

“O Fenômeno da fraude nas cooperativas de trabalho brasileiras”

Grupo de Trabajo nº18. Restructuración productiva, trabajo y dominación social

Elias Medeiros Vieira¹

Naiara Dal Molin²

Resumo

Com o auxílio dos aportes empíricos e teóricos que aproximam os matizes do estudo de Cultura Política ao estudo das Cooperativas – estas enquanto instituições associativas, a hipótese abordada no capítulo é que as instituições se sobrepõem na pressa de eliminar a fraude com rapidez, mas ignoram em suas ações o contexto cultural no qual se insere uma sociedade cooperativa, porquanto o conjunto de atores envolvidos não percebe que a socialização política deve representar um papel protagonista e não secundário nas discussões e na implementação das ações políticas voltadas para o cooperativismo de trabalho no Brasil.

Palavras-Chave: Cooperativas de trabalho; Cooperativismo; Cultura Política.

1 INTRODUÇÃO

O capítulo se concentra em buscar explicações para o problema/fenômeno da existência de cooperativas de trabalhos fraudulentas no Brasil e a responder a latente questão: Por que as instituições não conseguem coibir e solucionar esse problema? O capítulo busca também sistematizar os pressupostos teóricos do cooperativismo e da cultura política sobre a importância da participação democrática para o bom funcionamento das instituições.

A par disso, restou oportuno promover à nova análise qualitativa das ações judiciais (acórdãos) envolvendo as cooperativas de trabalho, julgados recentemente pelos Tribunais Regionais do Trabalho do Brasil, no período de 10/01/2009 a 10/12/2012, porquanto passados mais de dezessete anos da edição da Lei nº 8.949, de 09 de dezembro de 1994, seria razoável que as instituições tivessem resolvido a questão da fraude.

Por derradeiro, com a intenção de sair da normatividade que a questão encerra, apresentamos o desenho institucional e as propostas das Incubadoras de Cooperativas Populares – ITCP, tendo em vista que elas se propõem a romper esse paradigma.

2 A (IN)EFICÁCIA DAS INSTITUIÇÕES

Desde meados da década de 1990 as instituições brasileiras vêm promovendo ações com o objetivo de enfrentar o fenômeno da fraude em questão. Visando situar as principais medidas, verificou-se que a atuação institucional se dá no âmbito do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, assim como do Ministério Público do Trabalho, que não possui vinculação funcional com nenhum dos Poderes.

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

² Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, professora Adjunta do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas.

A atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Ministério do Trabalho e Emprego, Instituto Nacional de Seguridade Social -INSS, dentre outros, situa-se no campo de ação do Poder Executivo. Como exemplos, o CDES reuniu em 2003 o Grupo Temático Auto Gestão e Informalidade – GT 17 para deliberar acerca da seguinte demanda: “Que tratamento jurídico deve ser reservado às cooperativas de trabalho, no sentido de coibir práticas fraudulentas? Na hipótese de mudança na legislação, o que deve ser feito em relação aos seguintes pontos: formas e critérios de organização das cooperativas; direitos e garantias trabalhistas dos cooperados; responsabilidade pelo cumprimento dos direitos trabalhistas; cobertura por convenções e acordos coletivos; registro e fiscalização das cooperativas de trabalho”.

Após a discussão da questão os integrantes do GT alcançaram resultados em *consenso*, sob forma de *recomendação* e de tão somente *sugestão*. Também decidiram encaminhar para uma próxima pauta alguns pontos controvertidos.

Quadro 1 – Propostas do CDES – Grupo Temático Auto Gestão e Informalidade – GT 17

I - Consenso	<ul style="list-style-type: none"> • A legislação deve estipular o conceito de cooperativa, considerando a Recomendação nº 193 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, e distinguir cooperativas de trabalho por conta de terceiros; cooperativas de bens e serviços com meios próprios de produção, cooperativas de produção e gestão coletiva de empreendimentos; • Deve-se combater as práticas fraudulentas no âmbito das cooperativas de trabalho, mas os mecanismos de controle e as exigências legais não devem coibir o cooperativismo; • As cooperativas de trabalho devem dispor de mecanismos de autoregulamentação e ser registradas e fiscalizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, prevendo-se a criação de um selo de certificação e qualidade; • Deve haver monitoramento externo que verifique o cumprimento dos objetivos estatutários e sociais por parte das cooperativas. • Deve ser revista a legislação que regula a organização, o registro, a fiscalização e outros aspectos das cooperativas de trabalho.
II- Recomendação	<ul style="list-style-type: none"> • Pode-se suprimir o parágrafo único do artigo 442 da CLT, desde que no corpo de um projeto de lei que trate da regulamentação específica das cooperativas de trabalho; • Definida nova legislação sobre cooperativas de trabalho, deve-se dar o tratamento mais equânime possível a micro e pequenas empresas e cooperativas de trabalho no que se refere a obrigações trabalhistas e previdenciárias; • Deve ser criado um órgão público nacional. A sua natureza jurídica (pública ou privada) e suas funções serão definidas posteriormente.

III - Sugestão	<ul style="list-style-type: none"> • A nova legislação deve estabelecer os seguintes critérios: gestão democrática e participativa das cooperativas; publicidade dos contratos firmados; determinação da distribuição equânime das sobras; proibição de relação de subordinação nem remuneratória nem disciplinar; rodízios na administração das cooperativas; garantia de direitos trabalhistas fundamentais; extensão à administração pública das garantias legais relativas aos contratos firmados; definição da forma de organização por identidade ou similitude sindical; responsabilidade subsidiária; adoção dos mesmos critérios aplicados aos avulsos para o caso dos direitos trabalhistas; as cooperativas de trabalho devem estar cobertas por acordos coletivos, definidos a partir do tomador de serviço. • Deve ser criada uma agência nacional reguladora. • O órgão público responsável pelo registro das cooperativas deve ser uma Secretaria Ministerial. • Deve ser criado um conselho tripartite como órgão auxiliar da Secretaria Ministerial, acima referida.
*Propostas remetidas para posterior análise	<ul style="list-style-type: none"> • Os cooperados não são trabalhadores subordinados nos termos definidos na Consolidação das Leis do Trabalho. No entanto, a contribuição obrigatória ao INSS estendida a todos os trabalhadores associados em cooperativas de trabalho implica na garantia do enquadramento no regime da previdência social. • Aos trabalhadores cooperados devem ser garantidos direitos mínimos (previstos no Artigo 7º da Constituição Federal). • É preciso haver um conhecimento aprofundado sobre as novas formas de trabalho (economia solidária, informalidade e autogestão) como base para formulação de um novo marco legal apropriado ao setor. • Autoregulação das cooperativas–não pode se sobrepor aos direitos constitucionais e do trabalho.

Fonte: Sistematização elaborada pelo autor a partir dos das atas de reuniões do Grupo Temático Auto Gestão e Informalidade – GT 17 do CDES.

