase de repensar sua proposta e sua trajetória, devido ao fracasso nas eleições de 1982, isto é, sem definições mais precisas sobre vários pontos relevantes. Em termos municipais, sua estrutura, influência e formulações ainda se encontravam num estágio inicial.<sup>53</sup>

A própria Prefeita eleita reconheceu que inexistia, no começo, propriamente um programa de governo antes da posse.<sup>54</sup> Adotaram-se muito mais, princípios e diretrizes como transparência e moralidade<sup>55</sup> e referências gerais sobre algumas políticas setoriais. Ela lembra, dentre outras coisas, que nem o PT nacional apresentava uma proposta para governar e nem o Partido, no plano local, ou mesmo a esquerda em termos gerais, tinham experiência de administrar uma capital. E foi na prática, ainda segundo Maria Luiza Fontenele, que se definiu, ao mesmo tempo, o que era popular, as prioridades e as metas de governo.<sup>56</sup>

Em relação à democracia e sua base nuclear, no caso, os conselhos populares, a proposta foi adotada, embora sem uma formulação mais sistemática e consensual<sup>57</sup>, especialmente no tocante ao caráter deliberativo ou consultivo, área de abrangência, etc.

---

<sup>53</sup> Sobre o PT no Ceará e em Fortaleza, ver Parente, 1995.

<sup>54</sup> Entrevista de Maria Luiza Fontenele ao autor, a Sebastião Carneiro e a Maria Laura Pinheiro. Brasília, fevereiro de 1995.

<sup>55</sup> Cf. Barreira, 1993.

<sup>56</sup> Além da entrevista de Brasília, onde ela fala sobre o assunto, fizemos uma outra com Maria Luiza Fontenele em Fortaleza, nos dias 27 e 28 de janeiro de 1999 e o tema foi parcialmente retomado.

<sup>57</sup> Logo após a proclamação dos resultados, por exemplo, Maria Luiza Fontenele, referindo-se às consultas populares e aos conselhos, afirmou: “É verdade que não temos uma fórmula acabada, já definida, sobre os mecanismos destas consultas ... No caso dos conselhos populares esta é uma expressão que pegou na campanha. O povo, é verdade, não sabe precisamente o que isto quer dizer, nem nós mesmos também. Nós já fizemos algumas reuniões por bairros, levando a proposta de uma divisão da cidade em áreas cuja representação a nível de conselho teria por função fiscalizar a Prefeitura, definir prioridades, etc. Haveria, portanto, conselhos regionais como ponto de partida, os quais comporiam uma espécie de conselho municipal ...

De qualquer forma, porém, ficava claro que os conselhos deveriam ser autônomos em relação ao governo e, portanto, não criados por eles.<sup>58</sup> E, como o movimento popular era pouco organizado para formar esses instrumentos e o PC do B controlava parte significativa das lutas nos bairros e discordava da proposta dos conselhos, a idéia praticamente terminou sem vingar. Com exceção do Conselho Regional da Barra do Ceará, os conselhos, a partir dos bairros, não foram formados.

Além do mais, e este ponto é fundamental, a Prefeita Maria Luiza Fontenele e pessoas próximas a ela concebiam o governo municipal, fundamentalmente, como um instrumento de agitação e mobilização de massas contra o Governo Sarney e o sistema capitalista<sup>59</sup>, visando-se a uma futura ruptura revolucionária. Nesse sentido é que, além das políticas setoriais encaminhadas, as formulações mais detalhadas sobre a democracia e o exercício de governar não eram alvo, desta feita, de uma atenção prioritária.<sup>60</sup>

---

Nós estamos muito preocupados em não se cometer o erro de institucionalizar a organização popular, porque isso pode levar à perda de independência que o movimento deve ter .... Nós estamos discutindo, ouvindo; experimentaremos e acredito que, pouco a pouco, em cima da própria prática, iremos precisando a fórmula ideal de participação popular. *Maria, Maria*, in número especial 2 de **Brasil Extra**. Dezembro de 1985, São Paulo, p. 25, 26. (Entrevista de Maria Luiza Fontenele).

