



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CONSTITUCIONAL**

**CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO  
BRASIL: CAMINHO PARA UMA EFETIVA DEMOCRACIA**

Jacqueline Maria Cavalcante da Silva

Fortaleza - CE.  
Junho, 2010

JACQUELINE MARIA CAVALCANTE DA SILVA

**CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO  
BRASIL: CAMINHO PARA UMA EFETIVA DEMOCRACIA**

Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Direito como requisito parcial para  
a obtenção do Título de Mestre em  
Direito Constitucional, sob a  
orientação do Professor Doutor  
José Filomeno de Moraes Filho.

Fortaleza - CE  
2010

---

S586c Silva, Jacqueline Maria Cavalcante da.

Controle social das políticas públicas no Brasil : caminho para uma efetiva democracia / Jacqueline Maria Cavalcante da Silva. - 2010.

146 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2010.

“Orientação: Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho.”

1. Democracia. 2. Políticas públicas – Brasil. 3. Desigualdade social.

I. Título.

CDU 342.34

---

JACQUELINE MARIA CAVALCANTE DA SILVA

**CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO  
BRASIL: CAMINHO PARA UMA EFETIVA DEMOCRACIA**

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Orientador)  
UNIFOR

---

Profª Drª Thereza Rachel Couto Correia  
UFC

---

Profª Drª Lília Maia de Moraes Sales  
UNIFOR

Dissertação aprovada em 28/6/2010

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, por me proporcionar saúde e força todos os dias e por permitir a continuidade do meu interesse em buscar o conhecimento e o entendimento do mundo em que vivo.

À minha família, pelos ensinamentos, desde a mais tenra idade, acerca da importância de estudar e de procurar contribuir de alguma forma para a melhora do nosso País.

Ao meu marido, pela paciência e disposição para as discussões sobre o tema pesquisado, e pelas horas roubadas do nosso lazer.

Ao ex-Ministro Waldir Pires, cuja forma de atuar junto à Controladoria-Geral da União e seriedade das propostas, despertaram em mim um maior interesse pelos assuntos políticos.

À equipe de profissionais do Mestrado da Unifor pelo genuíno interesse demonstrado em realizar um trabalho com qualidade e participação de todos.

À Coordenadora do Mestrado, Prof<sup>a</sup> Lília Sales, pelo constante incentivo, cooperação e paciência.

Aos Professores Ana D'Ávila e Newton Albuquerque, cujos debates em sala de aula contribuíram para a inspiração do tema desta pesquisa.

Ao Prof. Filomeno Moraes, pela orientação paciente e incentivadora, que muito contribuiu para o avanço e conclusão deste trabalho num prazo exíguo de tempo, e finalmente, aos demais professores e colegas da 9<sup>a</sup> Turma por terem contribuído para uma agradável convivência durante o período das aulas, cujos ricos debates enriqueceram-me a alma e cujas lembranças e saudades, com certeza, acompanhar-me-ão para o resto da vida.

“Ninguém comete erro maior do que não fazer nada porque só pode fazer pouco.”

(Edmundo Burke)

“O maior patrimônio de uma nação é o espírito de luta de seu povo e a maior ameaça para uma nação é a desagregação desse espírito”.

(George B. Courtelyou)

## RESUMO

O controle social das políticas públicas no Brasil é o tema deste trabalho, o qual tem por objetivo principal identificar de que forma o controle social das políticas públicas pode contribuir para ampliar os processos democráticos no Brasil, visando uma democracia substantiva. Como objetivos secundários visa identificar as raízes históricas dos processos democráticos brasileiros, analisar as formas de participação direta da sociedade no que concerne ao controle da atuação do Estado na execução das políticas públicas e os fatores que impedem o crescimento dessa participação com a consequente geração de resultados concretos. Objetiva, ainda, funcionar como subsídio à reflexão por parte da sociedade sobre as razões por que participar, como forma de contribuir para a mudança do status da soberania popular, de retórica para efetiva. A trajetória metodológica desta pesquisa quanto à natureza é qualitativa, por ter partido do referencial teórico existente em busca de uma maior abrangência e aprofundamento do tema; quanto ao tipo, é bibliográfica, haja vista ter pesquisado as diversas visões sobre o assunto a partir do referencial teórico existente; quanto ao fim, é explicativa porque identifica as razões de determinados contextos da realidade, sob o ângulo em estudo e, por fim, no que concerne à utilização dos resultados, é pura porque não se considera suficiente para alterar a realidade, em que pese objetivar contribuir para isso. Conclui, no sentido de não ter sido confirmada a premissa de ser o controle social das políticas públicas no Brasil um instrumento capaz de ampliar os horizontes dos processos democráticos e de contribuir para redução das desigualdades sociais, de forma plena, tendo identificado ser o orçamento participativo a única forma de controle que demonstrou um pouco dessa capacidade. Também demonstrou que os processos democráticos e de participação ou controle social no Brasil, de maneira geral, não tem conquistado grandes avanços em função das resistências impostas por parte de governos e políticos quanto a impedir a sua realização efetiva, situação que é favorecida pelas limitações dos cidadãos.

Palavras-chave: Controle social. Democracia. Desigualdade social. Políticas públicas.

## ABSTRACT

The social control of public policies in Brazil is the subject of this work, whose main goal is to identify how the social control of public policies can contribute to enhance the democratic process in Brazil, aiming at a substantive democracy. As secondary objectives its goal is to identify the historical roots of Brazilian democratic process, to analyze the ways of direct participation of society concerning the control of state action in the implementation of public policies and the factors that hinder the growth of this participation with the consequent generation of concrete results. Its goal is, also, to work as aid to reflection on the part of society on the reasons why to participate, as a way to contribute to change the status of popular sovereignty, from rhetoric to effective. The methodology of this research regarding nature is qualitative, for having started from the theoretical referencial existing in search of greater breadth and depth of topic, regarding the type is bibliographic, due to the research of the different views on the subject from the existing theoretical referencial as to the end is explanatory because it identifies the reasons of determined contexts of the reality, from the angle in the study and, finally, regarding the utilization of the results, is pure because it is not sufficient to change the reality, although its intends to contribute for this. The conclusion in in the sense of not having been confirmed the premise of being the social control of public policies in Brazil a tool able to expand the horizons of democratic processes and fully to contribute to reduction of social inequalities, having identified to be the participative budget the only way of control that demonstrated a little of this capacity. Also it showed that the democratic anot participative processes or social control in Brazil, in general, has not achieved great advances because of the resistances imposed by governments and politicians to prevent its effective realization, such situation is favored by the limitations of the citizens.

Key words: Social control. Democracy. Social inequality. Public policy.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Confiança nas instituições na América Latina: % confia pouco ou não confia .....	51
Quadro 1 - Matéria sobre lobby com tramitação na Câmara dos Deputados .....	74
Tabela 2 - Comparativo da “Amortização e Juros da Dívida” em relação à despesa total de 2005 a 2009 .....	89
Tabela 3 - Comparativo de IDH .....	90

## LISTA DE ABREVIATURAS

Acordo Multilateral de Investimentos (AMI)

Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong)

Balanço Geral da União (BGU)

Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)

Controladoria-Geral da União (CGU)

Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)

Fundo Monetário Internacional (FMI)

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ibge),

Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB)

Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Organização para a Cooperação do  
Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife)

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Movimento dos Sem Terra (MST)

Organização das Nações Unidas (ONU)

Organizações Não-Governamentais (ONGs)

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips)

Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)

Projetos de Lei (PL)

Projeto de Lei do Senado (PLS)

Tecnologia da informação (TI)

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 O QUE É DEMOCRACIA.....	16
1.1 Retorno à democracia grega.....	16
1.2 A democracia moderna.....	18
1.2.1 Alguns pressupostos da democracia moderna.....	18
1.2.2 O surgimento do Estado Democrático de Direito.....	26
1.2.3 A desilusão com a democracia moderna.....	29
1.3 Democracia brasileira: a democracia que temos e a que queremos.....	32
1.3.1 Síntese do processo histórico da democracia brasileira.....	33
1.3.2 Tem-se efetivamente uma democracia?.....	42
1.3.3 Em busca de uma democracia pós-moderna.....	51
2 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	54
2.1 De Estado Neoliberal a Estado Social.....	56
2.2 Entendendo as políticas públicas.....	60
2.3 Fatores que contribuem para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas.....	61
2.3.1 Capital Social.....	63
2.3.2 A avaliação efetiva das políticas públicas com consequente utilização dos seus resultados.....	66
2.3.3 Controle sobre os grupos de interesse (lobby ou lobbyists).....	70
2.3.4 Observância e controle das interferências decorrentes da globalização.....	77
3 CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	92

3.1 A sociedade civil e a construção dos espaços de participação .....	94
3.2 Entraves ao exercício do controle social.....	99
3.2.1 A ausência de cidadania .....	100
3.2.2 A falta de acesso à informação.....	103
3.2.3 A tecnocracia e a burocracia .....	107
3.3 Alguns exemplos de controle social no Brasil.....	112
3.3.1 O orçamento participativo .....	112
3.3.2 Os conselhos gestores de políticas públicas .....	115
3.3.3 As organizações não governamentais – ONGs .....	120
3.3.4 Outras formas de controle social .....	125
3.4 Algumas reflexões sobre o controle social brasileiro .....	127
CONCLUSÃO .....	129
REFERÊNCIAS .....	137

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trata do controle social das políticas públicas, no Brasil, como instrumento de ampliação dos processos democráticos. sociais. Foi motivada em face de ser a sociedade brasileira marcada por um alto índice de desigualdade social, com carências nas áreas de educação, saúde, habitação, segurança, etc., as quais dependem do protagonismo do Estado quanto a adotar medidas capazes de proporcionar o caráter universalista que lhes são inerentes. Tratam-se, portanto, de problemas sociais que têm perdurado, não obstante fatores contraditórios, tais como: a Constituição brasileira (cidadã) conter inúmeros direitos fundamentais e já ter completado 21 (vinte e um) anos; o crescimento econômico do País; a efusiva divulgação de que a nação não é mais devedora do Fundo Monetário Internacional; o crescimento dos parques industriais nacionais; e o uso de tecnologias de ponta em setores importantes da economia, como por exemplo, o da aviação, o petrolífero e o siderúrgico.

