

O Estado de Risco e a Burocratização do Espaço Democrático

Alceu Mauricio Jr.*

1. Introdução. 2. Democracia e Estado de direito: uma relação circular? 3. Modelos de democracia e modelos de estado: os problemas da concepção hegemônica. 4. A sociedade de risco e o câmbio do Estado de direito: o Estado de risco. 5. O Estado de risco e a burocratização do espaço democrático. 6. Conclusões. 7. Referências bibliográficas.

1. Introdução.

Um fato chamou a atenção em 2006, quando 63,4 milhões de pessoas votaram durante a temporada daquele ano do *reality show American Idol*. Como se observou, era um número de votos maior do que qualquer presidente norte-americano recebeu em eleições.¹ Em um país que votar para presidente da república é um direito, mas não uma obrigação, esse número pode significar apenas que há um grande interesse por uma nova mídia, mas também pode sinalizar um enorme desinteresse pela democracia representativa tradicional.

O debate sobre a democracia apresentou grandes variações ao longo do último século. No início do século XX, o debate era centrado na desejabilidade da democracia; no pós-guerra, o debate direcionou-se para as condições estruturais da democracia, que passa então a se focar no problema da forma. Schumpeter e Weber apresentam uma solução elitista que acabará por se tornar uma das concepções hegemônicas: o cidadão comum não tem condições ou interesse político para lidar com as questões complexas da sociedade. Mas os elementos que compõem a concepção hegemônica da democracia não conseguem explicar o que Santos e Avritzer chamam de dupla patologia na qualidade da democracia. Essa dupla patologia se manifesta através de uma patologia de representação e de uma patologia de participação: os cidadãos cada vez menos se

* Juiz Federal no Rio de Janeiro. Doutorando em Direito pela PUC-Rio.

1 Conforme publicado em NEW YORK TIMES. *Surprise (Well, Not Exactly)! 'American Idol' Finale Unfolds and Unfolds*. 25.05.2006. Disponível em <<http://www.nytimes.com/2006/05/25/arts/television/25idol.html>>. Último acesso em 25.01.2007.

interessam por participar do debate democrático e, por outro lado, cada vez menos se sentem representados por aqueles que elegeram.²

Uma das causas para essa dupla patologia pode ser residir na crescente burocratização do espaço democrático, que já preocupava Weber em uma concepção de Estado liberal, e se avolumou ainda mais no projeto de Estado social. A burocracia se legitimava pela idéia de administração racional, herdeira do paradigma da modernidade, e pelo controle exercido pela política. Contudo, com a globalização, o político vem perdendo o controle da burocracia para as instâncias corporativas internacionais, ao mesmo tempo em que a complexidade revelada pela sociedade de risco põe em cheque o paradigma da modernidade.

Neste trabalho, procuramos avançar sobre o tema dos desafios postos à democracia pela expansão burocrática, explorando a relação entre democracia e Estado de direito e os problemas da concepção “hegemônica” de democracia para, em seguida, anotar a emergência de um novo paradigma do Estado de direito – o Estado de Risco – e os novos problemas por ele trazidos.

2. Democracia e Estado de direito: uma relação circular?

Democracia é um termo carregado de significados e citado para justificar uma variada gama de regimes políticos. Fala-se de democracia direta, democracia representativa, democracia deliberativa, democracia liberal, social-democracia, entre outras qualificações, e, mesmo dentro de cada qualificação, há várias propostas de significados. Define-se democracia no senso comum, entre outras acepções, como: “governo do povo”; “governo em que o povo exerce a soberania”; “sistema político cujas ações atendem aos interesses populares”; ou ainda “governo no qual o povo toma as decisões importantes a respeito das políticas públicas, não de forma ocasional ou circunstancial, mas segundo princípios permanentes de legalidade”.³ Portanto, não se distancia muito da resposta que Dahl fornece ao se questionar sobre o princípio mais básico da democracia: todos membros da comunidade política “devem ser tratados (sob a constituição) como se fossem igualmente qualificados a participar do processo de tomada de decisões sobre as políticas que a associação irá buscar”, em resumo, todos os membros dessa associação política

2 SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-81.

3 HOUAISS, Antônio. *Dicionário eletrônico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001. 1 CD-ROM.

devem ser considerados como “politicamente iguais” para que essa comunidade seja considerada uma democracia.⁴

Como ensina Böckenförde, a democracia deriva do princípio da soberania do povo, que se apóia em duas idéias básicas. A primeira consiste em reconhecer que o poder que exerce o domínio político – “o domínio dos homens sobre os homens” – é algo que necessita ser deduzido mediante uma justificação (legitimação), e não simplesmente pressuposto. A outra, em reconhecer que essa legitimação só pode partir do próprio povo: “a ordenação da vida em comum de um povo tem de poder reconduzir-se ao reconhecimento daqueles que sob ela vivem, tem de ser a expressão da liberdade e da autodeterminação do povo”.⁵

Conforme Albert Weale, algumas razões para a proliferação de categorias de democracia podem ser apontadas. Em primeiro lugar, a democracia é um fenômeno complexo, portanto propenso a tomar uma ampla variedade de formas. Em segundo lugar, o termo democracia traz em si conotações muito favoráveis, razão pela qual diferentes correntes ideológicas procuram identificar os planos para a vida política de sua preferência com os ideais de democracia. Não importando os méritos do liberalismo, socialismo, republicanismo ou de qualquer outro tipo de ideologia política, eles receberão um considerável suporte intelectual e moral se, de alguma forma, estiverem associados com uma plausível descrição de democracia.⁶

Semelhante fenômeno acontece com o chamado princípio do Estado de direito. O Estado de direito é considerado algo desejável, algo a ser perseguido e alcançado, algo a ser mantido e protegido. Nas palavras de MacCormick, “o Estado de direito [*Rule of Law*] é um sinal de virtude das sociedades civilizadas”, e, onde ele existir, haverá “significante segurança para a independência e dignidade de cada cidadão”.⁷ E, da mesma forma que a democracia, o Estado de direito é apresentado em várias tipologias: Estado liberal, Estado social, e como defenderemos adiante, Estado de risco.