Muito embora o número elevado de propostas elaboradas no âmbito do CDES, o Ministério do Trabalho e Emprego, por sua vez, contemplou no Projeto da Reforma Sindical e Trabalhista tão somente a recomendação de revogar o parágrafo único do artigo 442, da CLT, relativo às cooperativas de trabalho, no sentido de vedar a intermediação ilícita de mão-de-obra que caracterize fraude na relação de emprego. E regulamentar, por meio de legislação específica, os limites e critérios da terceirização.

Não há notícia de uma segunda reunião do GT 17, tampouco de retomada da discussão daqueles pontos remetidos para posterior análise. O projeto de Reforma Sindical e Trabalhista (PEC 369/05) sequer foi apreciado pelo Legislativo.

Outra ação foi protagonizada pela Diretoria Colegiada do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, por intermédio da Instrução Normativa INSS/DC Nº 87 - de 27 de março de 2003 que resolveu “disciplinar” os procedimentos necessários à arrecadação da contribuição adicional para o financiamento da aposentadoria especial do cooperado filiado à cooperativa de trabalho, dentre outras medidas estabeleceu que será devida pela empresa *tomadora* de serviço alíquotas de contribuição adicional. Nessa mesma direção já havia sido estabelecida uma contribuição previdenciária a cargo da empresa contratante de 15% sobre o valor bruto da nota fiscal, relativamente aos serviços prestados por cooperativas de trabalho (item IV do art. 22 da [Lei 8.212/1991](#) incluído pela [Lei 9.876/1999](#)).

Essas medidas pontuais resultam inócuas, na medida em que visam prioritariamente atender os reclames das empresas terceirizadas, ressentidas com o fato de que o encargo INSS não se fazia incidir sobre as cooperativas de trabalho, com desdobramentos nos processos de licitação. De tal sorte que na prática o encargo previdenciário, embora contabilizado pela tomadora de serviços, passou imediatamente a ser diluído no custo operacional, em desfavor das cooperativas, com repercussão direta no quinhão de cada cooperado. Arquitetação que se pode denominar de “Fraude sobre Fraude” (VIEIRA, 2005).

A seguir, a Lei nº 9.876/1999 foi considerada inconstitucional em parecer emitido pelo Procurador-Geral da República, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 2.594, movida pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI). Não se tem notícia do julgamento da Ação propriamente dita pelo Supremo Tribunal Federal. O INSS desde 2005 não se manifesta sobre a questão. A discussão acerca das imbricações das cooperativas de trabalho e cooperados com a sustentabilidade do Sistema Previdenciário, retornou ao patamar dos idos da década de 1990.

O Ministério Público do Trabalho –MPT que constitucionalmente é a instituição responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos *interesses sociais e individuais indisponíveis*, é autor em mais de 2.000 ações em trâmite que questionam a contratação de cooperativas fraudulentas, além de milhares de Termos de Ajustamento de Conduta firmados³.

Segundo o MPT, esse volume de Ações justifica a criação da Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes nas Relações de Trabalho (CONAFRET) que como primeira iniciativa promoveu a “Semana de Combate às Fraudes na Relação de Trabalho”, em Brasília, no período de 14 a 18 de maio de 2007, com os objetivos de “alertar a sociedade para o assunto” e promover a “conscientização de trabalhadores e empregadores a respeito da expansão desenfreada de fraudes”. A proposta de trabalho do recém criado órgão prevê que serão “programados novos procedimentos para a atuação dos procuradores do trabalho”. No entanto, os atores políticos principais, os cooperados, não participaram da sua “semana de conscientização”. Também não há notícia de que a *nova* estrutura administrativa tenha patrocinado outras atividades.

Nesse estágio da discussão parece oportuno e razoável que se questione se houve ou não diminuição das ocorrências de fraude. Dito de outra forma será que a atuação das instituições brasileiras, passados mais de 17 anos, foi capaz de reduzir o processo de degeneração vivenciado pelas cooperativas de trabalho no país?

Para responder a essa questão crucial é que se enveredou no caminho da análise qualitativa das Ações julgadas recentemente pela Justiça do Trabalho do Brasil, durante o período de 10/01/2009 a 10/06/2012. Esses julgados foram obtidos em sua integralidade nos endereços dos respectivos tribunais, como detalhado no quadro a seguir⁴:

³Informação disponibilizada pela Agência Brasil em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2007-05-16/ministerio-publico-divulga-diagnostico-sobre-fraudes-na-relacao-de-trabalho>. Acesso em 30 de Dez 2010.

⁴ Os acórdãos foram obtidos com os seguintes critérios de busca: palavras obrigatórias: *cooperativa de trabalho*. Período de Publicação: 10/01/2010 a 10/01/2012.

Tabela 1 – Processos julgados envolvendo cooperativas de trabalho.

Tribunais regionais do trabalho	Endereço eletrônico	Número de processos julgados	Jurisdição
TRT/4ª Região	www.trt4.gov.br	141	Rio Grande do Sul
TRT/2ª Região	www.trt2.gov.br	24	Cidade de São Paulo e região metropolitana
TRT/12ª Região	www.trt12.gov.br	32	Santa Catarina
TRT/9ª Região	www.trt9.gov.br	04	Paraná
TRT/15ª Região	www.trt15.gov.br	50	Campinas-SP e interior de São Paulo
TRT/17ª Região	www.trt17.gov.br	15	Espírito Santo
TRT/3ª Região	www.trt3.mg.gov.br	22	Minas Gerais
TRT/1ª Região	www.trt1.gov.br	10	Rio de Janeiro

Fonte: Tribunais regionais do trabalho.

Nas demandas analisadas, constatou-se que persistiu o cenário de fraude, no qual a maioria das cooperativas não atende às finalidades sociais.

A título de exemplo, segue a análise do Acórdão da 10ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região proferido no processo nº 00361-2006-005-01-00-6 – RO⁵, de 28 de janeiro de 2009, ou seja, do início do período analisado. Nesse processo a reclamante/ex-sócia cooperativada, assim se manifestou:

[...]. Que seu trabalho era fiscalizado por uma encarregada da MULTIPROF, de nome Dayse; que quando terminou o contrato com o Hospital Carlos Chagas nenhum serviço lhe foi oferecido; que não havia convocação para assembleias e que preencheu a ficha de inscrição no próprio tomador dos serviços.

A testemunha Ivonete Chaves de Carvalho, por sua vez,

[...] confirmou as informações da reclamante, quanto à jornada cumprida e quanto à supervisão efetivada pela cooperativa, informando, ainda, que não havia substituição de pessoal, em caso de faltas; que as faltas eram descontadas do pagamento; que trabalhavam uniformizadas e nunca foram convocadas para participar de assembleias.

Os depoimentos caracterizam a criação de uma empresa fornecedora de mão de obra e não de uma cooperativa. Não se observa a presença de princípios elementares do cooperativismo como a adesão voluntária dos associados; a autonomia; objetivos comuns dos sócios; autogestão; continuidade; integralidade da cooperativa e de seu capital social. Os sócios não detêm qualquer tipo de controle sobre a execução dos seus serviços e não se verificou vantagem comparativa alguma, tendo como paradigma a relação de emprego.