O referido contexto social tem motivado inúmeros questionamentos e reflexões por parte de estudiosos acerca das razões de tal situação e de quais possíveis soluções, mas, principalmente, tem despertado certa inquietação e descrédito nos cidadãos que já põem em xeque a soberania popular e o poder do povo, por meio de discussões que envolvem desde a crise de legitimidade da democracia representativa liberal, a qual se manifesta pela descrença nas instituições e nos agentes políticos, até a ideia de uma oxigenação dos mecanismos de representação por meio de uma ampliação dos mecanismos de participação direta, de modo a propiciar um real e verdadeiro *empoderamento* dos indivíduos.

O presente trabalho faz-se importante porque, além de delinear os principais problemas enfrentados pela democracia moderna como um todo, e em particular da brasileira, e mapear as formas de participação popular mais difundidas no País, com suas características e principais fragilidades, pode constituir-se em instrumento auxiliar do direcionamento da retomada de práticas que foram exitosas, como os movimentos populares dos anos de 1980, com a devida adaptação à conjuntura atual, com a suspensão ou redirecionamento de práticas que não tenham contribuído efetivamente para a construção eficaz de um Estado Democrático de Direito nos

termos em que se autodenomina o Brasil. Por outro lado, é reconhecida a grande desproporção entre a atenção que os acadêmicos têm dedicado à questão da democracia e da desigualdade social e os efetivos avanços, ainda bastante modestos. Entende-se oportuna a realização desse estudo, com vistas a identificar eventuais medidas que vêm sendo adotadas com o intuito de transformar a atual conjuntura, bem como, se tais medidas têm sido satisfatórias, até então.

Assim, o objetivo central do presente trabalho é identificar de que forma o controle social das políticas públicas pode contribuir para ampliar os processos democráticos no Brasil. Como objetivos secundários, visa identificar as raízes históricas dos processos democráticos brasileiros, analisar as formas de participação direta da sociedade no que concerne ao controle da atuação do Estado na execução das políticas públicas e os fatores que impedem o crescimento dessa participação com a consequente geração de resultados concretos. Busca, ainda, funcionar como subsídio à reflexão por parte da sociedade sobre as razões por que participar, como forma de contribuir para a mudança do *status* da soberania popular, de retórica para efetiva.

A trajetória metodológica desta pesquisa quanto à natureza é qualitativa, por ter partido do referencial teórico existente em busca de uma maior abrangência e aprofundamento do tema; quanto ao tipo, é bibliográfica, haja vista ter pesquisado as diversas visões sobre o assunto a partir do referencial teórico existente; quanto ao fim, é explicativa porque identifica as razões de determinados contextos da realidade, sob o ângulo em estudo e, por fim, no que concerne à utilização dos resultados, é pura porque não se considera suficiente para alterar a realidade, em que pese objetivar contribuir para isso.

Destarte, no primeiro capítulo, contextualiza-se a democracia com seus pressupostos e sua evolução até o atual estágio de “estado democrático de direito”, efetuando breve comparativo com a antiga democracia direta grega e enfocando os principais questionamentos da sociedade e de estudiosos da matéria, quanto às fraquezas do modelo, fazendo um desfecho sobre o atual estágio de desilusão com a democracia moderna. Aborda-se, ainda, a democracia brasileira, a qual apresenta as deficiências inerentes à democracia moderna como um todo, acrescentando-se as particularidades do Estado brasileiro relativas a problemas com a representatividade, na qual a soberania do povo é meramente retórica e as práticas democráticas não se desvincularam totalmente de sua herança colonialista, com práticas de autoritarismo e clientelismo. Numa síntese final, evidencia-se a democracia que se tem e a que se quer.

No segundo capítulo introduz-se um breve histórico acerca da intervenção do Estado nos diversos âmbitos sociais por meio das políticas públicas, iniciado com o fenômeno do Estado do Bem-Estar Social, que permanece atual em face da Constituição brasileira ter estabelecido como um dos seus objetivos fundamentais “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Aborda-se o fracasso do neoliberalismo na área econômica e social, o conceito de políticas públicas e o entendimento acerca de efetividade, eficácia e eficiência na execução de políticas públicas, abordando, ainda, os principais fatores responsáveis por essa efetividade, eficácia e eficiência, dando-se destaque para: o capital social, uma efetiva avaliação das políticas públicas, o controle sobre os grupos de interesse (lobby) e o controle das interferências decorrentes da globalização.

No terceiro capítulo, aborda-se o conceito de sociedade civil e cidadania, com histórico acerca da construção dos espaços de participação no Brasil, apresentando análise dos principais entraves ao exercício do controle social e das principais formas de controle exercidas na atualidade sendo consideradas, em especial, o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e as organizações não-governamentais. Conclui-se com algumas reflexões de caráter geral sobre controle social brasileiro.

A conclusão final sedimenta-se no sentido de que não foi confirmada a premissa de ser o controle social das políticas públicas no Brasil um instrumento capaz de ampliar os horizontes dos processos democráticos, de forma plena, sendo o orçamento participativo a única forma de controle identificada que demonstrou um pouco dessa capacidade. Também demonstrou que os processos democráticos e de participação ou controle social no Brasil, de maneira geral, não têm conquistado grandes avanços em função das resistências impostas por parte de governos e políticos quanto a impedir a sua realização efetiva, situação que é favorecida pelas limitações dos cidadãos.

Assim, efetuam-se sugestões com vistas à redução dos entraves ao exercício do controle social e ao fortalecimento das práticas já adotadas, bem como, manifesta-se a reflexão pessoal de que os cidadãos precisam sair da inércia e efetivamente participar dos processos decisórios, possibilitando uma efetiva resistência à dominação e a construção de alternativas e partilha de poder, contribuindo de forma decisiva para o avanço da democracia brasileira e a redução das desigualdades sociais.



# 1 O QUE É DEMOCRACIA

De acordo com os registros históricos, a democracia tem sua origem na Grécia antiga, a partir do século VI, antes de Cristo, nas cidades de Mileto, Megara, Samos e, em especial, Atenas, considerada o berço da democracia. A noção de que democracia designa o poder do povo (*demos, kratos*) provém de suas raízes gregas.

Nos dias atuais, a palavra democracia pode assumir diversos significados, em função dos desdobramentos e formas de manifestação desse poder do povo, não sendo, sozinha, suficiente para definir o modo de vida da sociedade, conforme se discorrerá a seguir.

## 1.1 Retorno à democracia grega

O funcionamento da democracia ateniense é a maior referência que se tem de democracia direta, de participação efetiva do cidadão, não obstante exista a ressalva de que somente cerca de 15% dos adultos tinham a condição de cidadão, em face da exclusão dos escravos, mulheres e estrangeiros (os metecos). Os institutos que compunham essa democracia, segundo Held ([s.d.], p. 22), podem ser divididos da seguinte forma:

- a) cidadãos: homens atenienses maiores de 20 anos;
- b) assembleia ou eclésia: corpo soberano principal com exigência de quorum de 6.000 cidadãos para sessões plenárias (escolhidos por sorteio), com frequência mínima de 40 sessões por ano;
- c) conselho de 500: comitê executivo e geral dos trabalhos de assembleias formado por homens maiores de 30 anos;
- d) comitê de 50: para guiar e fazer propostas ao Conselho de 500; posto de presidência exercido por apenas um dia;
- e) cortes: grandes júris populares com mais de 201 cidadãos, podendo ultrapassar de 501;

- f) magistrados: posto ocupado por lei pelo período de um ano;
- g) generais militares: eleitos por meio do voto, em geral, por um ano.