A relação entre democracia e Estado de direito não é, contudo, uma relação de coexistência necessária. Historicamente, segundo O’Donnell, o Estado é um fenômeno recente dos países que este autor denomina países do “Noroeste”, tendo emergido ao longo de grandes e violentas lutas, nas quais os governantes centrais expropriaram os meios de coerção e

4 DAHL, Robert. A. *On democracy*. New Haven: Yale Nota Bene, 2000, p. 37.

5 BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Trad. Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000, p. 48.

6 WEALE, Albert. *Democracy*. New York: Macmillian Press, 1999, p. 19.

7 MACCORMICK, Neil. *Rhetoric and the rule of law*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 12.

estabeleceram o monopólio da violência no âmbito do território reclamado. Em seu nascedouro, o Estado de direito não foi construído com fins democráticos, mas para normalizar o seu funcionamento e garantir as relações com os interlocutores internos, notadamente dos setores aristocráticos e burgueses.⁸

Ainda sob um prisma histórico, O'Donnell registra que nos países do “Noroeste” a ampliação da agência dos cidadãos – no sentido kantiano do termo – veio primeiramente através da titulação de direitos subjetivos, para só mais tarde se expandir ao âmbito político. Nesses países, pode-se dizer que o Estado de direito veio antes da democracia, criando as condições e instrumentos de agência. Em outros países, como os da América Latina, a democracia (formal) veio antes da existência de um sistema de direitos consistente.⁹

Temos, então, que democracia e Estado de direito são percebidos como situações positivas e desejadas em uma comunidade política, porém não necessariamente se correspondem em seus fins e comumente não emergem em um mesmo momento histórico. Mas essa relação de atração e repulsão entre democracia e Estado de direito não pára por aí.

O regime democrático, no seu caráter institucional, é elaborado pelo Estado de direito, através de uma Constituição. Uma associação política que pretenda estabelecer uma democracia necessita firmar uma constituição para assegurar, segundo Dahl, os *standards* mínimos para a participação nas decisões coletivas.¹⁰ No mesmo sentido, os juristas tendem a enxergar a democracia institucional como um princípio ligado à Constituição, assim como Canotilho referindo-se à Constituição portuguesa de 1976: “a Constituição, ao consagrar o princípio democrático, não se ‘decidiu’ por uma teoria em abstracto [...] Procurou uma ordenação normativa para um país e para uma realidade histórica”. E justamente por esse motivo, segundo o autor português, o estudo da democracia como princípio normativo reconduz-se “à análise do princípio democrático segundo a *medida e a forma* que lhes são emprestadas pela Constituição da República”.¹¹

Por outro lado, a democracia também constrói o Estado de direito. Por mais extensa que seja Constituição, ela não é capaz de abarcar toda a regulação da vida social, necessária para que

8 O'DONNELL, Guillermo. Notas sobre a democracia en América Latina. In PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESAROLLO. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas e ciudadanos*. 2ª ed. Buenos Aires: Aguillar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004, p. 16-17.

9 Ibidem., p. 30-33, 48-49,

10 DAHL, op. cit., p. 37-38.

11 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 287.

o Estado mantenha o monopólio da legalidade. Em sua visão otimista, O'Donnell enxerga a participação através dos mecanismos democráticos institucionais como uma forma de expandir os direitos civis e sociais ao que se encontram excluídos das condições mínimas de agência.¹²

Democracia e estado de direito se encontram, assim, presos em uma relação circular. Não compartilham necessariamente os mesmos fins nem obrigatoriamente emergem em um mesmo momento histórico, mas, no modelo que tem servido de forma para maioria dos regimes democráticos modernos, a “democraticidade”, como afirma O'Donnell, “é também um atributo do estado, entendido tanto como sistema legal e como conjunto de burocracias”.¹³

3. Modelos de democracia e modelos de estado: os problemas da concepção hegemônica.

A democracia, conforme Santos e Avritzer, assumiu a centralidade do campo político no último século, muito embora não haja certeza de que nessa posição continuará. O debate desenvolvido no século XX resultou em certo consenso a favor da democracia, porém segundo uma proposta que restringiu as formas de participação em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos, o que os autores denominam “modelo hegemônico liberal”.¹⁴

Esse modelo de democracia que se tornou padrão após a II Guerra Mundial se assemelha ao descrito por O'Donnell. A democracia se desenvolve em um Estado, definido pelo conjunto de instituições e relações sociais que controlam a população de um determinado território. Esse Estado possui três dimensões: um sistema burocrático, geralmente estruturado em organizações complexas; um sistema legal; e um foco de identidade coletiva. A burocracia e o sistema legal têm a pretensão de, conjuntamente, assegurar a ordem e a previsibilidade para os habitantes do território, sempre mantido o caráter institucional, pois a dimensão legal do Estado não é somente uma associação de regras, mas um sistema também composto de instituições, sem o quê os demais direitos são apenas nominais. Nessa concepção, o Estado deve garantir as condições para um regime democrático, definido pelo acesso às posições governamentais através de eleições limpas e institucionalizadas, e da garantia das liberdades políticas, assegurando aos cidadãos políticos pelo menos dois tipos de direitos: liberdades de associação, expressão, movimento e acesso à informação; e direitos de caráter participativo. O Estado de direito também deve prover a

12 O'DONNELL, op. cit., p. 64-65.

13 Id., p. 72.

14 SANTOS & AVRITZER, op. cit., p. 39-41.

responsividade (*accountability*) dos ocupantes de cargos públicos, estabelecendo mecanismos verticais e horizontais de controle. Assim, democracia, ao nível do Estado, tem como característica um sistema legal que sanciona e respalda direitos e liberdades e no qual ninguém está acima da lei.¹⁵

O modelo hegemônico de democracia se baseia na “solução elitista”,¹⁶ na qual a democracia é vista como um método de obter o apoio do povo pela concorrência. Democracia, nessa visão, é uma forma de domínio que se distingue das demais “pelo facto de nela se verificar uma concorrência para o exercício do poder: os governados, de tempos a tempos, através do voto, decidiriam qual elite concorrente que deveria exercer o poder”.¹⁷