O que se observa é que a finalidade da cooperativa foi desvirtuada e que afloraram dos depoimentos os requisitos dos artigos 2º e 3º da CLT, impondo-se a declaração de nulidade do contrato e o reconhecimento do vínculo de emprego da reclamante.

Noutro acórdão⁶, do conjunto de testemunhas ouvidas, destaca-se o seguinte:

⁵ Autos em que são partes: I) MULTIPROF - COOPERATIVA MULTIPROFISSIONAL DE SERVIÇOS e II) ESTADO DO RIO DE JANEIRO (HOSPITAL ESTADUAL CARLOS CHAGAS), como recorrentes, e I) MARLI DA SILVA CANDIDO, II) MULTIPROF - COOPERATIVA MULTIPROFISSIONAL DE SERVIÇOS e III) ESTADO DO RIO DE JANEIRO (HOSPITAL ESTADUAL CARLOS CHAGAS), como recorridos.

⁶ Acórdão proferido nos autos do processo nº 0000645-07.2010.5.01.0039 – RTOOrd, da 7ª Turma do TRT da 1ª Região, de 15 de fevereiro de 2012.

[...] Prestou serviços à reclamada como professora de março de 2007 a dezembro/2009; que esteve na reclamada procurando posto como professora, fez uma entrevista e foi convocada para lá trabalhar; que pediram sua documentação e passou a trabalhar por intermédio de uma cooperativa; que foi encaminhada à cooperativa pela reclamada [...] que após sair da reclamada a cooperativa nunca ofereceu qualquer outro posto de trabalho à depoente; que recebia ordens da chefe de estudos da ré Sra. Rosa [...]” (testemunha da reclamante, Sra. Laura Rebolledo Genisson, fls. 388 do autos).

[...] Trabalha para a reclamada desde 1.12.2001, ocupando o cargo de chefe de escritório; que a reclamante prestou serviços à reclamada, como professora de espanhol, aproximadamente de 2003 até 2008 ou 2009; que durante os primeiros meses a reclamante recebeu como autônoma; que a reclamada tinha preocupação em não configurar o vínculo empregatício, razão pela qual este pagamento por meio de RPA durou poucos meses; que a reclamada firmou convênio com uma cooperativa em São Paulo e encaminhava à referida cooperativa a documentação para filiação dos professores que tinham interesse que dessem aula na instituição [...] que o chefe de estudos da reclamada distribui os professores pelas turmas [...]” (testemunha indicada pela reclamada, Sr. Romulo Barbieri, fls. 389 dos autos).

Entende-se que o trabalho prestado pela cooperativa ao tomador não pode, em nenhuma hipótese, mascarar o vínculo de emprego que, muitas vezes, na essência, encontra-se dissimulado via terceirização, ainda que tal medida tenha por finalidade reduzir os custos do empregador. Ante esse contexto, é possível extrair-se as seguintes conclusões: a) ausente o pressuposto básico para o trabalho de cooperativa, a saber, a associação e cooperação entre os prestadores de serviço; b) o reclamante era um trabalhador subordinado juridicamente à empresa tomadora, elemento peculiar ao pacto laboral e, por sua vez, estranho ao cooperativismo; c) o sistema de cooperação é utilizado tão somente com o fito de alterar a base legal que rege a execução de serviços.

Pelo exposto, pode-se afirmar que a atuação das cooperativas de trabalho no mercado se compara às outras tantas formas de exacerbação da exploração capitalista, ou seja, como processos de terceirização e barateamento da mão-de-obra, ou precarização das relações trabalhistas. O cooperativismo como forma alternativa de ocupação de postos de trabalho, à luz dos processos judiciais analisados, apenas substitui os postos de trabalho já existentes, esvaziando-os de seu conteúdo social, em favor da lucratividade dos empregadores dessa força de trabalho.

Conclui-se que as instituições se sobrepõem na pressa de eliminar a fraude com rapidez, mas não conseguem encontrar soluções eficazes, como prova o crescente número de demandas judiciais que se acumulam na Justiça do Trabalho. Num cenário agravado pela constatação que as múltiplas ações promovidas pela instituições se apresentam sem qualquer sistematização, ambíguas em alguns casos e antagônicas noutros. Os gastos com a manutenção dessas sobreposições institucionais são incomensuráveis, principalmente quando são confrontadas as proposições que deram ensejo às políticas públicas e os resultados efetivamente obtidos.

Compreende-se, então, que o viés institucionalista não conseguiu dar respostas a essa demanda emergente, mas qual a contribuição que poderia advir de uma análise do problema sob a ótica da cultura política?

3 AS COOPERATIVAS DE TRABALHO SOB A ÓTICA DOS APORTES TEÓRICOS DA CULTURA POLÍTICA

3.1 A Cultura Política a partir de BAQUERO & PRÁ

Em termos políticos ideais, a democracia é percebida como um conjunto de instituições, normas e práticas que visa o desenvolvimento humano e a garantia das liberdades civis e políticas. Segundo essa perspectiva, a democracia caracteriza-se pelo pluralismo e pelo consenso sobre as regras do jogo democrático, expresso por meio da participação eleitoral. Robert Dahl (1997) parte do pressuposto de que a característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais. Dessa forma, deveriam ter as mesmas oportunidades de formular suas preferências, expressá-las e tê-las consideradas nas ações do governo.

Em termos sociais, a democracia é compreendida como um regime que visa a potencializar, não apenas a liberdade política, mas a igualdade sócio-econômica entre os cidadãos. Segundo Weffort (1992), a democracia social pressupõe uma sociedade integrada que promova uma redistribuição de renda e de poder entre os cidadãos. Desse ponto de vista, a igualdade social e a participação política são componentes essenciais na vida democrática e na construção de uma sociedade capaz de romper com a situação de pobreza e de exclusão social vivenciada nas democracias latino-americanas.

O Brasil se democratizou mantendo altos índices de desigualdades sociais, gerados pelo aumento da pobreza, do desemprego e da concentração de renda. Ante esse quadro, Baquero & Prá (2007) problematizam que embora a democracia formal prospere, se a democracia substantiva não for fortalecida, tendem a se manter e a se acirrar atitudes e comportamentos de desconfiança, descrença e de repúdio dos cidadãos em relação às instituições que representam o modelo centrado no mercado e aos políticos que o gerenciam.

No entanto, o que se constata, no contexto de convivência do modelo de democracia formal com realidade social do Brasil, é a permanência de uma cultura política caracterizada pela passividade, antagonismo e resignação – que sinalizam a crise de legitimidade dos governos representativos contemporâneos e alimentam um ciclo vicioso que a seguir se apresenta, a partir dos clássicos Cohen (1989); Habermas (1975); Held (1987) e Schattschneider (1960).