Destacam-se, dentre as características dessa democracia, a interligação entre o público e o privado, a participação direta dos cidadãos nas funções legislativas e judiciais (cujos métodos de seleção incluíam eleição direta, sorteio, e previsão de rotatividade com exigência de mandatos curtos), bem como, o poder soberano que tinha a assembleia dos cidadãos. Há que se destacar, ainda, que, em função do trabalho escravo, havia um maior tempo livre para os cidadãos se dedicarem aos assuntos políticos. A praça pública era efetivamente um lugar de encontro, de reunião, de discussão e de debates acerca dos assuntos que diziam respeito à coletividade, surgindo desses debates, a partir do confronto de opiniões e de deliberações por meio do voto, as decisões de interesse coletivo.

Ocorre que na Grécia antiga onde foi exercida essa democracia direta, o país era dividido em várias cidades-estados com limite máximo de 20 mil cidadãos (maioria com menos de 5000), o que favorecia a abertura de uma exposição interna, com o olhar dos governados sobre os governantes, funcionando, assim, a democracia helênica.

O objetivo da *polis* (cidade autônoma e soberana) ia além dos limites do viver individual, do bem-estar material, visava à liberdade política e ao bem-viver – “viver de acordo com os valores de uma comunidade virtuosa e justa” – cabendo às gerações futuras uma comunidade resultante da participação política atual de cada cidadão por meio de ações políticas orientadas por valores cuja discussão pública permitisse identificá-los como sendo de todos.

Segundo Goyard-Fabre (2003), a figura da democracia antiga não corresponde à reivindicação de liberdade e de igualdade dos homens do nosso tempo. A autora sinaliza incoerências, tais como, a citada a seguir:

O ideal democrático dos gregos implicava um cosmologismo que exigia uma ordem hierárquica das coisas e dos homens; por outro lado, a prospectiva democrática da pós-modernidade não renega em absoluto, pouco importa o que se tenha dito, todas as aquisições da modernidade como, por exemplo, o antiabsolutismo nascido da Glorious Revolution, ou as ideias de vontade geral e de direitos humanos defendidas pela Revolução Francesa. (GOYARD-FABRE, 2003, p. 41).

Aristóteles (s.d.), a partir de estudo das instituições políticas de seu tempo, manifesta o entendimento de que só existe democracia quando os cidadãos livres e pobres formam a maioria e são senhores do governo. Assim, como toda cidade se compõe de várias partes, com

várias classes, a democracia se desdobra em cinco espécies: a) a primeira tem a igualdade por fundamento, significando que os ricos e os pobres não têm privilégios políticos, nem uma classe nem outra é soberana de modo exclusivo; b) a segunda previa como condição para as magistraturas a observância de um censo, ou seja, aquele que chegasse ao censo exigido teria parte nas funções públicas, sendo delas excluído quando deixasse de atender ao censo; c) a terceira previa para o exercício das magistraturas todos os cidadãos incorruptíveis, sendo a lei a autoridade maior; d) uma quarta espécie previa que todo habitante, desde que fosse cidadão, seria declarado apto a gerir as magistraturas, com soberania firmada na lei; e e) a quinta e última espécie, na qual são mantidas as condições já referidas, mas a soberania é transportada da lei para a multidão. Esse filósofo entendia que nos governos democráticos, em que a lei tem autoridade, não há demagogos e os cidadãos mais dignos têm precedência, pois são os demagogos os responsáveis pela soberania residir nos decretos e não nas leis.

## **1.2 A democracia moderna**

Na atualidade, os processos democráticos se distanciaram razoavelmente daqueles desenvolvidos na democracia clássica, mas a essência dessa democracia permanece, traz em seu bojo a ideia de governo do povo, de todos os cidadãos. Todavia, tem se intensificado o debate acerca de quem é o povo, de que forma esse governo é exercido e que instrumentos políticos integram essa democracia contemporânea. O conjunto de respostas a esses quesitos define a atual democracia e possibilita visualizar suas fragilidades.

### *1.2.1 Alguns pressupostos da democracia moderna*

Com o Estado Moderno, passa a haver uma associação entre o termo democracia e o Estado, em função da transferência do processo democrático do espaço público para um centro de poder situado acima da sociedade, acarretando uma reorganização política das relações humanas com transformação dos conceitos “espaço público” e de “governo da maioria”. A antiga liberdade política de intervenção na cena pública se contrapõe a essa forma estatal de organização de espaço público que, em função da necessidade de intervir para regulação dos conflitos sociais e do bem comum, reduz a possibilidade de participação de cada indivíduo nos assuntos coletivos. A democracia ganha alteração de sentido, deixa de ser “organização da polis” para se tornar uma forma de governo, forma de legitimação do poder estatal e o grande problema é que “a democracia pode inclusive vir a significar uma mera

aparência de participação política, embora o seu sentido originário seja precisamente o de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos”. (ROSENFELD, 2007, p.13).

Trata-se da “abstração do Estado”, conforme define Bercovici (2005), consistindo na separação, autonomização e especialização de um centro de poder em relação ao corpo de cidadãos. Como decorrência desse processo de fundação da soberania, despatrimonialização e despersonalização do poder, origina-se o domínio público, por meio de um Estado que representa, incorpora e une a multiplicidade das contradições e diversidades que compõem o corpo social em sua totalidade. Como forma de superação desse distanciamento entre esse novo Estado e os indivíduos é constituído o sistema representativo.

Via de regra, esse sistema é regulado por uma constituição, na qual os cidadãos elegem representantes, cuja participação nas diversas instituições governamentais, em tese, garante a defesa de seus interesses. De maneira geral, esses representantes integram vários partidos políticos, que se identificam com os interesses de uma classe ou grupo social e sustentam diferentes opiniões a respeito de como devem ser solucionados os problemas da comunidade. Os candidatos que recebem mais votos nas eleições passam, então, à categoria de membros dos organismos parlamentares - congresso, senado, câmara de deputados, parlamento, cortes, assembleia nacional etc. - nos quais, por um determinado período (mandato), devem defender as opiniões do partido pelo qual se elegeram, apoiando, criticando, reelaborando e votando os projetos de lei que forem submetidos à discussão.

Teoricamente, nesse processo de democracia representativa, os partidos políticos podem funcionar como agentes do processo de estruturação da sociedade civil, dando significado político às ações sociais. Ocorre que o discurso político desses partidos, muitas vezes, afasta-se das ações efetivas, resumindo-se em meras palavras de ordem, implicando num distanciamento do interesse geral e coletivo, podendo, até mesmo, conflitar com o bem-estar da sociedade. A consequência disso são o isolamento e a apatia política por parte dos indivíduos, não obstante, o regime político democrático tenha por objetivo induzir o indivíduo a sair do isolamento em que vive e participar da comunidade, e desenvolver a solidariedade e o sentimento coletivo.

Tendo esse Estado moderno pós-revolucionário, como defende Tocqueville, surgido pelas necessidades de uma nova sociedade preocupada em conter os ímpetus absolutistas contestados no âmbito da Revolução Francesa, formou-se a partir da concepção da auto-

regulação do mercado, na qual são eliminadas as formas sociais não-mercantis e em que, até mesmo o cidadão tende a ser visto como mero objeto de troca. Rosenfield (2007) faz alerta para o fato de que Estados que transitam para a democracia, em função do descompasso entre manifestações de rua que exigem a soberania popular e a apropriação pelo mercado dos mecanismos de decisão política, correm o risco de, ao invés de desenvolverem uma efetiva democratização, gerarem uma apropriação formal por uma elite política ou não concluírem a transição para a democracia.

No que concerne às ideias acerca dessa democracia moderna, há que se destacar a visão de uma democracia de autogoverno baseada nos mecanismos contratuais ou consensuais da sociedade civil. Rousseau (1996), um dos críticos do liberalismo, fazia distinção entre a vontade geral e a vontade de todos, na medida em que via a geral como o interesse comum a todos e a vontade de todos como simples soma dos interesses particulares, entendia que uma sociedade só é legítima, independente da forma de governo, quando se funda na vontade geral, no interesse comum ou na soberania popular, quando é fundada na construção de um sujeito coletivo que, sustentado na vontade geral, atua em prol do interesse comum subordinando a ele os interesses privados, pois mesmo quando uma vontade particular coincide com a vontade geral é impossível que eventual acordo seja durável e constante. A base da democracia é esse contrato fundado na vontade geral, em que há prioridade do público sobre o privado.

Rousseau (1996) entende, ainda, que o contrato liberal tem por base precípua a proteção da propriedade privada, razão pela qual termina beneficiando apenas os que têm propriedade, consolidando a desigualdade social e gerando a opressão política dos “ricos” sobre os “pobres”. Assim, propõe um contrato social que se manifesta pela vontade geral baseada no interesse comum, com o povo na condição de sujeito coletivo com prioridade do público sobre o privado. Acerca da auto-regulação do mercado, entendia que se há uma “mão invisível” no mundo do mercado ela conduz não ao bem-estar geral, mas à luta hobbesiana de todos contra todos, à alienação e à desigualdade”. (COUTINHO, 1996, p. 125).