<sup>58</sup> Sobre as diferentes concepções dos conselhos em algumas prefeituras petistas, incluindo Fortaleza, ver Azevedo, 1988.

<sup>59</sup> Surpreendentemente, com exclusão da ruptura revolucionária, essa visão correspondia aos documentos nacionais do partido na época.

<sup>60</sup> Expressivo, a esse respeito, foi um documento interno elaborado por membros da Secretaria de Saúde (incluindo o Secretário indicado pelo PT), do Instituto de Previdência do Município e do Instituto Dr. José Frota e dirigido à Prefeitura em novembro de 1986. Dizia o seguinte: "... o erro principia pela confusão reinante sobre o significado do nosso papel no poder municipal. Há indícios que sugerem prevalecer uma visão nos altos escalões da prefeitura, segundo a qual realizar uma gestão eficiente seria uma maneira de recuperar o próprio sistema e atenuar as contradições entre o poder e a sociedade. Resolver os problemas seria uma forma de demonstrar que haveria uma saída institucional, enfraquecendo a idéia da via revolucionária." O documento vem sem título, mimeografado e com a assinatura de várias pessoas. É interessante observar que o então Secretário Geral do PT, José Dirceu, no mesmo ano, manifestava o receio de que o ato de governar esvaziasse o projeto político mais amplo do partido. Cf. Dirceu, 1986.

Na verdade, o que ocorreu foi a criação ou a ampliação de conselhos nos órgãos da Prefeitura, sendo o exemplo mais conhecido e exitoso o do Frigorífico de Fortaleza (FRIFORT). Nesse sentido, as iniciativas ficaram muito mais em termos setoriais e na estrutura da administração e, dessa feita, representaram algo de novo na democratização do Estado.<sup>61</sup> Quanto aos outros conselhos institucionais, nos de meio ambiente e de transportes, que já existiam anteriormente, a Prefeitura ampliou a participação com a presença da CUT, tornando-se a representação paritária. Entretanto, esses conselhos praticamente não tiveram influência alguma real sobre a administração, vez que eram somente consultivos.<sup>62</sup>

Diferente de Diadema e de outras prefeituras petistas, contudo, em Fortaleza chegaram a ser formulados alguns pontos centrais sobre a concepção de Estado no plano local, a partir da concepção de administração popular. Para se ter uma idéia, afirma-se que o poder, no sentido geral, continuava nas mãos das classes dominantes. Não obstante, com a vitória eleitoral, emergia uma parcela de poder e uma espécie de corpo estranho ou um contrapoder no âmbito desse poder maior. E, considerando-se o Estado como um espaço contraditório, poder-se-ia, dentro de certos limites, atender a alguns interesses populares. Haveria, então, quatro elementos que consubstanciariam uma administração popular, ou seja: a prioridade para os interesses populares, a participação popular, o reforço à organização autônoma e a subordinação do setor privado ao setor público.<sup>63</sup>

Essa formulação sintética sobre o Estado, contida no programa de governo denominado “Ação de Governo”, embora não tenha sido discutida de forma mais ampla e nem praticada de maneira mais sistemática, inspirava-se, direta e/ou indiretamente em Nicos Poulantzas

---

<sup>61</sup> Para maiores detalhes sobre o Conselho do FRIFORT, cf. Pinto, 1991.

<sup>62</sup> Sobre o assunto, ver Fernandes e Barreira, 1991.