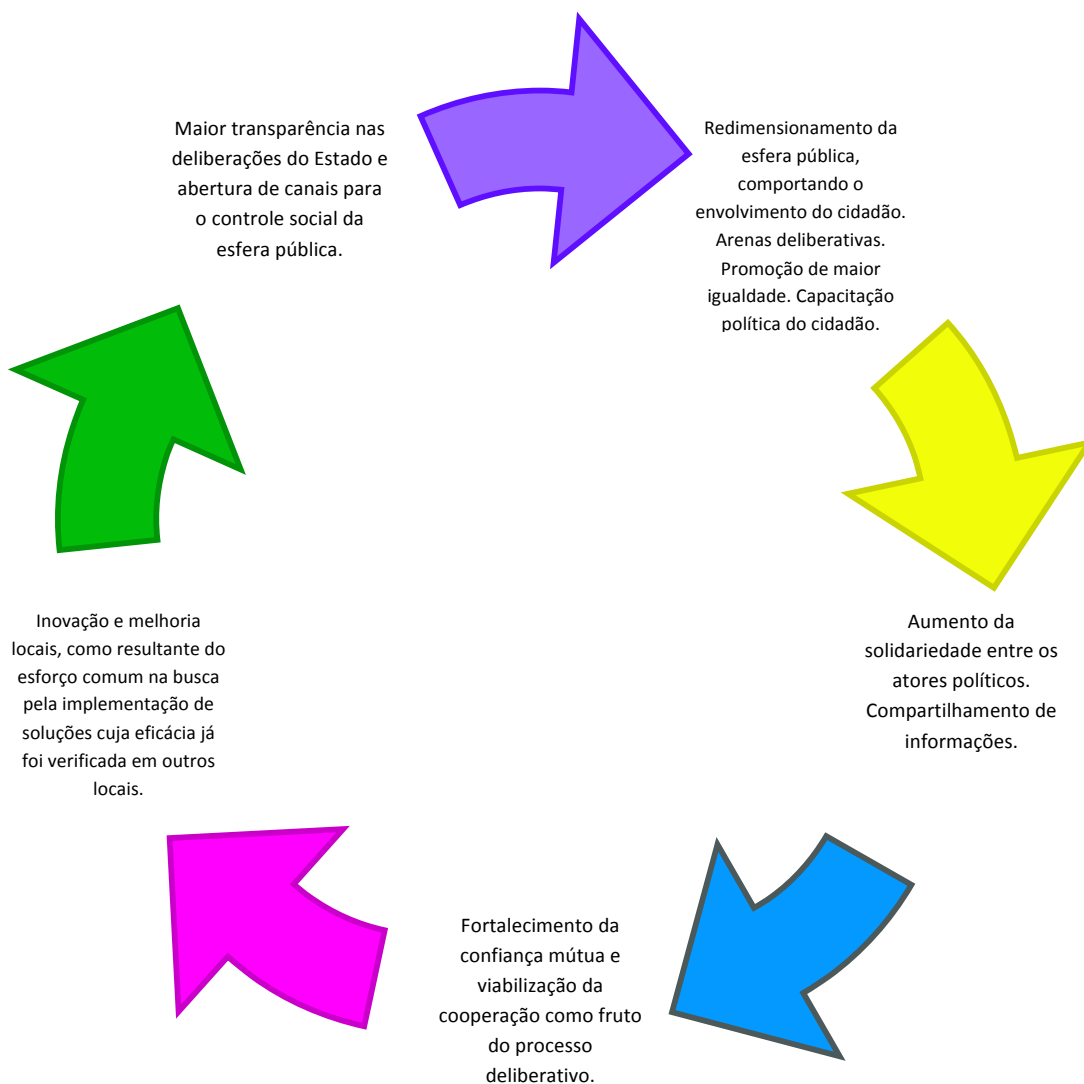
Figura 1 – Ciclo vicioso dos governos representativos



Fonte: Sistematização elaborada pelo autor a partir de Cohen (1971); Habermas (1975); Held (1987) e Schattschneider (1960).

A compreensão do fenômeno acima passaria então pelo entendimento do processo de evolução histórica da cultura política e pelo essencial fortalecimento da democracia substantiva que compreende a democracia não apenas como um conjunto de regras e instituições, mas como um conjunto de práticas participativas que promovem a cidadania, a cooperação, a confiança e o desenvolvimento de valores e hábitos democráticos. A competência cívica e a eficácia política são conceitos componentes chave do engajamento político. A crença e o apoio dos cidadãos no sistema político democrático garantem sua legitimidade e estabilidade (ALMOND E VERBA, 1963; PUTNAM, 2000). Pesquisas realizadas na América Latina sugerem que, para construir uma cultura política participativa e democrática, faz-se necessário o desenvolvimento de redes sociais pautadas na confiança interpessoal, que sejam capazes de resgatar a sociedade civil para a esfera da política, gerando um comportamento mais crítico e fiscalizador da coisa pública (BAQUERO, 2001). Esse esforço seria potencialmente capaz de reverter o ciclo vicioso na direção de um ciclo virtuoso dos governos representativos.

Figura 2–Ciclo virtuoso dos governos representativos



Fonte: Sistematização elaborada pelo autor a partir de Baquero & Prá (2007) e Cohen (1971)

Retomando o marco teórico, constata-se que tem predominado uma preocupação com os procedimentos e regras democráticas e com a durabilidade da democracia, em detrimento da compreensão que a situação de pobreza e as desigualdades sociais constroem a consolidação da democracia, especialmente no que se refere à efetiva participação política dos cidadãos. Assim, o contexto social de crise econômica e desigualdade faz do Brasil uma “democracia difícil”⁷: uma democracia representativa recente arraigada numa cultura clientelista.

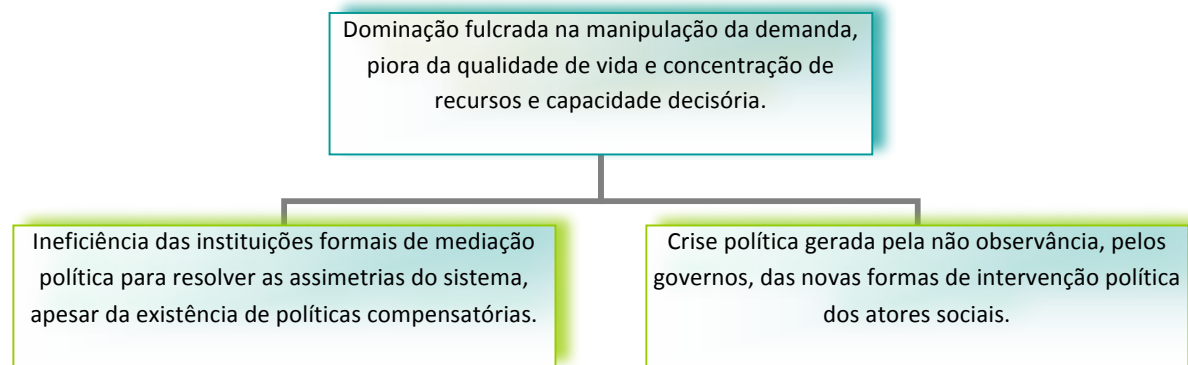
⁷ Expressão utilizada por Koonings, 2004, p. 10.