Coutinho (1996) ao trazer à lume a discussão acerca da prioridade entre o espaço público e o espaço privado, entre a vontade geral e a vontade da maioria, com base em Rousseau, Hegel e Gramsci, entende que Hegel, superando parcialmente o pensamento de Rousseau, apresenta sua visão de que a vontade geral não é resultado de um contrato de vontades singulares, mas um fenômeno social-objetivo, a vontade universal é concreta e

objetivamente determinada ao nível da própria sociedade civil, a partir das corporações as quais têm como objetivo defender o interesse coletivo de seus integrantes. A visão hegeliana aponta as associações particulares e as corporações como fundamentais para a universalização da vontade e para o ingresso da ética na sociedade civil. Por outro lado, se contrapõe à ideia de soberania popular e de sufrágio universal igual, pois entende que todos os membros da sociedade devem opinar, mas não sobre o geral, apenas sobre o que lhes diz respeito. Combate o contratualismo sob a afirmação de prioridade do público sobre o privado, mas de forma contraditória, pois entende que a vontade singular pode se tornar efetivamente livre, desde que reconheça e aceite uma vontade universal, mesmo que não tenha participado de sua construção, pelo menos, de forma consciente.

Com Hegel, há o reconhecimento de que a repressão de particularidades é incompatível com o espírito do mundo moderno, pois a conservação da esfera de liberdade individual nos níveis objetivos, subjetivos e da sociedade civil é condição necessária da realização humana na era da modernidade. Trata-se da concepção de um Estado pluralista com predomínio do universal, mas com respeito às particularidades, orientando-se no sentido da consciência ético-política. (COUTINHO, 1996).

Posteriormente, Gramsci, retomando a ideia contratualista de Rousseau, visualiza a democracia como a expressão de um contrato entre governantes e governados, contendo um mínimo de regras e de valores coletivamente partilhados. Tem a convicção, da mesma forma que Rousseau, de que só há possibilidade de um contrato efetivamente democrático em face de uma ordem social fora dos marcos do capitalismo. Gramsci absorve de Hegel a noção de ética, e, de Rousseau, a concepção da política como um contrato com a formação intersubjetiva de uma vontade geral a qual dá o nome de “vontade coletiva nacional-popular”. Sua importante contribuição para a democracia tem por base o conceito de hegemonia, de fonte marxista, com fundamento na relação da vontade geral sobre a vontade singular e do interesse comum sobre o interesse privado. (COUTINHO, 1996).

A figura da constituição, com a definição de norma fundamental do Estado para garantia dos direitos e liberdades dos indivíduos, surgida com a consolidação dos regimes liberais nos Estados Unidos e Europa pós-revolucionários, se contrapôs ao contratualismo com a concepção de “poderes constituídos no Estado” ou contra os poderes do monarca, ou limitando tais poderes, sendo inicialmente de caráter liberal e não democrático. Foi somente com a Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar) que iniciou essa associação entre constitucionalismo e

democracia, a partir de debates sobre os métodos do direito público, iniciados com Hans Kelsen (método jurídico positivista) e sendo encampados por Ferdinand Lassalle e Lorenz Von Stein, por exemplo, com esteio nas ideias de Hegel, assumindo a definição de regime político-social do País, ou lei da vida global de um Estado. (BERCOVICI, 2005).

Com relação aos modelos normativos da democracia moderna, destacam-se as concepções procedimentalistas liberal e republicana abordadas por Habermas (2007). A democracia liberal, que floresceu a partir dos ideais da Revolução Francesa, traz como um de seus principais pressupostos a necessidade de conter eventuais abusos cometidos pelo Estado, e sua formação democrática tem por função legitimar o exercício do poder político com predomínio do mercado. Essa democracia determina o *status* dos cidadãos com base nos direitos individuais de que dispõem, em face do Estado e dos demais cidadãos (direitos de natureza negativa), o que implica defesa baseada nos limites impostos pelas leis, inclusive, contra intervenções excedentes por parte do Estado. O processo democrático tem a tarefa de programar o Estado para que atenda ao interesse da sociedade, e a política tem a função de impor os interesses sociais mediante um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos.

Na concepção republicana, a qual se origina no pensamento de Maquiavel, que denominava o governo popular de república,<sup>1</sup> os direitos são de natureza positiva – direitos de cidadania, direitos de participação e comunicação política – e não garantem liberdade em relação à coação externa e, sim, à participação em uma práxis comum e o objetivo da comunidade consiste em tornar efetivo e manter vigente um conjunto de direitos mais adequados às condições e costumes dessa comunidade. A política é constitutiva do processo de coletivização social como um todo, como forma de reflexão de uma vivência ética em que integrantes de comunidades solidárias, de formação natural, conscientizam-se de sua interdependência mútua e se transformam em associação de pessoas livres e iguais, sendo conferido significado estratégico à opinião pública de caráter político e à sociedade civil. A política já não se limita à função mediadora que exerce na liberal, e o Estado tem por objetivo garantir um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade e cidadãos livres e iguais. (HABERMAS, 2007).

O conceito de *república*, no pensamento político moderno, usa um critério qualitativo que envolve uma multiplicidade de fatores, tais como: o espaço territorial deve ser pequeno;

---

<sup>1</sup> De acordo com a teoria de Maquiavel, as formas históricas de governo são duas: a Monarquia e a República, sendo esta, a antiga democracia. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007).

deve haver relativa igualdade, onde as leis devem ser expressão da vontade popular; e a virtude induz aos cidadãos a antepor o bem do Estado ao interesse particular. Em síntese: a ordem política nasce de baixo, mesmo em meio às dissensões, desde que estas disponham de canais institucionais para se exprimir. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007). Quanto à formação democrática republicana, tem como função essencial constituir a sociedade enquanto coletividade política com um governo investido de poder por meio de eleição entre grupos de liderança concorrentes com o compromisso de executar determinadas políticas, sendo parte de uma comunidade política e não um poder estatal separado. (HABERMAS, 2007). É o regime em que as autoridades são meros administradores da coisa pública, a *res publica*, pois não obstante seja atribuída titularidade de poder aos representantes, a reserva de poderes permanece com o povo que mantém legitimidade para participar das decisões e exercer controle.

Contrapondo-se aos modelos liberal e republicano, em especial ao republicano, o qual considera atribuir peso ético excessivo, Habermas (2007) apresenta uma terceira concepção procedimentalista de democracia denominada “política deliberativa” que se pauta pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, baseada nas condições de comunicação que propiciam o alcance de resultados racionais pelo processo político. A teoria do discurso conta com uma intersubjetividade mais avançada em processos de entendimento mútuo, mediante forma institucionalizada de aconselhamentos em corporações parlamentares e rede de comunicação formada pela opinião pública de cunho político, a qual se processa por meio da formação de opinião pela via informal, com desfecho em decisões eletivas institucionalizadas e em resoluções legislativas pelas quais o poder criado na via comunicativa se transforma em poder administrativamente aplicável.

Há que se registrar, ainda, a concepção de Dahl (1997) acerca do desenvolvimento de um sistema político que permite oposição, rivalidade ou competição entre um governo e seus oponentes, consistindo num sistema democrático mais avançado do ponto de vista da participação e da contestação pública, ao qual denomina “poliarquia”. Trata-se de regime substancialmente popularizado e liberalizado, tendo como característica o fato de ser fortemente inclusivo e amplamente aberto à contestação pública. A importância desse regime consiste em que quanto mais um sistema se torna competitivo ou inclusivo, mais os políticos tendem a buscar o apoio dos grupos, os quais passam a participar mais facilmente da vida política.



Na definição dos possíveis caminhos para o estabelecimento de uma poliarquia, Dahl (1997, p. 52) relaciona três: a) o da liberalização precedendo a inclusividade, em que uma hegemonia<sup>2</sup> fechada, ao aumentar as oportunidades de contestação, transforma-se numa oligarquia competitiva e posteriormente esta oligarquia vem a se transformar em poliarquia pela inclusividade do regime; b) o da inclusividade precedendo a liberalização no qual uma hegemonia fechada torna-se inclusiva e posteriormente se transforma em poliarquia pelo aumento das oportunidades de contestação pública; e c) usando de atalho, uma hegemonia fechada se transforma em poliarquia por meio de uma repentina concessão de sufrágio universal e direitos de contestação pública. O esquema é claro quanto a sintetizar, visando uma melhor compreensão, a mudança de hegemonia para poliarquia pela via da participação e contestação pública, sem se ater às hipóteses intermediárias em que seja menor ou maior o grau desses dois fatores.