O “elitismo competitivo”, como modelo de democracia, não brotou do vácuo, mas do firme projeto da modernidade, baseado no homem racional, na crença da tecnologia e do progresso. A raça humana, conduzida pela ciência e pela razão, e através do progresso da sociedade industrial, poderia criar uma vida marcada pela crescente expansão de sua capacidade, bem-estar e felicidade. É nesse contexto que Max Weber e Joseph Shumpeter compartilham uma visão de estrutura política com limitada participação individual na vida democrática, que seria um alto, porém inevitável, preço a ser pago em uma sociedade moderna e industrial.¹⁸

Em seu “elitismo competitivo”, embora Weber reconhecesse que o objetivo de uma democracia direta fosse a redução da dominação ao seu nível mais baixo, em uma sociedade heterogênea isso levaria a uma administração ineficiente e inefetiva, resultando em instabilidade política e em uma grande probabilidade de dominação por parte de uma minoria opressiva. Além disso, a democracia direta não se encaixaria no modelo moderno de política, não dispondo de mecanismo para mediação de facções. Seguindo a tradição do pensamento da modernidade, em que a razão supera a tradição, Weber trabalha a legitimação do Estado, que não pode mais advir do carisma ou da tradição, mas da virtude de uma legalidade criada racionalmente. Para tanto, considerando a escala do Estado moderno, vê como necessária a criação de um aparato administrativo especializado e caráter técnico – a burocracia.¹⁹

A relação entre o sistema político e o capitalismo não passa ao largo análise weberiana. O Estado moderno não é visto como efeito do capitalismo; ao invés, ele precede e promove o

15 O'DONNELL, op. cit., *passim*.

16 Cf. SANTOS e AVRITZER, op. cit., p. 43.

17 CANOTILHO, op. cit., p. 1.393-1.394.

18 Cf. HELD, David. *Models of democracy*. 2a ed. Stanford: Stanford Univ. Press, 1996, p. 157.

19 *Ibidem.*, p. 158-165.

desenvolvimento do capitalismo. Não obstante, Weber defende que o capitalismo forneceu um enorme impacto na vida pública e privada no sentido da expansão da burocracia e da administração racional. Weber liga a indispensabilidade da burocracia aos problemas de coordenação da cidadania de massa criadas pelos sistemas econômicos modernos. A efetividade e estabilidade proporcionadas pela organização burocrática podem garantir o ambiente necessário ao desenvolvimento econômico. Por outro lado, a cidadania de massa incrementou sensivelmente, nos aspectos qualitativo e quantitativo, as demandas sobre o Estado, e, portanto, a padronização das tarefas administrativas seria essencial para a uniformidade de tratamento entre os cidadãos. Apesar dessas vantagens, Weber também se preocupava com o excesso do poder burocrático que, na ausência de controle, poderia ser apreendido por interesses privados. Além disso, em situações de emergência, faltaria à burocracia a liderança geralmente presente nos políticos. Para lidar com esse problema, Weber acreditava que progresso advindo da organização burocrática do Estado, aliado a um governo parlamentar e um sistema partidário, proveria o melhor obstáculo à usurpação do poder por parte da burocracia.²⁰

Como Weber, Schumpeter concebe um modelo de democracia – de caráter normativo – limitado à escolha dos representantes para o exercício do poder. Por democracia, Schumpeter visualizava um método político puramente procedimental. Tratava-se de “de um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas – legislativas ou administrativas – através de atribuição a certos indivíduos de poder para decidir sobre todas as matérias como consequência de seu sucesso na busca dos votos do povo”. Constituíam-se a democracia, então, em uma disputa entre líderes rivais, organizados em partidos políticos, para a obtenção de um mandato popular. Em sua essência, a democracia repousaria na habilidade dos cidadãos de substituir um governo por outro, protegendo-se do risco político de líderes que quisessem se eternizar no poder. Schumpeter concebia o comportamento dos políticos como empresários competindo por consumidores. Em uma visão nitidamente orientada pelo capitalismo, o sistema político se equiparava ao mercado. Com a mesma inspiração, a relação entre governantes e governados se assemelhava, para Schumpeter, à divisão de trabalho do mercado: “uma clara divisão de trabalho entre representantes e eleitores era altamente desejável”.²¹

20 Ibidem., p. 165-168 e 174.

21 Ibidem., p. 177-191.

A hegemonia desse modelo representativo não significa ausência de controvérsia. Tanto internamente ao liberalismo quanto externamente, através dos críticos marxistas, o modelo representativo concebido por Schumpeter e Weber é obrigado a enfrentar suas próprias inconsistências. Um dos problemas advém da controvérsia sobre o “tamanho” do Estado.

No campo econômico, não há propriamente um acordo sobre o papel do Estado. O século XX começou inserido em uma ordem liberal. Na Grã-Bretanha, a maior potência naquele período, não havia imposto sobre a renda, programas de combate à pobreza nem regramentos sobre segurança dos alimentos. A grave depressão da década de 1930 fez com que o modelo minimalista de Estado fosse substituído por uma forma mais centralizada e ativa. A crescente centralização levou alguns Estados ocidentais ao totalitarismo, mas, mesmo nos Estados democráticos, suas funções e seu escopo tiveram um surpreendente crescimento, chegando a consumir em torno de 50% do produto interno bruto nos EUA e em boa parte dos países europeus. O crescimento exacerbado, somado à ineficiência da gestão estatal dos recursos, levou ao renascimento das idéias liberais, que marcou as décadas de 1980 e 1990 com o “thatcherismo” e “reaganismo”.²²

Paralelamente, houve o colapso dos regimes comunistas no leste europeu e a liberação de países sul-americanos, africanos e asiáticos de regimes ditatoriais. Regimes comunistas deixaram como legado um aparelho estatal hipertrofiado, mas o inchaço estatal também havia contaminado as outras recém-surgidas democracias, que, por sinal, mantinham ritmo crescente de gastos públicos. Essa tendência foi reprimida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que enfatizou uma série de medidas para reduzir o grau de intervenção nos Estados, denominado “consenso de Washington”. De fato, “consenso” seria o nome menos apropriado para essas medidas, atacadas tanto por adversários da globalização como pelos críticos acadêmicos.²³

No campo da Teoria da Justiça, os direitos sociais e as respectivas prestações dão lugar a um debate igualmente acirrado. John Rawls, por exemplo, propôs uma lista básica de bens primários que, na sua visão, “são coisas de que os cidadãos necessitam como pessoas livres e iguais”, e, portanto, “as exigências acerca desses bens são consideradas exigências válidas”.²⁴

22 Conforme FUKUYAMA, Francis. *Construção de estados. Governo e organização no século XXI*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005, p. 17-18.