<sup>63</sup> Ver, a esse respeito, **Ação de Governo**. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, fevereiro de 1987.

ao ser relevado o conflito de classes que atravessava o Estado, a incompatibilidade dos respectivos interesses, etc.<sup>64</sup>

Nas iniciativas do governo petista, fica clara, também, a idéia de estatização, contida nos documentos nacionais do Partido. No caso do setor de transportes, houve uma intervenção nas empresas particulares<sup>65</sup> e, mesmo não se chegando propriamente à estatização, a iniciativa guardou alguma semelhança com a proposta. Na mesma direção, desenvolveram-se outras atividades, como na Superintendência Municipal de Obras Públicas (SUMOV), onde se equipou uma fábrica de asfalto e se passou à administração direta das obras, concentrando-se na pavimentação e drenagem de córregos. Outro exemplo é o Departamento de Limpeza Pública (DLP), que também procurou prestar os serviços diretamente.

Passando-se para a gestão petista de São Paulo (1989-1992), o que se observa é que, em termos mais exatos, não foi formulada uma proposta de caráter global, acabada e fundamentada teoricamente, sobre democracia e Estado. Engolfada nos problemas da cidade e em confrontos constantes com as instâncias partidárias, a gestão de Luiza Erundina terminou efetuando, em vários aspectos, uma mudança de rota.

Durante as prévias do Partido para a escolha do candidato e na campanha eleitoral, o discurso da então futura Prefeita estava muito ligado à idéia dos conselhos populares, inclusive com poder deliberativo.<sup>66</sup> Com a posse e o exercício de governo, os problemas herdados e a pouca organização do movimento popular, passou a predominar a primazia nos conselhos institucionais de caráter setorial. Os conselhos a partir dos bairros, especialmente o de habitação, tiveram sua forma-

---

<sup>64</sup> Na entrevista realizada em Brasília e já referida, Maria Luiza Fontenele lembrou que existiam pessoas, na Prefeitura, que vinham estudando o autor, o que, a nosso ver, de uma maneira ou de outra, pode ter influenciado na concepção do citado programa de governo, que foi elaborado somente em fevereiro de 1987.

<sup>65</sup> Sobre os transportes em Fortaleza e a intervenção nas empresas particulares, consultar Alcântara Júnior, 1991.

<sup>66</sup> Cf. Couto e Abrucio, 1995.

ção impedida pela divisão do movimento popular e a sua desaprovacão na Câmara de Vereadores.<sup>67</sup> E mesmo, dentre os outros conselhos institucionais de caráter setorial, só os localizados nas áreas de educação<sup>68</sup> e saúde<sup>69</sup> tiveram um funcionamento e um papel importante. Dessa feita, a participação popular, no fundamental, além dos referidos conselhos institucionais, terminou sendo disseminada como regra, muito mais em algumas audiências públicas e fóruns<sup>70</sup>, ou seja, bem aquém do que fora proposto anteriormente.

Essa guinada do governo, por outro lado, ocorreu concomitantemente à mudança de postura em relação à Câmara Municipal. Se, antes, considerava-se que bastaria a pressão do movimento popular para que as propostas da administração fossem aprovadas, aos poucos e progressivamente, o governo de Luiza Erundina foi se abrindo para uma aliança mais ampla entre os vereadores dos diferentes partidos, especialmente os do PSDB. De certa forma, começou a priorizar as relações institucionais com o Legislativo municipal, embora as dificuldades com este não tenham sido totalmente solucionadas. Em outras palavras, como afirmam Lúcio Kowarick e André Singer, mudou-se o estilo de governo, ao se reduzir a participação popular como princípio organizador, para gerir a cidade e a concepção de democracia.<sup>71</sup>

Essa inflexão também foi ocorrendo na visão de Estado. Inicialmente, importantes iniciativas para descentralizar as ações da administração e vinculá-las à participação no plano regional foram realizadas através dos Núcleos Regionais de Planejamento. No entanto, o desencontro entre as atividades setoriais e locais, bem como as diver-

---

<sup>67</sup> No tocante aos obstáculos para a criação do conselho de habitação, ver Maricato, 1997. Consultar também Ruscheinsky, 1996.

<sup>68</sup> Dentre outros, consultar Freire, 1999.