Dahl (1997) aponta as desigualdades extremas na distribuição de recursos-chave como renda, riqueza, *status*, saber e façanhas militares como equivalentes em desigualdades nos recursos políticos, representando uma maior probabilidade de desigualdade, também, no exercício do poder, conseqüentemente, os países com maior desigualdade nos citados recursos tendem a ser não-poliarquias e apresentam uma maior tendência à hegemonia. Por outro lado, Dahl trabalha com o pressuposto de que um alto nível de desenvolvimento sócio-econômico favorece a transformação de um regime hegemônico numa poliarquia ou ajuda a mantê-la, quando for o caso. O alargamento dos processos de participação na política certamente propicia uma elevação na qualidade das políticas governamentais no sentido da democratização dos recursos, conduzindo a um desenvolvimento mais sustentável e uma aproximação em direção à democracia poliárquica.

Acerca desse tema, é relevante destacar estudo de O'Donnell (1998), o qual tem posicionamento contrário aos que identificam democracia com igualdade ou bem-estar substantivos e defende que a maioria dos países da América Latina são poliarquias ou democracias políticas, sem ser efetivas democracias por lhes faltar um governo democrático da lei, o qual implica possuir sustentação num sistema que é democrático em três sentidos: preservação das garantias e liberdades políticas; preservação dos direitos civis de toda a

---

<sup>2</sup> Significado da palavra hegemonia, sinteticamente: a) no contexto das relações internacionais - supremacia de um Estado-nação ou de uma comunidade político-territorial dentro de um sistema, domínio fundado na força das armas; b) uso marxista – fazendo referência às relações entre as classes sociais e entre os partidos políticos, em como, em relação às instituições e aparelhos públicos e privados, indicando domínio, “mais o aspecto coativo que o persuasivo, a força mais que a direção”. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007).

população; e estabelecimento de redes de responsabilidade e *accountability*<sup>3</sup>. No caso da América Latina, há fragilidade em dois desses sentidos: em relação às leis, por propiciarem exageradas vantagens para os privilegiados (setores dominantes da sociedade) e a exclusão dos marginalizados socialmente, ou a lei é ignorada ou, se acatada, distorcida em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos; no que pertine à *accountability*, é fraca. Com base nisso, infere que os impulsos democratizantes mais promissores devem vir em favor da ampliação da cidadania civil, pois, em conjunto com as liberdades políticas da poliarquia, os direitos civis representam a principal sustentação do pluralismo e da diversidade da sociedade. Todavia, numa linha de entendimento semelhante ao de Dahl acerca das desigualdades, embora se mantenha no campo da suposição, admite que o gozo da cidadania plena fomenta padrões de desigualdades menos intensos e social e politicamente menos incapacitantes, do que em países onde apenas os direitos políticos são preservados.

Noutra vertente, em estudo sobre “o futuro da democracia”, Bobbio (1997) acata a ideia de que a característica de um governo democrático não consiste na ausência de elites, mas na presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular, implicando na atual “democracia de equilíbrio”. Também aponta o excesso de participação como risco para o efeito “saciedade política” e aumento da apatia eleitoral, pois nada ameaça mais a democracia que o excesso de democracia. A forma para identificar o desenvolvimento da democracia num dado país não é verificando se houve aumento no número dos que têm o direito de participar nas decisões e sim nos espaços apropriados ao exercício desse direito.

Considerando que o exercício da democracia mais recorrente é o que tem por base o processo democrático apenas para eleger os que tomam as decisões, sem que haja um processo de democratização dessas decisões políticas, implicando num corpo decisório democrático, mas de decisões, via de regra, alheias à vontade popular, concebe-se a democracia em seu sentido pleno – capaz de propiciar igualdade jurídica, social e econômica - como sendo a democracia que é, ao mesmo tempo formal e substancial, baseada na ideia do governo do povo e para o povo. Formal no sentido de manter-se um Estado regido por uma constituição e com a preservação da separação de Poderes. E substancial no sentido de ser uma democracia sustentada por instrumentos capazes de propiciar uma participação efetiva

---

<sup>3</sup> *Accountability*: o significado do conceito, em sua tradução para o português, envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação ou castigo, conforme estudo desenvolvido por Pinho e Sacramento (2009), intitulado “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?” o qual tem conclusão no sentido de que “esse conceito está em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo”.

por parte dos indivíduos em todas as decisões políticas, resultando em um compromisso socioestatal, capaz de promover a distribuição de riquezas e a igualdade jurídica, social e econômica. Não importa, num primeiro momento, nominar o tipo de democracia, seria uma reinvenção de democracia para a qual posteriormente seria dada denominação.

### *1.2.2 O surgimento do Estado Democrático de Direito*

Sendo o Estado de Direito formado a partir da burguesia que se rebelou contra o Estado, com esteio em revoluções, principalmente nas americana e francesa, em defesa da propriedade privada, do livre comércio, da livre iniciativa, da liberdade individual, etc., o termo democracia passou a ser usado como instrumento capaz de legitimar e ampliar essa forma política de privilégio do espaço econômico sobre o político, visando impedir qualquer interferência do segundo sobre o primeiro e, por consequência, os indivíduos foram impostos a deixar o papel de cidadãos participativos para assumir o papel de sujeitos de direito no qual “todos são iguais perante a lei” (mas com desigualdades gritantes na prática).

Entretanto, reconhecendo-se que não obstante o uso do termo democracia, ao referir-se ao Estado de Direito Liberal, verificava-se a ausência dos principais pressupostos democráticos, induzindo ao surgimento de manifestações em defesa da pessoa humana e de um Estado que tivesse compromisso com o social, despontaram ideias de concepções socialista e comunista. O comunismo, apontado como um estágio avançado do socialismo, quando o Estado desapareceria e daria lugar à “cidade celestial”. Posteriormente, o fenômeno do “welfare state” – Estado do Bem-estar Social, também chamado Estado providência, no qual os indivíduos passam a reivindicar, além dos direitos negativos individualistas, a intervenção do Estado na realização de direitos positivos, os chamados direitos sociais, por serem, também, direitos dos indivíduos, sendo consideradas, ainda, as reflexões do período pós-Segunda Guerra, a qual, tendo sido vencida em nome da democracia, trouxe o despertar de que a democracia por si só não potencializa a igualdade de direitos.

Como superação a essas concepções, surge o Estado Democrático de Direito, o qual requer, além do exercício dos direitos negativos ou disponibilização de direitos positivos pelo Estado, uma efetiva legitimação do ordenamento estatal, como forma de suplantar o formalismo inerente ao Estado Liberal. Para Guerra Filho (2005), o Estado Democrático de Direito representa uma forma de superação dialética da antítese entre os modelos liberal e social ou socialista de Estado e tem o compromisso básico na harmonização de interesses que

se situam em três esferas fundamentais: a esfera pública, ocupada pelo Estado, a esfera privada, na qual se situa o indivíduo, e um segmento intermediário, a esfera coletiva, em que há os interesses de indivíduos enquanto membros de determinados grupos, formados para a consecução de objetivos econômicos, políticos, culturais ou outros. Sinteticamente, O'Donnell (1998) define um Estado democrático de direito como aquele que preserva a cidadania civil e política e estabelece redes de responsabilidade e *accountability*.

Relativamente às características do Estado Democrático de Direito, dá-se destaque às que Zimmermann (2002, p. 64-65) aponta como básicas, em face do estabelecimento de correlação entre os ideais de democracia e a limitação do poder estatal:

- a) soberania popular, manifestada por meio de representantes políticos;
- b) sociedade política baseada numa Constituição escrita, refletidora do contrato social estabelecido entre todos os membros da coletividade;
- c) respeito ao princípio da separação dos poderes, como instrumento de limitação do poder governamental;
- d) reconhecimento dos direitos fundamentais, que devem ser tratados como inalienáveis da pessoa humana;
- e) preocupação com o respeito aos direitos das minorias;
- f) igualdade de todos perante a lei, no que implica completa ausência de privilégios de qualquer espécie;
- g) responsabilidade do governante, bem como temporalidade e eletividade desse cargo público;
- h) garantia de pluralidade partidária; e
- i) “império da lei”, no sentido da legalidade que se sobrepõe à própria vontade governamental.

Embora seja pouco discutível que o regime democrático é considerado o que tem melhor condição de conciliar os interesses das citadas esferas fundamentais, em função de sua obrigação de condensar princípios como, constitucionalidade; cidadania; e legalidade, é

indiscutível a dificuldade enfrentada para o estabelecimento da legitimação requerida pelo Estado Democrático Direito a qual requer uma construção passo a passo (não apenas um ato estanque como é o da escolha de candidatos) e um dos empecilhos, além do estabelecimento de mecanismos de participação dos indivíduos, é o processo de responsabilização inerente à República. Ganha importância a transparência das questões públicas por meio de discursos verdadeiros sobre os fatos econômicos, sociais e políticos, de ações que visem efetivamente o bem-estar da coletividade e a consolidação de boas leis. Segundo Vieira (2003), os cidadãos enfrentam o problema de induzir seus representantes, os políticos, a não perseguir interesses individuais, em aliança com a burocracia ou com grupos particulares, e sim os interesses e demanda da sociedade, surgindo aqui a figura da *accountability*<sup>4</sup> como forma de responsabilização pelos cidadãos, a qual requer que estes saibam a quem atribuir responsabilidade pelo desempenho do governo pelos resultados que produzem em diferentes domínios e disponham de instrumentos para sua efetivação.