23 Ibidem, p. 19.

24 RAWLS, John. *O liberalismo político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000, p. 228. Rawls divide a lista de bens primários em cinco categorias (admitindo aumentá-las se necessário): a) os direitos e liberdades fundamentais, que também constituem uma lista; b) liberdade de movimento e livre escolha de ocupação

Com isso, Rawls procurou apresentar um sistema de liberdades básicas iguais e oportunidades eqüitativas que, quando implementado, teria condições de garantir a todos os cidadãos o desenvolvimento adequado e o pleno exercício de suas capacidades morais, além de uma distribuição eqüitativa dos meios para promover suas concepções específicas de bem.²⁵

Com uma visão bem mais restritiva, Robert Nozick entendeu justificável apenas um Estado mínimo. Segundo Nozick, o Estado mínimo era o mais extenso Estado que poderia ser justificado, e qualquer tentativa de ampliá-lo violaria o direito do povo. Para Nozick, “nós não estamos na posição de crianças que receberam uma porção de torta por alguém que agora faz ajustes finais para modificar cortes descuidados”. Na sua visão, não há uma distribuição central nem há pessoa ou grupo encarregado de controlar todos os recursos, decidindo como eles deverão ser distribuídos. O que cada pessoa recebe é decorrente da troca por algo ou por doação.²⁶

Ambas as discussões se tornam relevantes, pois, no modelo “elitista” de democracia, a burocracia exerce um papel preponderante ao representar a face racional e organizatória do Estado. Como vimos, a função da burocracia é criar a estabilidade e a previsibilidade necessárias ao desenvolvimento do mercado, e, nesse sentido, capitalismo de mercado e burocracia são aliados. Com a expansão do Estado no projeto de Estado social, a burocracia se expande e avança sobre o mercado, bem como em seus interesses corporativos. Quando o capitalismo força a diminuição do Estado, esbarra na resistência corporativa da burocracia, que já não é mais sua aliada. Bresser Pereira anota esse fenômeno da política brasileira. Segundo esse autor, no período de 1930 a 1980, a burocracia e a burguesia industrial desempenharam um papel-chave no desenvolvimento do país, mas essa aliança foi quebrada com a crise econômica dos anos 1980 e o advento do neoliberalismo nos anos 1990.²⁷

Outro ponto que merece maior atenção na concepção “elitista” é a suposta afinidade entre democracia e capitalismo. O raciocínio é simples: nos países do “Noroeste”, para usar a

num contexto de oportunidades diversificadas; c) poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas de estrutura básica; d) renda e riqueza; e) as bases sociais do auto-respeito
25 Ibidem, p. 235.

26 NOZICK, Robert. *Anarchy, state and utopia*. New York: Basic Books, 1974, p. 149. Nozick se utiliza da crítica de Hayek a todos os intentos de distribuir cargas e benefícios de acordo com um padrão fixo, argumentando que tais programas implicam inaceitáveis intrusões na autonomia individual e estão condenados a fracassar devido à falta de informação confiável sobre as sociedades e suas economias. Por essas e outras razões, sua obra, segundo Campbell, deve ser vista como uma réplica do liberalismo do bem-estar de Rawls. CAMPBELL, Tom. *La justicia*. Trad. de Silvina Álvarez. Barcelona: Gedisa, 2002, p. 66.

27 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, junho 2007, no.28, p.9-30.

expressão de O'Donnell, o capitalismo e a afirmação de direitos civis veio anteriormente à democracia e criou o ambiente para a inclusão política de toda a população. Esse modelo, portanto, poderia ser estendido aos países da “periferia”, criando-se as condições de livre mercado que permitiriam a consolidação do regime democrático. Entretanto, essa lógica, tomada como hipótese determinista de desenvolvimento democrático, não se sustenta nas suas premissas ou nas suas extrapolações.

Em primeiro lugar, é certo que o capitalismo antecedeu a expansão da democracia e do sufrágio universal nos países do “Noroeste”, mas não se pode afirmar que o capitalismo tenha promovido a democracia naqueles países. Ao contrário, conforme Losurdo procura enfatizar, o liberalismo tem sido compreendido erroneamente como um elemento da gênese histórica da democracia, quando, na verdade, até meados do século XX, os filósofos e as práticas liberais defendiam formas limitadas de sufrágio, seja através da forma censitária, seja através do sufrágio em fases, ou ainda do voto plural. A burguesia, segundo o autor, se viu em face de um grave dilema após o Termidor. Aderira ao regime representativo em função antiabsolutista e antifeudal, porém se via obrigada a impedir que essa representação política conferisse demasiados poderes às massas populares.²⁸

Por outro lado, as práticas políticas demonstravam que não havia uma grande diferenciação entre os dois lados do Atlântico na questão do sufrágio. Na América, a representação dos delegados à Convenção da Filadélfia provinha de um modelo fortemente censitário observado nos Estados, centrados na propriedade ou até mesmo na discriminação religiosa. Da mesma forma, a ideologia para legitimar a discriminação censitária possuía traços comuns entre Europa e América. Os trabalhadores eram equiparados a “crianças” que precisavam ser tuteladas. Disto Losurdo conclui que se torna insustentável o discurso da excepcionalidade americana como reduto da democracia. Ao contrário, a restrição censitária permaneceria naquele país até os dias atuais. É certo, porém, que o modelo americano apresentava-se como democrático. Tocqueville, e até Marx, consideravam não mais haver naquele país restrições censitárias. Não obstante, o fato é que a discriminação censitária se apresentava na América sob a forma de discriminação étnica e racial, inclusive nos Estados do norte. Em sentido análogo, tal discriminação se aplicou aos imigrantes, tratados como “semi-escravos”.²⁹

28 LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo – triunfo e decadência do sufrágio universal*. Trad. Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004, passim.