Assim, a política democrática, apesar de seus inegáveis avanços na dimensão formal, parece ao mesmo tempo ter restaurado vícios e práticas políticas antigas, mostrando-se ineficiente na luta e resolução de problemas estruturais geradores de injustiça social. (BAQUEIRO & PRÁ, 2007).

Frente a esse quadro, segundo Baquero (2009), é necessário encontrar abordagens teóricas alternativas para explicar o fenômeno democrático brasileiro, trazendo o cidadão e a cultura política para o centro da análise, ao invés de meramente reproduzir análises com base em modelos normativos desconexos com a realidade local.

Noutras palavras é necessário valorizar as discontinuidades presentes nos sistemas políticos da América Latina com histórias e culturas diferentes: movimentos sociais, declínio das instituições como matrizes geradoras da identidade política, surgimento de novas modalidades de participação social e política e busca de mecanismos de empoderamento emancipatório do cidadão.

Figura 3 – Causas da necessidade de encontrar abordagens teóricas alternativas



Fonte: Sistematização elaborada pelo autor a partir da obra de Baquero & Prá (2007)

Segundo Baquero & Prá (2007) a tarefa de formatar caminhos que se oponham ao receituário teórico hegemônico não é fácil. Persiste o discurso e prática de reduzir a democracia a um conjunto de procedimentos políticos formais. Nesse sentido, os argumentos sugerem que a cultura política brasileira está consolidada se pensada em termos de procedimentos, assim a estabilidade política estaria garantida.

Essa postura teórica se mantém hegemônica porque oferece um procedimento a ser implantado para cada situação de crise que o sistema político exhibe. Assim, mais do que garantir a estabilidade o objetivo parece ser o de “resguardar” a estabilidade política.

Ao se optar por uma postura teórica que prioriza a qualidade da democracia, principalmente na dimensão social, o desafio é mais complexo, porquanto os obstáculos para implantar uma cultura política arraigada em princípios de igualdade consistem em compreender o fenômeno da “convivência” com o clientelismo e elitismo (mesmo em governos de esquerda), ação política engessada em modelos pré-existentes, estabelecidos segundo a conspiração e a traição (mesmo num contexto poliárquico), dentre outros que se afiguram.

Como resultado de tais obstáculos, se verifica uma crise política institucional, assentada na ineficácia dos governos em atenderem as demandas dos cidadãos, apesar de se tratarem de governos democraticamente constituídos. Para alguns autores o amadurecimento democrático é conseqüência do respeito às regras do jogo (Dalton, 2000; Norris, 2003; Przeworsky, 1991).

Przeworsky (1991, p. 12), a título de exemplo, afirma que “no caso do Brasil a transição não tem ocorrido porque a população ainda age além das regras em virtude da corrupção, da fuga de

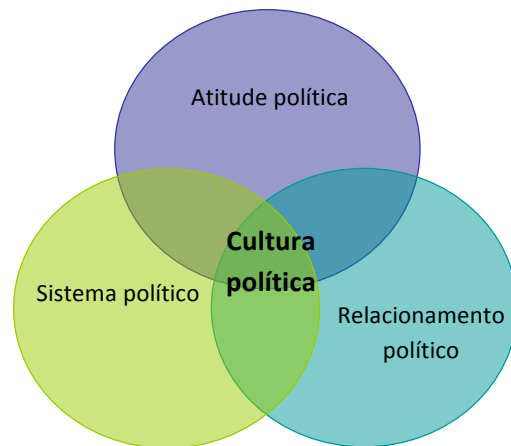
capitais e do uso da esfera pública por interesses privados”. Para Baquero & Prá (2007), mesmo considerando que esse diagnóstico corresponde parcialmente à realidade, a questão a ser respondida é: por que isto ainda vige na política do país? Por que os cidadãos recorrem a procedimentos informais para resolver seus problemas? Por que as instituições convencionais de mediação política não são vistas com credibilidade?

Para tentar resolver tais obstáculos, é preciso compreender a formação histórica da cultura política nacional e local, ou seja, “não se pode negligenciar o efeito dos fatores históricos de formatação e desenvolvimento de valores, atitudes e comportamentos em relação à política.” (BAQUERO & PRÁ, 2007, p.18). Para os autores, a Cultura Política surge para cobrir esta lacuna, buscando elucidar a relação entre atitudes, comportamentos e sistemas políticos.

Na perspectiva clássica a Cultura Política se refere ao processo pelo qual as atitudes e as orientações dos cidadãos são estruturadas em relação ao sistema político e às instituições de maneira geral. (ALMOND E VERBA, 1963).

Cruz (2005, p. 2), por sua vez, redefine o conceito de Cultura Política em virtude de sua importância para o processo de construção democrática e seu papel na legitimação ou não das autoridades públicas e do próprio regime ao afirmar que “cultura política molda a compreensão dos atores do que é justo e viável, ou seja, formata seu realismo normativo”. Processo que denominou de esquematização normativa.

Figura 4 – Cultura Política (a)



Fonte: Sistematização elaborada pelo autor a partir de Baquero e Prá (2007)

Para compreender a influência dos acontecimentos históricos na estruturação de normas e valores no campo político, a concepção de cultura política adotada por Baquero e Prá (2007) é o conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo, e sua capacidade de adaptar esses acontecimentos numa perspectiva racional (não-racionalista) para alcançar determinados objetivos ou aprender a sobreviver politicamente em condições materiais adversas.

Para os autores clássicos⁸ os regimes políticos se sustentam sobre uma base constituída por comportamentos e atitudes orientados em função dos valores presentes em cada sociedade, que condiciona o sistema – mas não o determina – em prol da estabilidade (ou não) da democracia.

Para Baquero & Prá (2007) os autores clássicos mostraram uma tendência a relacionar causalmente a cultura política com as instituições democráticas, defendendo o caráter antecedente dos valores e atitudes em relação à estabilidade democrática. Premissa utilizada por Almond e Verba ao proporem que a estabilidade do sistema e um governo eficiente dependem da capacidade e da predisposição da população em apoiar um sistema democrático.

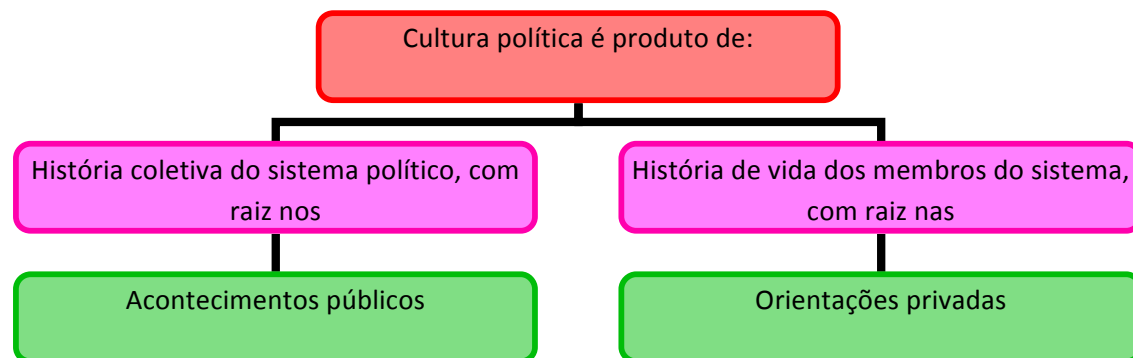
Nessa perspectiva clássica, as virtudes cívicas emergem com a consolidação das capacidades institucionais, mas não considera para análise um contexto marcado por desigualdades materiais.