No que concerne à participação dos indivíduos, dá-se destaque à teoria da democracia deliberativa de Habermas (1997, p. 163, 310), o qual entende que o processo democrático carrega o fardo da legitimação, devendo tomar como fonte os pressupostos comunicativos e as condições do processo de formação democrática da opinião e da vontade, pois entende que somente podem pretender validade legítima as leis jurídicas capazes de encontrar o assentimento de todos os parceiros do direito por meio de um processo jurídico de normatização discursiva em que seja garantida a cada um igual participação, pois “o princípio da democracia não deve apenas estabelecer um processo legítimo de normatização, mas também orientar a produção do próprio médium do direito”. Além do que, os sujeitos do direito só conseguirão autonomia se se entenderem e agirem como autores dos direitos aos quais desejam se submeter como destinatários.

Em síntese, o atual estado democrático de direito enfrenta variados conflitos, envolvendo desde a questão da supremacia da vontade do povo e a supremacia da liberdade e da igualdade até a dificuldade de identificação da forma de Estado e de governo mais adequados. E a consequência disso é que, na prática, os mais pessimistas concluem que “a democracia é utópica, porque na prática encontra obstáculos intransponíveis, emaranhando-se

---

<sup>4</sup> De acordo com Ribeiro (2008), o conceito que tem mais ampla aceitação para o termo, citando, por exemplo, para o Consultor Internacional de Gestão Financeira e Auditoria Malaxe-Cheverria é: “obrigação legal e ética que tem o governante de informar ao governado como se utiliza o dinheiro e outros recursos que lhes foram entregues pelo povo para empregá-los em benefício da sociedade e não em proveito do governante”.

em conflitos insuperáveis”. (DALLARI, 2001, p. 303). Esses problemas exigem um repensar sobre os novos rumos para a democracia.

### *1.2.3 A desilusão com a democracia moderna*

As dificuldades de ordem material enfrentadas por um número considerável de indivíduos vêm sendo justificadas com base em argumentos que têm variado ao longo dos tempos. Em algum momento, foi atribuída ao modo de funcionamento do Estado Liberal, posteriormente em razão dos graves problemas decorrentes da Segunda Guerra Mundial, houve um despertar de que funcionar com um Estado de Direito também não era suficiente, tinha que ser de direito e democrático. Contemporaneamente, tem se constatado que a maioria dos problemas persistem, admitindo-se ser difícil a missão de identificar a causa dos problemas ou o remédio mais indicado. Mas, num ponto de vista, parece haver convergência - todas as questões envolvem o exercício de poder, não o poder de direito, mas o poder de fato.

Relativamente ao poder do povo (soberania popular), convém retomar algumas ideias debatidas no tempo da Revolução Francesa. Por exemplo, as de Montesquieu, o qual entendia que o povo tinha capacidade para escolher, mas não tinha para governar ou para deliberar sobre os negócios públicos, tendo sido esse um dos problemas da democracia grega. Já Rousseau defendia que a lei só poderia ser elaborada a partir da participação de todos os cidadãos em praça pública, ao invés de representantes, da mesma forma que na antiga Atenas (BERCOVICI, 2005). Alguns fatores contribuíram para a prevalência das ideias de Montesquieu, dentre eles, o da extensão territorial e da quantidade populacional superior a da antiga Atenas, fazendo surgir o sistema representativo e, por consequência, o exercício periódico da cidadania, por ocasião das eleições, mitigando a soberania popular.

A desilusão com a democracia moderna (representativa) tem correlação direta com a permanência de problemas semelhantes ao do período do liberalismo clássico – desigualdade social e opressão política dos “ricos” sobre os “pobres” - fazendo que o povo comece a duvidar que detenha algum poder ou que tal poder esteja sendo usado devidamente por seus representantes e respectivos partidos políticos. Weffort (1992), referindo-se à fragilidade das democracias latino-americanas, a qual decorre de camuflamento do processo decisório, afirma que se pode medir a força da democracia por sua capacidade para tratar com a economia e com a sociedade e, considerando-se que a opinião pública clama por reformas econômicas e sociais, esta poderia ser a tônica das novas democracias e o caminho para sua solidez.

Por outro lado, Dahl (1997) defende que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, apontando como pressuposto dessa responsividade que todos os cidadãos tenham oportunidades plenas de formular suas preferências e de expressá-las a seus concidadãos e ao governo por meio da ação individual e coletiva e de ter tais preferências igualmente consideradas na conduta do governo, não sendo o que acontece na prática.

O regime democrático tem críticos, com base nos mais variados argumentos, tanto contra, como a favor. Dentre os clássicos, destaca-se Platão, segundo o qual existem cinco modos de constituição política, uma perfeita, a aristocracia, que o filósofo considera “boa e justa”, na qual os governantes se caracterizam por sua aptidão filosófica e as outras quatro que são imperfeitas: a timocracia, a oligarquia, a democracia e a tirania. Particularmente em relação à democracia, entende que é um governo de segunda qualidade, razão pela qual, assim se manifesta:

A democracia surge quando os pobres, tendo vencido os ricos, eliminam uns, expulsam outros e dividem por igual com os que ficam o governo e os cargos públicos. E, devo dizer, na maior parte das vezes, estes cargos são atribuídos por sorteio. [...] Encontraremos, segundo suponho, homens de toda espécie neste governo, mais do que em qualquer outro. [...] A mansidão das democracias para com certos condenados não é elegante? Não viste ainda num governo desta natureza homens feridos por uma sentença de morte ou de exílio continuarem na sua pátria e circularem em público? O condenado, como se ninguém se preocupasse com ele nem o viste, passeia como um herói invisível. [...] É esse, como vês, um governo agradável, anárquico e variado, que dispensa uma espécie de igualdade, tanto ao que é desigual como ao que é igual. (PLATÃO, 1997, p. 273-275).

Ao falar sobre a “democracia”, é preciso estar atento para evitar cair na armadilha que envolve o termo, qual seja, comparar a “democracia ideal” com a “democracia real” e a partir dessa comparação inferir que a democracia não é um bom modelo de governo. Observe-se, nesse sentido, a ponderação de José Afonso da Silva (2000), o qual entende que a democracia é um processo e como tal nunca se realizará inteiramente, bem como, o entendimento de Dahl (2001), para quem a natureza e a característica da democracia dependerão grandemente da maneira como os cidadãos e os líderes resolverão as dificuldades relacionadas à ordem econômica, à internacionalização, à diversidade cultural, e à educação cívica.

A democracia jamais correspondeu a seus ideais, mas mesmo, com suas falhas, conforme Dahl (2001, p. 73-74), há que se reconhecer os benefícios que a tornam mais desejável que qualquer outra alternativa, conforme razões a seguir:

- ajuda a impedir o governo de autocracias cruéis e perversos;
- garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não proporcionam;
- assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável;
- ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas;
- promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável;
- apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação (viver sob leis de sua própria escolha);
- somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral;
- apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente alto de igualdades políticas;
- as modernas democracias não lutam umas contra as outras; e
- os países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos que os países com governos não-democráticos.

Registra-se, por pertinente, a abordagem acerca das promessas não cumpridas dessa democracia moderna sob a ótica de Bobbio (1997), dando-se destaque às seguintes: a permanência da representação de interesses particulares ou de grupos em nome do interesse nacional; a não-derrota do poder oligárquico (das elites); a permanência do poder invisível, não obstante a democracia tenha nascido com a perspectiva de eliminá-lo para sempre e dar vida a um governo com ações desenvolvidas publicamente; a não-efetivação de uma educação para a cidadania, em que o voto seja baseado em opinião política e não em interesses pessoais; e o aumento do aparato burocrático e do governo dos técnicos na proporção do crescimento da democracia, ao invés de minimizá-los. Bobbio (1997) defende que, mesmo com o descumprimento de tais promessas, não houve um encolhimento do conteúdo mínimo do estado democrático, pois não foram suficientes para transformar os regimes democráticos em regimes autocráticos.



Para além das fronteiras dos extremos, como Platão, que aponta a democracia como um governo de segunda qualidade ou como Dahl (2001), que a considera mais desejável que qualquer outra forma, há que se registrarem alguns dos males dessa democracia moderna que associada à globalização já não corresponde ao que pressupõe a palavra e apresenta sinais de tendência mais oligárquica do que democrática, em face da ocorrência de situações tais como: o distanciamento das decisões em relação à vontade popular, o domínio do Estado independente dos cidadãos, a prevalência do capital em face dos indivíduos, o aumento da desigualdade social, o descumprimento de leis por gestores do próprio Estado e a corrupção.