29 Ibidem.

A expansão da democracia nos países do “Noroeste” não foi, portanto, uma dádiva do capitalismo, mas resultado de uma contínua luta dos excluídos do processo político. Da mesma forma, nos países da “periferia”, o capitalismo não tem cumprido a promessa de expandir a democracia, como é o exemplo da China. Segundo Robert Reich, o capitalismo foi vendido como algo conectado à democracia, sustentando o senso comum que onde a democracia ou o capitalismo florescesse, o outro viria logo em seguida. Na China, porém, apesar de o país ostentar a posição de terceira maior economia capitalista do mundo, o status democrático é mínimo. O papel do capitalismo, como Reich destaca, é apenas aumentar “o bolo da economia”, nada mais. Além disso, alguns fatos apontam que não só o capitalismo não tem promovido a democracia, como também vem erodindo as bases do sistema político. O capitalismo vem enfraquecendo a democracia porque, segundo o autor, as corporações privadas, na busca pela expansão dos mercados e consumidores, vêm-se utilizando de todos os meios disponíveis – legais ou ilícitos – para conseguir regulamentações que lhes sejam favoráveis. Nesse jogo, tudo vale, desde relações públicas e *lobbying* até corrupção e suborno.³⁰

Como vimos, o modelo weberiano se sustentava na organização administrativa do Estado através de uma burocracia, e o próprio Weber temia que esse sistema pudesse ser apropriado por interesses privados, confiando no controle do parlamento para impedir esse efeito deletério. Mas os órgãos políticos, segundo Reich, não estão conseguindo cumprir esse papel, mesmo em países desenvolvidos como EUA e Japão, deixando as sociedades incapazes de lidar com os *tradeoffs* entre crescimento econômico e problemas sociais, tais como instabilidade no emprego, desigualdade crescente e alterações ambientais.³¹

É preciso ressaltar, neste ponto, que a razão normalmente colocada para justificar a hegemonia do sistema representativo da democracia liberal (e o aparato burocrático que lhe é inerente) é o argumento de escala: nos Estados contemporâneos, o ideal de democracia direta é impraticável. Todavia, esse argumento não se presta para negar a expansão da participação democrática.³² É aí que entra o argumento, posto de forma implícita ou explícita, do povo como

30 REICH, Robert B. How capitalism is killing democracy. *Foreign Policy*, September/October, 2007, p. 38-42.

31 Ibidem.

32 SANTOS & AVRITZER, op. cit., indicam que a solução dada pela teoria hegemônica para o problema da relação entre democracia representativa e democracia participativa – a solução das escalas – não é uma resposta adequada, pois deixa intocada a questão das gramáticas sociais.

“criança a ser tutelada”, como alertou Losurdo.³³ Essa linha de justificação se amplia quando as questões da política avançam sobre problemas tecnológicos, reforçando a delegação do poder decisório a agentes do Estado especialistas na questão técnica, mas, por outro lado, enfrentará a crise do paradigma moderno e do determinismo científico.

4. A sociedade de risco e o câmbio do Estado de direito: o Estado de risco.

A virada do século XXI trouxe para o âmbito da política questões que antes se restringiam aos centros de pesquisa científica: uso de células-tronco, o modelo de previdência social, organismos geneticamente modificados, segurança pública, biocombustíveis. Além disso, essas questões vêm sendo objeto de uma crescente regulação através do direito, passando a pertencer igualmente à esfera jurídica. Mas não menos relevante é o elemento que tem sido a medida explícita ou implícita das decisões sobre estas e outras questões fundamentais na sociedade contemporânea: o risco.

Nas palavras de François Ewald, o risco ocupa uma posição proeminente nas sociedades contemporâneas, sendo o ponto sobre qual estas “se questionam, se analisam, buscam seus valores e, talvez, reconheçam seus limites”.³⁴ Daí ter Ulrich Beck cunhado o termo “sociedade de risco”. Segundo Beck, juntamente com a transição de uma simples modernidade para uma modernidade reflexiva, houve a transição de uma sociedade industrial para uma sociedade de risco. Enquanto a característica principal da sociedade industrial era a distribuição de bens, o princípio axial da sociedade pós-moderna é a distribuição de riscos.³⁵ No mesmo sentido, Anthony Giddens aponta que essas considerações são relevantes para o futuro do Estado de bem-estar, que deveria ser visto como uma forma de gerenciamento de risco coletivo.³⁶

Essa transição da sociedade industrial para sociedade pós-moderna se revela igualmente problemática quando encarada sob o enfoque do Estado de direito. Como Habermas ressalta, o direito é especialmente apropriado para a integração de sociedades complexas, devendo ser um meio para satisfazer as condições de integração social através do mútuo entendimento por parte

33 Op. cit., nota 28.

34 EWALD, François. Risk in contemporary society. Trad. J. Dautrey & C. Stifler. *Connecticut Insurance Law Journal*, vol. 6, 2000, p. 365-379.

35 BECK, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publ., 1992.

36 GIDDENS, Anthony. Risk and responsibility. *Modern Law Review*, vol. 62, n. 1, Jan. 1999, p. 1- 10.

de sujeitos comunicativamente ativos.³⁷ Dessa forma, “o direito passa a ser encarado como um mecanismo crucial de reprodução da vida social, aumentando a relevância de sua função na vida das sociedades contemporâneas”.³⁸

Seria natural, então, que com o câmbio da sociedade industrial para a sociedade de risco, o Estado de direito também tivesse sua estrutura modificada. Não coincidentemente, alguns teóricos já reconhecem que a distribuição de risco representa um papel na configuração do Estado de direito, muito embora não lhe atribuam a predominância aqui discutida.³⁹

Emerge, portanto, dessa nova base social, um modelo de Estado de direito que denominamos Estado de Risco, o qual não se enquadra nem no modelo liberal, nem no modelo de Estado social. Para melhor elaborar esse ponto, vamos reexaminar a evolução histórica do Estado de direito.