Na perspectiva institucionalista⁹, as regras do jogo democrático, em países sem democracia consolidada em processo contínuo, aparecem durante o estágio de “habituação” ao novo regime, demonstrando que a estrutura política influencia a cultura política, num jogo de reciprocidades, dotado de uma lógica dinâmica de interações.

Assim, é no estudo da etapa posterior à instauração do regime democrático, marcada pela incorporação das práticas do novo regime no cotidiano, que os valores culturais e as preferências políticas do cidadão ganham alguma atenção (Moisés, 1995; Lamounier e Souza, 1991). Contudo, segundo Baquero & Prá, não faz sentido restringir o estudo da cultura política à fase chamada de consolidação da democracia, pois se corre o risco de eliminar fatores histórico-estruturais na construção política da nação.

A crença de que a democracia é o melhor tipo de regime existente está relacionada com a sua aceitação popular, a democracia está diretamente relacionada com a sua legitimidade. Ou seja, aumentando a capacidade de o governo e o Estado de proverem ordem, administrarem os recursos públicos com probidade e transparência, manterem a lei e defenderem as regras do jogo, aumenta-se a estabilidade do regime democrático. Segundo Baquero & Prá (2007, p. 22), “a incorporação dos valores democráticos pelas massas se dá com o tempo e está relacionada a vários outros fatores e incide, sim, na qualidade da democracia existente”.

Figura 5 – Cultura Política (b)



Fonte: Sistematização elaborada pelo autor a partir do conceito de Cultura Política elaborado por Sidney Verba (1972).

⁸ Montesquieu; Rousseau; Tocqueville e Weber e a partir da década de 1980-1990 Inglehart e Robert Putnam.

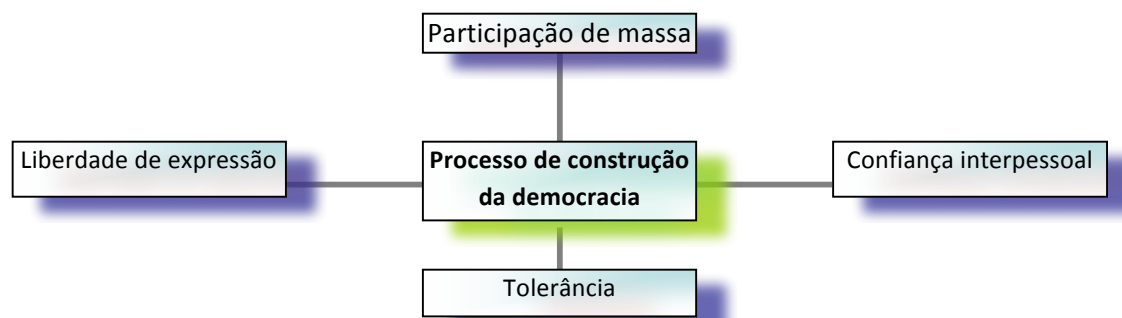
⁹ Rostow (1970), apud Baquero & Prá (2007).

No Brasil uma das áreas de investigação surgidas durante a transição democrática e no período posterior à Ditadura Civil-Militar é aquela que se refere à tentativa de caracterizar a cultura política do país, mas com a predominância da abordagem institucionalista – secundária se comparada ao enfoque predominante da teoria política.

Para Baquero & Prá (2007) o enfoque da cultura política surge com maior ímpeto na década de 1980 como fator independente das explicações do fracasso de instituições e regimes democráticos a partir única e exclusivamente do método democrático ou poliárquico.

Não sem razão que nesse período, nessa linha de pensamento, se institucionalizam trabalhos como os de Inglehart (1977) e principalmente os trabalhos de Putnam (2000) sobre capital social. Conforme o entendimento sedimentado por Putnam (2000), num país marcado por mudanças institucionais e descontinuidade do processo democrático, a participação de massa, a confiança interpessoal, a tolerância e a liberdade de expressão são aspectos essenciais do processo de construção democrática de um país.

Figura 6 – Cultura Política e Capital Social



Fonte: Sistematização elaborada pelo autor a partir de Putnam (2000)

3.2 Cultura Política Brasileira e Cooperativismo

A construção de uma cultura política democrática e participativa é tão importante quanto a institucionalização de mecanismos de representação e de procedimentos democráticos. No caso da experiência brasileira, a democratização revelou-se um processo positivo de criação institucional, contribuindo para a transformação da cultura política e para a legitimidade do regime democrático (Lamounier e Souza, 1991; Moisés, 1995).

Dessa forma, a cultura política compreendida como as disposições psicológicas dos indivíduos sobre o sistema político e sobre o papel do cidadão nesse sistema (Almond e Verba, 1980), constitui um conceito valioso para poder analisar o processo de formação das cooperativas de trabalho, no contexto de uma sociedade cuja matriz histórico-estrutural está assentada no patrimonialismo e no autoritarismo, gerando padrões diferenciados de participação política da população (Baquero e Prá, 2007).

Assim, a cultura política tem seu reflexo no processo de socialização política, entendido como um conjunto de experiências que no decorrer do processo de identidade social do indivíduo, contribuem particularmente para plasmar a imagem que ele tem de si mesmo em confronto com o sistema político em relação as instituições (Oppo, 1986).

Em consequência, a socialização política no Brasil não pode ser considerada como a de uma cidadania participativa ou ativa, pelo contrário, as elites brasileiras sempre procuraram regular e limitar a participação das massas. Um exemplo desse comportamento é o modelo de cidadania denominado por Wanderley Guilherme dos Santos, de “cidadania regulada”, “cujas raízes se encontram, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, definido por norma legal” (1994, p.68). Dessa forma, os direitos dos cidadãos no Brasil, desde o período do Estado Novo, seriam decorrência dos direitos profissionais, reforçando uma classificação hierárquica da cidadania, com base em *status* profissional.

Nessa perspectiva, as relações de poder no país se reproduziram de maneira assimétrica fazendo com que o processo de socialização no âmbito dos seus principais espaços, família, escola e trabalho, se desse de forma autoritária, sedimentada em traços culturais como o formalismo, a submissão às regras, o paternalismo e o evitar conflito, entre outros. Esse quadro explica em boa medida o fato de que no Brasil, somente no ano de 1971 foi instituída uma Política Nacional de Cooperativismo¹⁰, compreendendo as atividades decorrentes de iniciativas ligadas ao sistema cooperativo originárias de setor público ou privado, isoladas ou coordenadas entre si.