<sup>69</sup> Ver Coutinho, 1996.

<sup>70</sup> Sobre as diferentes iniciativas, ver Singer, 1996.

<sup>71</sup> Cf. Kowarick, 1991.

gências internas no governo levaram a que a Prefeita fechasse esses organismos em meados de 1990.<sup>72</sup>

O descompasso entre os níveis local e setorial, que também se expressara através das chamadas secretarias-meio e secretarias-fim e o movimento popular, tiveram sua resolução através de uma maior concentração no processo decisório. Isso, entretanto, não impediu que emergissem algumas iniciativas extremamente importantes, especialmente a experiência de co-gestão na habitação.<sup>73</sup> E, nesse caso, como em outros, terminou evidenciando também uma maior flexibilidade na intervenção estatal, uma vez que as atividades da Prefeitura não foram pautadas, de forma exclusiva, pela administração direta das obras e serviços, como propunham os documentos nacionais do Partido.

No final do governo, tentou-se ainda promover a reforma administrativa. Porém, mais uma vez, a proposta que previa a descentralização, a formação de subprefeituras, conselhos e outros aspectos importantes foi derrotada na Câmara de Vereadores<sup>74</sup> e paralisada no legalismo que passou a imperar no governo de Luiza Erundina.

Em relação a Porto Alegre, a primeira observação que deve ser feita refere-se ao fato de que o Partido governa a cidade desde 1989 e, atualmente, iniciou sua quarta gestão à frente da Prefeitura. Isso não impediu que ocorressem alguns dos problemas já assinalados em outras experiências petistas, no início do primeiro governo.

Contudo, o que marca o PT e seus governos em Porto Alegre são as profundas mudanças operadas na concepção de democracia, Estado ou outras. Iniciando-se pela democracia, comparada a outras cidades, deve ser dito que, na capital gaúcha, já existia um movimento

---

<sup>72</sup> Além de Singer (1996), op. cit., consultar Sánchez, 1997.

<sup>73</sup> Cf. Bonduki, 1996.

<sup>74</sup> No tocante à proposta de reforma administrativa e sua desaprovação na Câmara, ver, dentre outros, Pereira, 1995.

popular organizado, politizado e com propostas de participar na administração, inclusive nos destinos do orçamento municipal.<sup>75</sup>

A campanha eleitoral do primeiro Prefeito e o início do governo, no caso de Olívio Dutra, também foi marcada pela proposta dos conselhos populares. Mas, já no primeiro ano do mandato, ficou claro que esses organismos de participação popular, apesar da criação de muitos deles nas administrações petistas da capital gaúcha, não proliferaram como se esperava e nem cumpriram o papel a eles atribuído. Com isso e com os problemas herdados da administração passada e a pressão do movimento popular nos bairros para o atendimento de suas reivindicações, as concepções anteriores começaram a ser repensadas.

A reorientação iniciada, porém, é diferente da de São Paulo, Diadema e de outras cidades administradas pelo Partido. Prosseguiu sendo guiada pelo pensamento gramsciano que, aliás, como já dissemos, passou a nortear as ações do Partido a partir do final de dezembro de 1987. Nessa perspectiva, passou-se a priorizar o orçamento participativo e não propriamente os conselhos populares, ou seja, a democracia, agora, adquiriu uma amplitude maior e centrada na proposta de democratização do Estado e de suas relações com a sociedade.<sup>76</sup> Com essa inflexão, ao longo dos diferentes governos, passou a ser gestada a concepção, sintonizada com os documentos nacionais do Partido, de articulação entre a democracia representativa e a democracia direta. A proposta, também chamada de democracia partici-

---

<sup>75</sup> Sobre as particularidades políticas dos gaúchos e especificamente no tocante a Porto Alegre, consultar especialmente Menegat, 1995.