O Estado constitucional de direito surgiu historicamente como um compromisso entre a necessidade de um poder do Estado suficientemente forte para garantir a paz jurídica e a necessidade de prevenir um abuso desse mesmo poder, estabelecendo limites à expansão totalitária do soberano, assegurando na maior medida possível as liberdades individuais.⁴⁰

Inicialmente, o Estado de direito surge como um Estado minimalista. O Estado de direito liberal assume a configuração de um “Estado guarda-noturno”, que se restringia ao exercício do poder de polícia, da administração da justiça e da prestação de alguns poucos serviços públicos. Nesta fase, só são reconhecidos como fundamentais os clássicos direitos da liberdade, como a vida, a propriedade e a vedação de prisões arbitrárias. O Estado liberal, entretanto, começou a entrar em declínio na virada do século XIX para o século XX, pois não conseguia atender às reivindicações sociais da emergente classe proletária nem garantir o pleno desenvolvimento do mercado.⁴¹

37 HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. 4th printing. Trad. William Regh. Cambridge: The MIT Press, 2001, p.83.

38 MAIA, Antônio Cavalcanti. Considerações acerca do papel civilizatório do direito. In MAIA, Antônio Cavalcanti; MELO, Carolina de Campos; CITTADINO, Gisele; POGREBINSCHI, Thamy (Org.). *Perspectivas atuais da filosofia do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. xvi.

39 Neste sentido, conferir NOZICK, op. cit., p. 73-78. WALZER, Michael. *Spheres of justice. A defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books, 1983, p. 292-293. DWORKIN, Ronald. *Sovereign virtue. The theory and practice of equality*. Cambridge: Harvard University Press, 2002, p. 74-78, 335-336.

40 ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*. Trad. De Karin P. A. Coutinho. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997, p. 384.

41 TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional e tributário. Volume V. O orçamento na constituição*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p.11.

Na esteira da crise do Estado liberal, assiste-se a uma crescente intervenção do Estado na economia, fenômeno que passou a se chamar Estado do bem-estar social nos EUA (*Welfare State*) ou Estado social na Alemanha.⁴² Surgiu, assim, a concepção de um Estado que deveria garantir, no maior grau possível, as necessidades materiais de seus cidadãos, proporcionando-lhes moradia, saúde, educação, lazer e cultura – *the good life*. Segundo Sunstein, o movimento do *New Deal*, capitaneado por Roosevelt, pretendia lembrar à nação norte-americana a urgência de um novo tipo de liberdade, distinta da liberdade contra agressões do Estado. Para Roosevelt, os cidadãos não estariam livres do medo a não ser que protegidos contra as mais severas formas de necessidade; esta segurança mínima viria de uma adequada educação e decentes oportunidades.⁴³

Como podemos observar, a questão da segurança sempre esteve na base da justificação do Estado de direito. Inicialmente, uma segurança contra a ameaça externa, evoluindo para a segurança interna da vida, da liberdade e da propriedade. Depois, segurança contra abusos à dignidade do ser-humano e para a garantia de um mínimo de proteção social.

Na sociedade de risco, o Estado de direito se vê frente a outro desafio: garantir os cidadãos contra os riscos produzidos pela sociedade pós-industrial. O Estado continua com suas funções anteriores, mas agora precisa lidar com as consequências dos riscos criados pela tecnologia. Mais do que isso, esse novo Estado de direito perde o amparo do determinismo e da previsibilidade conferidos pelo paradigma moderno, tendo de conviver com sistemas complexos que interagem de forma dinâmica. Esse Estado de direito necessita reconhecer, como propõe Wallerstein, “que as escolhas científicas são informadas por valores e intenção tanto quanto por conhecimento e causas eficientes.⁴⁴

5. O Estado de risco e a burocratização do espaço democrático.

Na sociedade pos-industrial, os riscos são produzidos, e, portanto, são frutos de decisões. Neste sentido, conforme Beck, as sociedades atuais são “politicamente reflexivas”, pois, ao contrário das culturas precedentes, a “sociedade de hoje é confrontada consigo mesma através da

42 Ibidem, p. 12 e ss. Sobre a origem e evolução do conceito de Estado de Direito, vide, também, BÖCKENFÖRDE, op. cit., p. 17-45.

43 Conforme SUNSTEIN, Cass R. *The second bill of rights. FDR's unfinished revolution and why we need it more than ever*. New York: Basic Books, 2004, p. 11.

44 WALLERSTEIN, Immanuel. *The uncertainties of knowledge*. Philadelphia: Temple University Press, 2004, p. 15.

forma como lida com os riscos”. As fontes de perigo não são mais fruto da ignorância, mas da própria tecnologia. O risco se constitui em motor de “auto-politização” da modernidade em uma sociedade industrial, e, na sociedade de risco, “o conceito, o lugar e o medium” da política vão ser alterados.⁴⁵

O diagnóstico da alteração da política na sociedade de risco, segundo Beck, está assentado em quatro teses. A primeira se baseia no modelo de “cidadão dividido”, concebido no projeto de sociedade industrial. Segundo esse modelo, por um lado o cidadão atua como *citoyen*, exercendo seus direitos de participação nas arenas de formação de vontade política, e, por outro lado, como *bourgeois*, defendendo seus interesses particulares nas relações de trabalho e econômicas. Com isso, provoca-se uma diferenciação entre os sistemas político-econômico e o tecno-econômico. Na esfera política, o princípio axial é a participação dos cidadãos em instituições da democracia representativa (partidos, parlamentos etc.), enquanto as ações do *bourgeois* na esfera tecno-econômica é considerada “não-política”. Como os benefícios da inovação tecnológica superavam eventuais problemas, esse processo foi excluído da política normal e deixado à discricionariedade dos desenvolvimentos empresariais e científicos. Assim, apenas uma parte das decisões com impactos sobre a sociedade é colocada sob os escrutínio do processo democrático. Com a globalização, esses dois sistemas começam a se interpenetrar e a se condicionar mutuamente. Dessa constatação surge a segunda tese, pela qual os conceitos de político e não político perdem sua nitidez e demandam revisão. Em terceiro lugar, a ação tecnocientífica passa a se situar em um campo intermediário entre a política e a não política, ou como Beck denomina, um campo de “sub-política”, adquirindo uma nova dimensão moral e política em razão do aumento do escopo de seu potencial de mudança e criação de perigo. Por fim, com o desenvolvimento do estado de bem-estar e o aumento do intervencionismo estatal, bem como o aumento dos riscos produzidos pela industrialização e as inovações tecnológicas, ocorre uma reversão entre os papéis do político e do não-político. Como a constituição política não se altera, o sistema político se vê como condutor de um processo de desenvolvimento que não planejou e para o qual não estava preparado, enquanto o sistema científico e empresarial recebe uma carga política sem ter legitimação para tanto. O resultado é que decisões com grande impacto para a sociedade se tornam anônimas e não-publicizadas.⁴⁶