Menciona a lei instituidora dessa política que as pessoas que celebram um contrato de sociedade cooperativa almejam desenvolver uma atividade econômica de proveito comum, comprometendo-se para tanto a contribuir com bens ou serviços, sem objetivo de lucro. Assim, pelo menos no plano formal, verifica-se uma proximidade desse instrumento de regulação com os princípios originários do *movimento social cooperativista*¹¹. Segundo Duarte (1986), o Estado brasileiro apresentava-se como promotor do progresso econômico e da organização da produção. Visava criar condições para a implementação de um novo modelo de desenvolvimento e assim passou a conduzir a inserção funcional do cooperativismo, nessa dinâmica de acumulação e expansão de capital, fundamentada na modernização organizacional e tecnológica das cooperativas.

O processo de redemocratização do país não alterou significativamente as relações de poder que se desenvolve nos espaços relativos ao trabalho como demonstra o estudo realizado por Prates & Barros (1997), que analisa os traços culturais presentes na empresa brasileira, são quatro interseções caracterizadas pela concentração do poder, pelo personalismo, pela postura de espectador e pelo evitar conflito. Os subsistemas estão, também, articulados por meio de traços culturais especiais que são: o paternalismo, a lealdade às pessoas, o formalismo e a flexibilidade.

No mesmo sentido, o estudo de Pires (2001) que discute “as turbulências do momento atual: contexto cultural e implicações na vida dos trabalhadores”, compreende o *formalismo* como a aceitação tácita das normas e regras, que acaba por permear as relações chefes/subordinados, mas existe um intervalo entre o direito e o fato que expressa várias formas de ajuste e mesmo de desvio do formalismo e que se explicitam em expressões tais como “arranjar um pistolão”, “fazer vista grossa”, “dar um jeitinho”. O *paternalismo* é a combinação da concentração de poder e personalismo no qual o patriarca tudo pode. A concentração de poder e o paternalismo criam a postura de espectador nos subordinados, com vertentes de mutismo e baixa consciência crítica, tendo por consequência: baixa iniciativa, pouca capacidade de realização por autodeterminação e de transferência de responsabilidade pelas dificuldades para as lideranças. O personalismo mostra o magnetismo exercido pela pessoa que exerce

¹⁰ A Lei 5.764.71 instituiu a Política Nacional de Cooperativismo no Brasil.

¹¹ Os movimentos sociais denominados cooperativistas vislumbravam uma alternativa de sobrevivência, a priori, e de mobilização para o enfrentamento ao então inconjugável binômio capital versus trabalho. O cooperativismo passou a ser pregado aos trabalhadores, para quem eram apontadas vantagens, inclusive, pecuniárias, para aqueles que se dispusessem a serem membros de uma cooperativa. Dessa forma, o ideário de que o lucro seria eliminado, dentro do possível, cabendo a cada cooperado um voto nas assembléias, independentemente da importância de sua quota, aliado ao argumento da melhoria da qualidade de vida que ao final aufeririam, constituíam-se em estímulos ímpares (Vieira, 2005).

o poder, por meio de seu discurso ou de sua ação nas relações com os subordinados. A *lealdade pessoal* é a confiança depositada na pessoa do líder, onde o membro do grupo valoriza mais as necessidades do líder e dos outros membros do grupo do que as necessidades de um sistema maior no qual está inserido. O *evitar conflitos* marca a relação entre os indivíduos, em uma situação de desigualdade de poder no sentido líder/liderado na qual o primeiro não teme a existência do conflito, pois a estrutura na relação já indica que o segundo encontrará soluções indiretas. A flexibilidade representa a categoria resultante da interação desses fatores, apresentando suas faces: de adaptabilidade, que reflete uma postura de conformismo, ou de criatividade, numa busca de alternativas que possibilitem o convívio.

A interação do paternalismo com o formalismo fomenta a impunidade. A lei só existe para os indiferentes e os direitos individuais são monopólios de poucos, num contexto marcado pelo dito popular “salve-se quem puder”.

Contexto que reforça a justificativa de investigar as cooperativas de trabalho, porquanto esse modelo de organização do trabalho visa a estruturar-se sob a lógica da participação igualitária, da isonomia e tem como pressuposto a confiança entre os pares, como demonstra o conceito de cooperativa adotado pela Organização Internacional do Trabalho:

[...] uma associação de pessoas que se agrupam voluntariamente para alcançar um objetivo comum mediante a formação de uma empresa controlada democraticamente; que contribuem com uma cota equitativa do capital que se requer, e assume uma justa parte dos riscos e benefícios; e de cujo funcionamento os sócios participam ativamente. (Recomendação 127 da OIT, item 12,1, letra a)

Mas em que medida as cooperativas de trabalho se constituem e se mantêm no mercado com participação igualitária dos seus membros? O trabalho desenvolvido por essas cooperativas possibilita instituir um novo espaço de socialização política que permita modificar os traços da cultura política brasileira, como o formalismo, paternalismo, lealdade pessoal, e o evitar conflito?

A partir desse ponto apresentamos o desenho institucional das Incubadoras de Cooperativas Populares, porquanto seriam organizações não governamentais, isto é, não inteiramente identificadas com o modo capitalista de produção e que reivindicam a criatividade e a originalidade de um trabalho mais autônomo, mais justo e mais responsável.

Assim, em meados da década de 1990 as universidades brasileiras passaram a fomentar sistematicamente a formação e a atividade das cooperativas em geral e, em particular, das cooperativas de trabalho ou de serviços, com o propósito de atenuar os impactos dos movimentos de integração econômica sobre o trabalho e o trabalhador. Nesse processo, se avulta protagonista as iniciativas consubstanciadas nas denominadas *Incubadoras Universitárias*, que adquirem notoriedade no cenário nacional, sobretudo a partir daquelas desenvolvidas no âmbito da *Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas*¹² e que tem gestado cooperativas de trabalho sob o escopo de contribuir para reduzir a exclusão e amenizar as desigualdades sociais.

¹²Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas: Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Estadual da Bahia; Fundação de Ensino Superior de São João Del Rei; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal de São Carlos; Universidade de São Paulo; Fundação Santo André; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Regional de Blumenau; Universidade do Vale dos Sinos; Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul; Universidade Federal de Pelotas; Fundação Universidade de Rio Grande; Universidade Federal do Maranhão; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Tocantins; Universidade Federal de Mato Grosso e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e Universidade de Brasília.

A rede de cooperativas é formada por um conjunto de projetos experimentais, em caráter de Extensão Universitária, nos quais as Universidades utilizam o seu potencial e o seu conhecimento acumulado para contribuir na inserção dos trabalhadores no mercado.