<sup>76</sup> Evidentemente que esse processo foi longo, árduo e eivado de dilemas, cuja descrição é impossível no espaço deste trabalho. Para uma visão das mudanças ocorridas, ver, dentre outros, dois trabalhos de Luciano Fedozzi. O primeiro é **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre. Tomo Editorial, 1997. O segundo, **O poder da aldeia**: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

pativa<sup>77</sup>, materializa uma espécie de co-gestão entre a participação organizada, especialmente via orçamento participativo, e o governo, isto é, os diferentes canais e instrumentos do movimento popular. Ao invés da idéia anterior de duplo poder, atua-se agora através de uma espécie de co-poder.<sup>78</sup>

O significado teórico-político da co-gestão referida, todavia, ainda não é consensual dentro do próprio partido no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre. Alguns, especialmente Tarso Genro, consideram que foi formada uma esfera pública não-estatal.<sup>79</sup> Outros, como Raul Pont, preferem trabalhar com a visão de democracia participativa, insinuando, em muitos momentos, um avanço da democracia direta. E, finalmente, existem aqueles que associam a experiência a um tipo de co-gestão dos recursos e das decisões.<sup>80</sup> De qualquer forma, o que se nota é que tem havido uma continuidade na mudança, ou seja, ao longo do tempo, a participação tem sido ampliada e consolidada como uma marca de Porto Alegre.

Quanto ao Estado, como já falamos, o centro da estratégia passou a ser a democratização do mesmo, seja através da participação progressiva no processo decisório, na transparência ou mesmo em outros tipos de iniciativas referentes ao controle da sociedade sobre o governo. A administração direta das obras e serviços também foi inflexionada, ocorrendo, em muitas ocasiões, principalmente, o que se convencionou denominar de parceria com o movimento popular e pequenos e médios empresários. Mas, diferentemente do que se poderia pensar, essa parceria funciona baseada no plano local, com um

---

<sup>77</sup> Também aqui a bibliografia é imensa. Ver, por exemplo, Genro, 1997. Sobre a democracia participativa, cf. Pont, 2000.

<sup>78</sup> Cf. Baierle, 1992.

<sup>79</sup> Existem vários textos de Tarso Genro sobre o assunto. Ver, dentre outros, Genro, 2000.

<sup>80</sup> Uma boa análise dessas diferenças encontra-se em Fedozzi, Luciano. Ver, **Orçamento Participativo e esfera pública**: elementos para um debate conceitual, in Fischer, Nilton Bueno e Moll, Jaqueline (orgs.) (2000), op. cit.

caráter regulador das atividades econômicas, demonstrando que não se caiu na ilusão de um Estado mínimo defendido pelos neoliberais.

Sintetizando, o que poderíamos concluir é que as reorientações prosseguem, de uma maneira ou de outra, de forma direta ou indireta, sendo pautadas pela idéia de hegemonia e de processo baseadas em Gramsci. E, mesmo que algumas reflexões sobre a idéia de esfera pública tenham sua origem em Jurgen Habermas e Hannah Arendt, o núcleo central, ao nosso ver, continua, ainda, com o revolucionário italiano.

E, o que é por demais importante: além do orçamento participativo, a idéia de co-gestão entre Estado e sociedade organizada começa a influenciar outros governos petistas, representando, assim, uma grande possibilidade de ser adotada explicitamente no programa nacional do Partido. Caso isso ocorra, poderíamos dizer que o dilema inicial do partido, quanto ao Estado, também entraria no seu processo de resolução.

### **ALGUMAS CONCLUSÕES PRELIMINARES E OUTRAS QUESTÕES**

Acreditamos que, hoje, o Partido passa por outro dilema, qual seja: como conciliar ou resolver os impasses decorrentes da sua proposta original, ou princípios fundadores, como diria Panebianco<sup>81</sup>, com a revisão efetuada na prática e as novas exigências de um importante partido nacional com várias experiências de governo?