Todos esses exemplos de situações se correlacionam entre si e são resultantes da visão distorcida de dissociação entre o público e o privado (como se fossem esferas independentes entre si) e do posicionamento da sociedade à margem das questões que lhe dizem respeito. O pior deles porque promove um efeito em cadeia com retro-alimentação é a corrupção, a qual decorre da visão construída na sociedade ao longo dos tempos de que a “coisa pública” pertence aos políticos ao invés da nação. Em função dessa visão equivocada, tem gerado desinteresse e afastamento dos indivíduos da cena pública, tornando-a um ambiente propício para a tomada de decisões que embora integrem discursos pró bem comum, na verdade atendem interesses particulares.

O maior risco que a corrupção representa para a democracia é o da desagregação dos valores comunitários, pois quanto mais escândalos são veiculados na mídia, mais os indivíduos tendem a se afastar da cena pública por lhes diminuir a credibilidade nos políticos e mais livre ficam os espaços públicos para a prática de mais corrupção, resultando disso um governo de minoria que de democrático só tem aparência, em face da dissociação dos interesses da maioria.

### **1.3 Democracia brasileira: a democracia que temos e a que queremos**

Entender a democracia brasileira requer uma análise acerca de seu processo histórico o qual contempla o transcurso de oito constituições, a primeira de 1824 e a última de 1988, das quais três foram outorgadas<sup>5</sup>, e ainda, com a particularidade de que a de 1824 era composta de um quarto Poder Moderador o qual era exercido pelo Imperador. Aliado a esses fatores há, ainda, o fato de ser uma democracia de feição liberal, que prima pelo formalismo, e de ser a

---

<sup>5</sup>As constituições de 1824, 1937 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, considerada por muitos constitucionalistas como uma nova constituição imposta pelos militares.

sociedade carente de formação cívica em face da herança colonialista e de outros fatores, como o autoritarismo e o clientelismo.

### *1.3.1 Síntese do processo histórico da democracia brasileira*

O processo histórico da democracia brasileira é marcado pelo formalismo em detrimento da prática, em função, dentre outros fatores, de sua origem nos colonizadores portugueses, para os quais havia a prevalência da vontade do Estado. Segundo Faoro (2001, p. 86), “a lógica das leis e das decisões estava longe da impessoalidade e da igualdade dos valores, senão que sofria ao arbítrio do príncipe, que alterava o regime jurídico de acordo com sua conveniência, sem se prender às resistências dos interessados”.

No Estado português, por volta do século XIX, predominava o governo de uma minoria que, com o pretexto de representar o povo, impunha o domínio de poucos sobre uma base democrática, numa soberania popular às avessas, pois quem selecionava, removia e consolidava as chefias era a comunidade de domínio a qual se limitava a fazer uma falsa captação de assentimento popular. O Estado brasileiro, na condição inicial de prolongamento desse Estado português, toma feição própria apenas parcialmente, predominando, também, a existência de uma comunidade restrita e selecionada – um estamento - que alimentava a sociedade com sua concepção de mundo pela via da maquinação de bastidores, unificando as tendências universais, as quais, muitas vezes, já haviam sido ultrapassadas. Faoro (2001, p. 113) entende que “os países aprisionados pelo estamento se modernizam, ocidentalizando-se, por via de um plano do alto, imposto à nação, com a teorização retardada de muitas décadas, de processos espontâneos nas sedes criadoras”, razão da permanente confusão entre Estado e nação, governo e povo, sempre dissociados e em antagonismo.

A primeira fase do Brasil independente foi marcada pela transição, já não era possível a adoção pacífica do regime absolutista, ao mesmo tempo em que as circunstâncias não eram propícias a uma cópia do modelo de liberalismo europeu ou da democracia norte-americana. Assim, há uma acomodação da cúpula absolutista com uma nova teoria política – o regime da monarquia constitucional – que não caracteriza propriamente uma democracia, por não haver predomínio da soberania popular. A liberdade perseguida pelos liberais é manifestada pela segurança dos direitos individuais e políticos por meio das instituições, ao invés de ser fruto da divisão de poder entre cidadãos autônomos.

Autores como Bonavides e Amaral (2002, p. 94), ao opinarem acerca da primeira constituição brasileira, outorgada em 22 de abril de 1824, manifestam que essa constituição significa “com sua hibridez, o pacto nupcial de um casamento infeliz, ou seja, as bodas do absolutismo com a liberal-democracia da Revolução Francesa e da doutrina de Montesquieu”, em que o Poder Moderador que figurava como “quinta-essência da concentração de poderes em um só titular” escurecia a ordem representativa, ficando a parte democrática do poder titubeante e inválida.

A formação da nação brasileira foi grandemente prejudicada com esse processo de democracia às avessas, de cima para baixo, principalmente, em função da existência de contradições gritantes como a coexistência do instituto da democracia com situações que lhe são opostas como a escravidão e a servidão, por exemplo. Marson (2004) registra alguns argumentos, com base nessas contradições, os quais explicam a dificuldade para o desenvolvimento “modelar” da nação brasileira, quais sejam:

a) a manutenção da herança da colonização portuguesa pela sociedade imperial, sendo destaque dessa herança: a grande propriedade, a monocultura, a escravidão (como consequência, a marginalização política, econômica e social da população de origem negra e mestiça), a impossibilidade de expressão por parte de proprietários medianos e a falta de uma classe operária consciente de seus direitos (MARSON, 2004, p. 63);

b) o descompasso entre as instituições políticas do Estado Imperial e a nação brasileira, em face da incompatibilidade entre o liberalismo trazido da Europa e sua prática no Brasil associada à escravidão de africanos e seus descendentes (MARSON, 2004, p. 63);

c) a manutenção de instituições sociais herdadas do passado colonial que aqui reproduziam o “feudalismo”, a “servidão” e a “escravidão”, sendo esses institutos já ultrapassados na Europa (MARSON, 2004, p. 63-64); e

d) a abolição da escravidão em 1888, como marco do efetivo nascimento da nação brasileira, ao invés da independência ou abdicação de D. Pedro I. (MARSON, 2004, p. 64);

A história registra que nunca houve, durante o império (período decorrido da Independência em 1822 até 1889), a formação de uma consciência ideológica, as lutas de elemento popular eram sempre atreladas aos interesses das elites, principalmente relacionadas às divisões que ocorriam dentro das próprias camadas oligárquicas, fazendo que determinados

grupos dessas camadas buscassem impor sua supremacia, mas não havia a força de grupos políticos com atuação consciente e de âmbito nacional, daí o porquê da afirmação de que:

[...] as ideias sempre foram a mola frágil das dissensões políticas do Império; em rigor não as havia: os interesses dos grupos, os egoísmos de facção, os apetites de corrilhos, a vocação carreirista das personalidades dominavam o cenário da competição pseudo-partidária, que só almejava o poder, sem considerar de perto, fora do casuísmo habitual, a necessidade de reformar as instituições políticas ou aprofundar o apregoado esforço de regeneração dos costumes públicos. (BONAVIDES; AMARAL, 2002, p. 677)

Compartilha de entendimento semelhante, em especial no que concerne à infertilidade das ideias, Vianna (1987, p. 284, 299 e 301), para quem o complexo democrático do Estado Nacional “não se formou em nosso povo-massa, nem se poderia formar”, pois os patriotas que em 1822 levaram D. Pedro I a proclamar a nossa independência, não o fizeram baseados nas aspirações íntimas do povo, nem visavam à concretização de ideias coletivas que este povo houvesse elaborado, da mesma forma, o processo político ao tempo do Império, relativo à composição da “elite dos homens de 1000”, não teve inspiração direta do povo, tais homens, reconhecíveis pelos traços peculiares do caráter e da conduta, eram de formação carismática e traziam a marca do Rei, pois o povo “nas suas deficiências de educação política, nada lhes deu, nem nada lhes podia dar”. Para o autor, foi D. Pedro II quem instaurou a censura romana da moralidade administrativa dos homens públicos do país, e “criou um tipo de homem novo no Brasil: o homem público de mentalidade nacional”.

Em que pesem os registros históricos de pouca participação popular, o processo não é tão simplista como manifestado por Vianna, não há consenso entre os historiadores acerca desse determinismo do povo brasileiro em ficar à margem dos processos políticos, basta lembrar algumas mobilizações de cunho popular como a Confederação dos Tamoios, os Quilombos, o Movimento de Canudos liderado por Antônio Conselheiro e o Movimento Estudantil dos anos 1960, todas duramente reprimidas pelo aparelho estatal. Da mesma forma, os procedimentos político-administrativos posteriores ao período imperial não foram capazes de evidenciar a existência de uma sedimentação da moralidade administrativa dos homens públicos. Os estratos dominantes sempre usaram de todos os artifícios possíveis para excluir a participação popular, sem maiores preocupações com a moralidade administrativa.