45 BECK, op. cit., p. 183.

46 Id., p. 183-187.

A avaliação de riscos, então, se apresenta como uma ferramenta vital de classificação e desenvolvimento de políticas públicas adequadas.⁴⁷ Porém, assim como nos Estados Unidos da América e boa parte dos países europeus, no Brasil os processos de análise, avaliação e decisão sobre risco têm sido continuamente transferidos para agências executivas, que assumem essa competência decisória e regulatória buscando legitimação através de um pretensão determinismo científico. Como destaca Pelaez, a regulação da tecnologia pode ser encarada como um processo de disputa de poder através do qual o caráter de neutralidade do conhecimento científico é adotado como uma instância legitimadora das agências reguladoras.⁴⁸

A idéia de determinismo jurídico, contudo, não é uma hipótese razoável de justificação e legitimação do exercício de poder político. O desenvolvimento do conhecimento científico não tem sido uma fonte de certeza ou segurança, mas ao contrário, a ciência possui uma natureza mutável, e mesmo as teorias que hoje se apresentam como brilhantes estão sujeitas a um constante processo de revisão. Na sociedade de risco, vivemos em uma fronteira tecnológica que não pode ser conhecida em sua plenitude e que abre margem para vários possíveis futuros.⁴⁹

Mais do que isto, deve-se levar em conta que não há risco que possa ser descrito sem que seja feita referência a um determinado valor (v.g., vida humana, desenvolvimento, saúde, meio-ambiente equilibrado), e, quando se diagnostica um conflito entre riscos a serem assumidos, há, igualmente, um conflito de valores subjacentes, pondo em evidência uma série de questões políticas. A relação da política e do direito com o conhecimento científico deveria ser, portanto, dialógica, e não de mera aceitação e submissão.⁵⁰

Há quem entenda, entretanto, que a centralização das decisões em agências especializadas, em cujos quadros haveria especialistas nas matérias a serem reguladas, tornaria todo o gerenciamento estatal do risco mais eficiente. Neste sentido, Sustain procura demonstrar que a intuição das pessoas sobre os riscos não é confiável e que o método do custo-benefício deveria ser entendido como um maneira de colocar em evidência importantes fatos sociais que de outra forma escapariam da atenção dos indivíduos e do público. Defende o professor de Chicago que os *experts* estão geralmente mais corretos em seus julgamentos do que o público em geral,

47 DAGGET, Christopher J.; HAZEN, Robert. E.; SHAW, Judith Auer. Advancing Environmental Protection Through Risk Assessment. *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 14, p. 315-327, 1989.

48 PELAEZ, Victor. Biopoder & regulação da tecnologia: o caráter normativo da análise de risco dos OGMs. *Ambient. Soc.*, Dez 2004, vol.7, no.2, p.145-158. Disponível em <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>, último acesso em 30/04/2007

49 GIDDENS, op. cit.

50 Ibidem.

pois este tende a recorrer a atalhos mentais, está sujeito a influências sociais e a negligenciar *trade-offs*, e, embora Sustain não menospreze completamente a opinião pública, entende que, em alguns casos, a função de um governo não é capitular ao medo popular, mas informar sobre os reais riscos.⁵¹

Não obstante, Sustain advoga que o governo deve prover aos cidadãos um amplo acesso às informações sobre risco, permitindo que estes possam realizar seu próprio juízo sobre as decisões que devem ser tomadas. A ignorância cria obstáculos a decisões informadas e também é um óbice à própria realização da cidadania.⁵² Além disso, os cidadãos não deveriam ser tratados simplesmente como consumidores de um mercado quando o assunto é risco e segurança. Em uma democracia, julgamentos deveriam ser feitos por cidadãos engajados em uma discussão deliberativa, e não através de escolhas agregadas de consumidores individuais. Muitas vezes o que está em jogo são questões morais que devem ser resolvidas pela deliberação democrática.⁵³

Vários outros trabalhos ressaltam a importância de trazer a deliberação pública para o processo de avaliação de risco na sociedade, que assume ainda maior relevância nos casos de baixo grau de certeza e consenso científico, haja vista que, nesse contexto, o nível de discricionariedade política será maior.⁵⁴ Do contrário, a avaliação de risco poderá ser utilizada para dar suporte a conclusões preconcebidas, protegendo de oposição julgamentos morais, sociais e políticos através de estatísticas aparentemente científicas.⁵⁵ Afinal, essa tarefa é muito importante e envolve incertezas para ser deixada a cargo apenas dos técnicos. Considerações de política social deveriam exercer um papel de destaque nas decisões sobre que riscos estimados poderiam ou não ser considerados aceitáveis.⁵⁶

Neste ponto, a questão fundamental é de que forma podemos compatibilizar a avaliação de risco em uma sociedade pós-industrial, cuja análise depende de conhecimento especializado e muitas vezes controvertido no âmbito da própria ciência, com o ideal político e jurídico de uma democracia deliberativa?

51 SUNSTEIN, Cass R. *Risk and reason: safety, law, and the environment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 29, 55, 64-65.

52 *Ibid.*, p. 256.

53 SUNSTEIN, Cass R. *Laws of fear: beyond the precautionary principle*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 156-158.

54 WINICKOFF, David. Adjudicating the GM food wars: science, risk, and democracy in world trade law. *Yale J. Int'l Law*, vol. 30, 2005, p. 81-123.