O que se tem observado, ao longo do tempo, é que o Partido foi flexionando ou mudando algumas de suas formulações iniciais, especialmente sua crítica ao sistema capitalista, o arco de alianças, etc. De qualquer forma, porém, tem procurado manter alguns pontos básicos de seu programa originário e os vínculos deste com os seus governos e a atuação no parlamento, especialmente no que se refere à democracia. Nesse sentido, a análise que atribui um esvaziamento e uma indiferenciação ideológica dos partidos, no caso do PT, teria, no

---

<sup>81</sup> Cf. Panebianco, 1990.

mínimo, de ser relativizada.<sup>82</sup> De um lado, nota-se que, em termos nacionais, o Partido tem dado alguns sinais de indiferenciação, como no caso das alianças. Por outro, experiências como a de Porto Alegre têm mostrado o contrário, uma vez que é a participação popular que continua sendo a base dos governos locais na capital gaúcha, ou seja, a democracia participativa<sup>83</sup> prossegue no centro das propostas.

Ao mesmo tempo, o PT não tem passado, de forma intensa, por alguns problemas da social-democracia, como um grande rebaixamento de seu programa, a subordinação extremada das lutas sociais ao processo eleitoral, os impasses entre uma proposta classista e a introdução de temas dos movimentos sociais, como mulher, negro, etc.<sup>84</sup>

E, além de sincronizar, no fundamental, seus papéis de representação, partido programático e governante, tem projetado algumas de suas experiências municipais para os planos estadual (Governo Estadual de Olívio Dutra, por exemplo) e nacional, como é o caso do orçamento participativo. Nesse sentido, podemos dizer que a separação entre esses três níveis, acima citados, como preconizam alguns estudos<sup>85</sup>, não tem vingado ainda no PT.

Finalmente, diríamos que essas são questões ainda em aberto. Entretanto, o que parece ocorrer é que o PT, como diria Panebianco<sup>86</sup>, continua resguardando seus principais objetivos iniciais, mesmo que os adaptando às circunstâncias e flexionando-os em alguns aspectos.

---

<sup>82</sup> Como se sabe, a origem desta análise reside principalmente no trabalho de Kirshheimer, 1990.

<sup>83</sup> Apesar da experiência em Porto Alegre ter suas particularidades, o conceito de democracia participativa, como foi criado originalmente, encontra-se em Macpherson nos seus trabalhos já citados de 1978 e 1991.

<sup>84</sup> Esses problemas são apontados principalmente por Offe, 1994.

<sup>85</sup> O principal autor que trabalha nesta direção e que afirma que hoje predominaria a função governativa dos partidos é Peter Mair. Sobre o assunto, além de Meneguello (1998), op. cit., ver Mair, 1994.

<sup>86</sup> Cf. Panebianco (1990), op. cit.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

- ABERS, Rebecca. **Inventing local democracy**: participatory politics and civic organizing. Porto Alegre: 1997. Tese (Doutorado) – Universidade de Califórnia, Los Angeles (UCA).
- ALCÂNTARA JÚNIOR, José Odval. **Conflitos sobre rodas**. Fortaleza: 1991. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará.
- AZEVEDO, Clovis Bueno. **A estrela partida ao meio**. São Paulo: Entrelínhas, 1995.
- AZEVEDO, Ricardo. Os conselhos populares e a administração petista. **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 4, set. 1988.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. **Um novo princípio ético-político**: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. Campinas: 1992. Dissertação (Mestrado) – UNICAMP.
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. **Ideologia e gênero na política**: estratégias de identificação em torno de uma experiência. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, 1993.
- BITTAR, Jorge, COELHO, Franklin Dias. Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BONDUKI, Nabil. Habitação, mutirão e autogestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo. In: BONDUKI, Nabil (Org.). **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- COUTINHO, Joana Aparecida. **O Conselho Municipal de Saúde**: um estudo da participação popular na cidade de São Paulo (1989-1992). São Paulo: 1996. Dissertação (Mestrado) – PUC-SP.
- COUTO, Cláudio Gonçalves, ABRUCIO, Fernando. A dialética da mudança: o PT se defronta com a institucionalidade. **Cadernos Cedec**, São Paulo, n. 31, 1993.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. **O desafio de ser governo**: o PT na Prefeitura de São Paulo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel P.; WATUNUKI Joji. **The crisis of democracy**. New York: New York University Press, 1975.
- DIRCEU, José. Os desafios do PT. In: SADER, Emir. **E agora, PT?** São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. In: FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia**: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