O objetivo essencial é utilizar o conhecimento e a capacidade existentes nas Universidades para a constituição de empreendimentos cooperativos que proporcionem trabalho e renda. As universidades se envolvem de duas formas: promovendo atividades de apoio à formação e desenvolvimento de cooperativas, principalmente através de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas; e realizando pesquisas que visem a produzir conhecimentos relevantes para a consolidação da metodologia de incubação.

A *Rede* passou a receber considerável atenção, sobretudo do governo federal, a partir do ano de 2003, instrumentalizada por aportes administrativos e financeiros oriundos principalmente de ações públicas capitaneadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e Fundo de Auxílio ao Trabalhador – FAT.

Em 2004 foram desenvolvidos 26 projetos de Incubadoras, com investimentos de R\$7,1 milhões, dos quais R\$ 6 milhões do MDS. Nesse ano foi revitalizado o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas – PRONINC, a partir da parceria entre a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e a Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES. Atualmente estão em fase de seleção 80 projetos de Instituições Públicas de Ensino Superior que querem participar do Programa. Esses projetos estão sendo avaliados pelo MDS, além dos demais parceiros que integram o comitê Gestor do Proninc, a saber: Caixa Econômica Federal, Fundação Banco do Brasil, Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida e Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde, da Ciência e Tecnologia e da Educação. O Proninc/2007 apresenta como resultados esperados: a) instalação de novas Incubadoras Universitária de Cooperativas; b) geração de trabalho e renda através da Incubação, dentro dos princípios da autonomia que possam influenciar transformações mais amplas; c) articulação de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento local e regional; d) formação de discentes; e) construção de referencial conceitual e metodológico acerca dos processos de incubação.

Essa aproximação das ações públicas se deve, em boa medida, à divulgação de repetidos estudos que apontam indícios de que, em determinadas circunstâncias, os empreendimentos associativos logram consolidar-se e alcançar níveis de acumulação que os habilitam a um processo de crescimento endógeno (Peixoto, 2000; Singer & Souza, 2000; Santos, 2002). Esses estudos buscam demonstrar que a cooperação e a autogestão não são meros ordenamentos éticos, mas possuem vantagens comparativas diante da economia do capital, ao assumirem uma racionalidade econômica própria e planejarem seus investimentos, compatibilizam e reforçam a cooperação no trabalho e a rentabilidade econômica. Nesse sentido, segundo Gaiger (2001), a racionalidade econômica é a chave mestra a tornar essas iniciativas superiores ao trabalho artesanal e individualizado dos produtores autônomos, bem como mais produtivos do que as empresas convencionais de mesmo porte.

Frente ao desenho das Incubadoras Populares e com o auxílio dos aportes teóricos da Cultura Política, penso que o estímulo à educação cooperativa funciona como um meio de soerguer os princípios cooperativistas que geraram estímulos para que as cooperativas de trabalho se constituam em instituição formadora de cidadãos autônomos e participativos politicamente. Além de enfatizar que a participação política é um item necessário para a própria sustentabilidade das cooperativas no mercado e para combater eficazmente a existência de cooperativas de trabalho fraudulentas.

BIBLIOGRAFIA

- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five Nations*. Boston, Little, Brown and Company, 1963.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture Revisited*. Boston, Little, Brown and Company, 1980.
- BAQUERO, Marcello & PRÁ, Jussara Reis. *A Democracia Brasileira e a Cultura Política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 37. ed. Atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.
- _____. *Consolidação das Leis do Trabalho*. 37 ed. Atual e aument. São Paulo: Saraiva, 2010.
- _____. Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil- Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1971. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L5764.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2008.
- _____. Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil- Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1974. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao/leis/L6019.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2008.
- _____. Lei n.º 8.949, de 9 de dezembro de 1994. Acrescenta parágrafo ao art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para declarar a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil- Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L8949.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2008.
- COHEN, J. "Deliberation and democratic legitimacy", in J. Bohman and W. Rehg (ed). *Deliberative Democracy*. Cambridge, MIT Press, 1989.
- COCHRAN, William G. *Sampling techniques*. 3th. ed. New York: John Wiley & Sons, 1977.
- CRUZ, Consuelo. *Political Culture and Institutional development in Costa Rica and Nicaragua*. World making in the tropics. New York, Cambridge university press, 2005.
- DABÈNE, Olivier. *A América Latina no século XX*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo, Edusp, 1997.
- DALTON, Rusell, WATTENBERG, Martin P. *Unthinkable democracy: Political change in advance industrial democracies*. In: Authors. *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. New York, Oxford University press, 2000.
- DUARTE, Laura Maria Goulart. *Capitalismo e cooperativismo no RS*. Porto Alegre: L&PM, 1986.
- HABERMAS, Jürgen. *Theory and Practice*. Boston: Beacon Press, 1975.
- HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford University Press, 1987.
- KOONINGS, Kees. *Strengthening citizenship in Brazil democracy. Local participatory governance in Porto Alegre*. *Bulletin of Latin American Research*. V.23, 2004.18
- INGLEHART, Ronald. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles*. Princeton, Princeton University Press, 1977.
- LAMOUNIER, B. & SOUZA, A. 1991. *Democracia e reforma constitucional no Brasil : uma cultura política em mudança*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 311-347.
- Moisés, J. Alvaro. *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo, Ática, 1995.
- NORRIS, P. *Young people and political activism: from the politics of loyal ties to the politics of*

choice? Conference Paper for Council of Europe Simposium, Strasburg, 2003.

OPPO, Ana. Socialização política. In: Bobbio, N., et. al. (Orgs). Dicionário de política, Vol. 2; Brasília: Editora Unb, 1986.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Recomendación sobre la promoción de las cooperativas. Disponível em: <<http://www.ilo.org>> Acesso em: 2 de out. de 2010.

_____. Recomendação 127. Disponível em:

http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/cooperative/pub/cooperativas_mudancas_opportunidades_desafios_219.pdf.

_____. Recomendação 193 da OIT. Disponível em:

<http://www.oitbrasil.org.br/content/sobrepromo%C3%A7%C3%A3o-de-cooperativas>

PIRES, Sílvia Menezes. “As turbulências do momento atual: contexto cultural e implicações na vida dos trabalhadores”. In: PIMENTA, Solange Maria & CORRÊA, Maria Laetitia (Orgs.).

Gestão, Trabalho e Cidadania: novas articulações. Belo Horizonte: Autêntica/ CEPEAD/ FACE/ UFMG, 2001.

PRZEWORSK, Adam. Democracy and market. New York. Cambridge University Press, 1991.

PUTNAM, Robert. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

ROSTOW, Dankward. Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model. Comparative Politics, v. 2, n. 3. p. 337-363, 1970.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. 3ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. 1960. The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America. New York: Holt, Rinehart and Winston.

TOCQUEVILLE, Alexis de. O antigo regime e a revolução. Brasília: Editora UnB, 1997.

_____. A democracia na América: sentimentos e opiniões. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

VERBA, Sidney; NIE, Norman. Participation in America political democracy and social equality. New York, Harper and Row, 1972.

WEFFORT, Francisco C. Qual Democracia? São Paulo, Cia. das Letras, 1992.