55 COMMONER, Barry. The hazards of risk assessment. *Columbia. J. Envtl. Law*, vol. 14, 1989, p. 365-378.

56 LATIN, Howard. Good science, bad regulation, and toxic risk assessment. *Yale J. on Reg.*, 1988, p. 89-148.

Obviamente, a resposta do modelo elitista não pode mais ser aceita, pois as bases de legitimação e as instâncias de controle da burocracia estão erodidas. A caracterização do risco envolve julgamentos complexos e carregados de valores, e necessitam de um efetivo diálogo entre *experts* e os cidadãos afetados, que podem não ter conhecimentos técnicos suficientes, mas que ainda assim possuem informações essenciais e frequentemente sustentam robustas opiniões e substancial poder em nossa sociedade democrática.⁵⁷

Não há, porém, respostas acabadas. A saída para a burocratização do espaço democrático é um projeto em construção, que se abre tanto para perspectivas institucionais quanto para modelos alternativos de participação. Nesta questão, concordamos com Santos e Avritzer: “é necessário para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que se multipliquem experimentos em todas essas direções”.⁵⁸

6. Conclusões

Chegando o ponto de fechamento deste trabalho, é necessário abrir um questão. Uma questão que não é nova, mas que precisa ser reperguntada.

O problema da compatibilização do ideal democrático de autogoverno e de igualdade política com a necessidade de delegação de decisões de interesse coletivo a representantes e burocratas permeia a teoria da democracia há um bom tempo. A sociedade é complexa e o povo já não cabe na praça. As funções, de alguma forma, precisam ser divididas.

A eleição de representantes e a atribuição de poder decisório a uma burocracia técnica tem sido adotada como solução hegemônica. A democracia se desenvolve pelos caminhos institucionais traçados pelo Estado de direito ao mesmo tempo em que procura continuamente reconstruí-lo. Essa solução vem sendo aceita como uma forma ideal, mas as crises de representação e de participação apontam para a existência de patologias no modelo.

Somam-se às patologias do modelo hegemônico de democracia os problemas advindos do Estado de direito que emerge da sociedade de risco – o Estado de Risco. A “tecnização” das

57 STERN, Paul C.; FINEBERG Harvey V. (ed.). *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*. Washington, D.C.: National Academy Press, 1996, p. 11.

58 SANTOS & AVRITZER, op. cit., p. 78.

questões públicas hipertrofia a burocracia, que, por outro lado, perde a legitimação do determinismo científico do paradigma moderno e a válvula de segurança do controle político.

Como, então, rearranjar o modelo democrático? A resposta, nos parece, terá de ser construída historicamente, através e além do institucional, com experimentos que ampliem a participação popular em conjunto com as instâncias da democracia representativa e da burocracia, mas sem abrir mão de outras formas de expressão democrática.

7. Referências bibliográficas.

BECK, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publ., 1992

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Trad. Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, junho 2007, no.28, p.9-30

CAMPBELL, Tom. *La justicia*. Trad. de Silvina Álvarez. Barcelona: Gedisa, 2002

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2001

COMMONER, Barry. The hazards of risk assessment. *Columbia. J. Envtl. Law*, vol. 14, 1989, p. 365-378

DAGGET, Christopher J.; HAZEN, Robert. E.; SHAW, Judith Auer. Advancing Environmental Protection Through Risk Assessment. *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 14, p. 315-327, 1989

DAHL, Robert. A. *On democracy*. New Haven: Yale Nota Bene, 2000

EWALD, François. Risk in contemporary society. Trad. J. Dautrey & C. Stifler. *Connecticut Insurance Law Journal*, vol. 6, 2000, p. 365-379

FUKUYAMA, Francis. *Construção de estados. Governo e organização no século XXI*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005

GIDDENS, Anthony. Risk and responsibility. *Modern Law Review*, vol. 62, n. 1, Jan. 1999, p. 1- 10

HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms: contributions to a discourse*

theory of law and democracy. 4th printing. Trad. William Regh. Cambridge: The MIT Press, 2001

HELD, David. *Models of democracy*. 2a ed. Stanford: Stanford Univ. Press, 1996

HOUAISS, Antônio. *Dicionário eletrônico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001. 1 CD-ROM

LATIN, Howard. Good science, bad regulation, and toxic risk assessment. *Yale J. on Reg.*, 1988, p. 89-148

LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo – triunfo e decadência do sufrágio universal*. Trad. Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004

MACCORMICK, Neil. *Rhetoric and the rule of law*. Oxford: Oxford University Press, 2005

MAIA, Antônio Cavalcanti. Considerações acerca do papel civilizatório do direito. In MAIA, Antônio Cavalcanti; MELO, Carolina de Campos; CITTADINO, Gisele; POGREBINSCHI, Thamy (Org.). *Perspectivas atuais da filosofia do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005

NOZICK, Robert. *Anarchy, state and utopia*. New York: Basic Books, 1974

O'DONNELL, Guillermo. Notas sobre a democracia en América Latina. In PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESAROLLO. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas e ciudadanos*. 2ª ed. Buenos Aires: Aguillar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

PELAEZ, Victor. Biopoder & regulação da tecnologia: o caráter normativo da análise de risco dos OGMs. *Ambient. Soc.*, Dez 2004, vol.7, no.2, p.145-158. Disponível em <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>, último acesso em 30/04/2007

RAWLS, John. *O liberalismo político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000

REICH, Robert B. How capitalism is killing democracy. *Foreign Policy*, September/October, 2007, p. 38-42

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-81

STERN, Paul C.; FINEBERG Harvey V. (ed.). *Understanding Risk: Informing*

Decisions in a Democratic Society. Washington, D.C.: National Academy Press, 1996

SUNSTEIN, Cass R. *Laws of fear: beyond the precautionary principle.* Cambridge: Cambridge University Press, 2005

SUNSTEIN, Cass R. *Risk and reason: safety, law, and the environment.* Cambridge: Cambridge University Press, 2002

SUNSTEIN, Cass R. *The second bill of rights. FDR's unfinished revolution and why we need it more than ever.* New York: Basic Books, 2004

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional e tributário. Volume V. O orçamento na constituição.* 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000

WALLERSTEIN, Immanuel. *The uncertainties of knowledge.* Philadelphia: Temple University Press, 2004

WINICKOFF, David. Adjudicating the GM food wars: science, risk, and democracy in world trade law. *Yale J. Int'l Law*, vol. 30, 2005, p. 81-123

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado.* Trad. De Karin P. A. Coutinho. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997