- FERNANDES, Adelita N. Carleial, BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. A gestão do “popular” na experiência de poder municipal. In: BRAGA, Franco Braga, BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (Coords.). **A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Stylus, Comunicações, 1991.
- FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1999.
- GADOTTI, Moacir e Pereira, Otaviano. **Pra que PT: origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1989.
- GENRO, Tarso. Combinar democracia direta e democracia representativa. In: PALOCCI *et al.* **Desafios do governo local: o modo petista de governar**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1997.
- GENRO, Tarso. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Org.s). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- HUNTINGTON, Samuel P. The United States. In: CROIZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel P.; WATUNUKI, Joji. **The crisis of democracy**. New York University Press, 1975.
- KECK, Margaret E. **PT: a lógica da diferença**. São Paulo: Ática, 1991.
- KIRCHHEIMER, Otto. The Catch-all Party. In: MAIR, Peter (ed.). **The West European party system**. Londres: Osford University, 1990.
- KOWARICK, Lúcio, SINGER, André. A experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 35, 1991.
- MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- MACPHERSON, C. B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade privada na democracia do século XX**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MAIR, Peter. Party Organizations: From Civil Society to the State. In: KATZ, Richard S. e Maír, Peter (Eds.). **How Parties organize**. Londres: Sage Publications, 1994.
- MARICATO, Ermínia. **Enfrentando desafios: a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992**. São Paulo: 1991. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo.
- MENEGAT, Elizete. **“Coragem de mudar”**: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre: 1995. Dissertação (Mestrado) – UFRJ.
- MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido, 1979-82**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- OFFE, Claus. Cf. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos**. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

- PANTEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PARENTE, Francisco Josênio. Institucionalização do PT: considerações sobre o Partido no Ceará. **Cadernos de Ciências Sociais/Série Estudos e Pesquisas**, Fortaleza, n. 29, 1995.
- PEREIRA, Jair. **Burocracia estatal e interesses de classes e corporativos: um estudo da Prefeitura Municipal de São Paulo no período 1989-1992**. São Paulo: 1995. Dissertação (Mestrado) – PUC-SP.
- PINTO, Valeska Peres. Os desafios do PT em Diadema. **Desvios**. São Paulo: Paz e Terra, n. 4, 1985.
- PINTO, Valeska Peres. A vitrine do ABC. **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 3, 1988.
- PINTO, Valeska Peres. Prefeitura de Fortaleza: administração popular, 1986-88. **Polis**, São Paulo, n. 5, 1991.
- PONTE, Raul. **Democracia, participação, cidadania: uma visão da esquerda**. Porto Alegre: Palamarinea, 2000.
- POULANTZAS, Nicos. As transformações actuais do Estado – A crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, Nicos (Org.). **A crise do Estado**. Lisboa: Moraes Editores, 1978.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- RUSCHEINSKY, Aloísio. **Movimento de moradia e Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: 1996. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo.
- SÁNCHEZ, Félix Ramon Ruiz. **O desafio da participação: trajetória da proposta de participação popular na gestão petista de São Paulo (1989-1992)**. São Paulo: 1997. Dissertação (Mestrado) – PUC-SP.
- SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)**. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- SOUZA, Isabel Ribeiro de Oliveira Gómez. **Trabalho e política: as origens do Partido dos Trabalhadores**. Petrópolis: Vozes, 1987.