Avançando-se para o período republicano, não obstante o voto – direto, secreto, universal e periódico – seja a essência da república, sendo, também, a base da democracia representativa, verifica-se que a história brasileira é marcada pela falta de interesse genuíno,

por parte das classes dominantes, em que os processos de votação sejam efetivos e expressem a vontade real da população, conforme se depreende a partir dos trechos a seguir registrados por Faoro, acerca dos primeiros anos da República Brasileira, de 1889 a 1930:

PERNAMBUCO – 1899: VERSÃO DE UM FUTURO CHEFE POLÍTICO (FAORO, 2001, p. 733)

[...] O presidente de uma mesa eleitoral convoca um menino de dez anos para o serviço eleitoral [...]

[...] Teve lugar a votação, numa lista em que, realmente, assinaram apenas os membros da mesa, porque as demais assinaturas, de quase uma centena de eleitores, foram rabiscadas por mim e por alguns dos mesários, bem assim por diversos curiosos que ali apareceram. [...]

[...] Terminada a votação simbólica, a mesa eleitoral extraía logo os boletins, que eram por todos assinados (inclusive os fiscais!) para serem enviados a alguns candidatos, amigos do meu pai, que assim desejava documentá-los para defenderem seus direitos perante as juntas apuradoras, nas sedes dos distritos eleitorais.

SÃO PAULO (FAORO, 2001, p. 734)

Fazer oposição local ao governo do Estado de São Paulo, naquela época, tornava-se difícil. As poucas oposições municipais, como a formada em Araras, contra o domínio do senador Lacerda Franco, eram combatidas ou pela violência, no nascedouro, ou pela fraude, nas farsas eleitorais [...]

[...]Na véspera de um pleito qualquer, o escrivão da Usina Ester adverte o gerente da empresa, major Artur Nogueira, [...] do que era preciso providenciar a respeito. Vi que o major se espantava, ordenando, a seguir, sem tergiversar: ‘corra o livro, homem; corra o livro’. De fato, o servidor visitou alguns habitantes da sede do distrito e colheu ‘no livro’ algumas assinaturas. O resto do trabalho ele o fez com esmero. A papelada foi, a seguir, enviada para a sede do Partido Republicano Paulista, em São Paulo. Havia votado o povo republicano de Cosmópolis, distrito de paz da lendária Campinas, berço da República.

Esse período, também chamado de República Velha, foi marcado, particularmente, pela política do “coronelismo”, com eleições realizadas à base do “bico-de-pena” - tradução para a farsa do voto – com episódios semelhantes, também, em outras regiões do Brasil, conforme se descreve:

RIO DE JANEIRO – POR RUI BARBOSA, SOBRE A ELEIÇÃO VENCIDA POR HERMES DA FONSECA

O candidato opositor muito andou para encontrar uma mesa onde depositar o seu voto. Não se cuide que houve omissão. As seções que não se reuniram forjaram, ‘fabricadinhas com todas as circunstâncias do estilo, as atas legais’. Aqui – denuncia o candidato – já no alistamento se fabrica o eleitorado. Depois, ou lhe simulam a presença, ou lha obstam, na eleição. Quem vota e elege, são as atas, onde se figuram, umas vezes com o requintado apuro dos estelionatos hábeis, outras com a negligência desasada e bezuntona das rapinagens vulgares, os comícios eleitorais, de que nem notícia houve nos sítios indicados pelos falsários, pelo teatro de cada uma dessas operações eletivas. (FAORO, 2001, p. 737)

RIO GRANDE DO SUL - PROIBIÇÃO DE IMPUGNAR A IDENTIDADE DO ELEITOR (VERSÃO DE UM “BORGISTA”)

Na seção de Cachoeira, em que tomei assento como fiscal do meu Partido. À certa hora apresentou-se um cidadão, e ia depositar a cédula pró Assis Brasil, na urna, quando eu, sabendo sem dúvida que ele não era a pessoa cujo nome figurava no

título, indaguei: ‘como se chama?’ O homem titubeou. Terminou virando-se para trás e perguntando em voz alta aos que o tinham levado: ‘como é mesmo o meu nome?... Além disso, não se assinava nenhum livro de presença, na hora de votar. Nada impedia, portanto, o mesmo cidadão de regressar indefinidamente às urnas. Sendo vedado discutir-se a identidade do votante, o título eleitoral se convertia num título ao portador: era o eleitor aquele que o apresentava à mesa. Apresentava e votava’. (FAORO, 2001, p. 735).

A “farsa do voto” seguiu-se até períodos bem recentes, haja vista que na eleição para presidente e vice-presidente da República, em 1930, ocorreram episódios semelhantes aos registrados em relação aos primeiros anos desse regime, em 1899, tais como:

ELEIÇÃO PARA PRESIDENTE E VICE DA REPÚBLICA – MARÇO 1930  
(FAORO, 2001, p. 733 e 734)

[...] À tarde, todas as urnas eram conduzidas para a residência do chefe situacionista, onde foi feita a apuração. Os fiscais da Aliança Liberal ficaram de cara para cima, na rua [...]

[...] em Alagoa de Baixo, também, o eleitorado da Aliança não pôde comparecer às urnas. Um tenente da Polícia, nomeado delegado, intimou meu tio materno, Napoleão Siqueira, a abster-se de votar, com os seus eleitores, sob pena de sair-se mal! Meu tio foi à presença do juiz de Direito, mas este lhe fez ver que nada podia fazer [...]

Os trechos assinalados acerca do voto à época da República Velha reproduzem com clareza a existência do formalismo em detrimento dos fatos reais, evidenciando a permanência da situação política anterior, não obstante a exigibilidade constitucional do voto, ou seja, permanecia a equivalência entre Império e República, o que pôde ser ratificado mediante diálogo ocorrido, nas primeiras horas do novo regime, entre a princesa Isabel e um funcionário público, no qual este, em face de contestação da princesa de que a vontade nacional fora desprezada e de que esperava fosse o trono um dia substituído pela maioria republicana, provinda das urnas, assim lhe esclarece: “[...] A eleição será o argumento para legitimar o poder, não a expressão sincera da vontade nacional, a obscura, caótica e submersa soberania popular. A vergonha dos chefes não nasce da manipulação, mas da derrota. O essencial é vencer, a qualquer preço”. (FAORO, 2001, p. 708).

O coronelismo foi o sistema de poder político que predominou nessa época, sendo caracterizado pelo enorme poder concentrado nas mãos de um poderoso local, geralmente um grande proprietário, um dono de latifúndio, um fazendeiro ou um senhor de engenho próspero, o qual mantinha relações de trabalho atreladas às relações pessoais, o que lhe facilitava a dominação – geralmente o coronel tornava-se compadre dos pobres da região. Uma das principais formas de domínio que exerciam consistia em controlar os votos da população local, todos eles tinham o seu “curral eleitoral”, onde os eleitores eram obrigados a

votar sempre nos candidatos impostos por eles – esse tipo de voto ficou conhecido como “voto de cabresto”. A grande particularidade é que exerciam tal dominação com total aprovação do governo central.

Terminada a fase da República Velha, não obstante a candidatura de Getúlio Vargas, com sustentação na Aliança Liberal e seus ideais de revolução, tenha representado fonte de esperança para muitos brasileiros, em que todas as categorias sociais, sem diferença de idade e sexo, se associaram a um mesmo pensamento – o de que era possível a construção de uma nova pátria, acolhedora para grandes e pequenos – não foi o que ocorreu. O retorno constitucional pregado pelos aliados e desejado pelos vencidos não parecia viável, por ser visualizado como incapaz de realizar reformas radicais, de execução impossível, em tempo de normalidade constitucional. De acordo com Faoro (2001), a liberdade circunscrita aos atores políticos em evidência não cederia lugar à soberania popular como quiseram os aliancistas. A ampliação das tarefas do Estado, sacrificando o aparelhamento institucional, restringe o sistema das liberdades e garantias, pois, na nova República, para acelerar o progresso de feição nacionalista – direito público brasileiro, governo brasileiro, política brasileira, economia nacional, etc. - deveria haver o silêncio das oposições, o policialismo repressivo, a substituição da nação pelo Estado.

Na era Vargas, houve um maciço deslocamento de populações rurais para as cidades, como resultado da política da nacionalização da indústria. Os registros apontam um crescimento de 60% no número de operários, no período de 1940 a 1950, enquanto o crescimento da população total foi de apenas 26%. Houve uma substituição de papeis, do antigo coronel pelo *pelego*, mediante o atrelamento dos sindicatos ao Estado, cabendo ao sindicalista-pelego papel semelhante ao dos coroneis - assegurar a paz burguesa. Deixou de prevalecer o poder de alguns governadores para reinar de forma absoluta o ditador carismático, sob o manto do mito personificado de protetor das classes desamparadas. O governo exercia o papel de protetor e pai, de forma autoritária, distribuía favores simbólicos e castigos reais e, em certos momentos, efetivou alguma política de bem-estar, visando assegurar a adesão das massas e acalmar as aspirações. Seu governo, no período de 1930 a 1937, caracterizou uma autocracia dissimulada e depois desse período uma ditadura ostensiva. (FAORO, 2001).

Destacam-se, ainda, no período de Vargas, as classes médias, as quais ganham mais complexidade em face da associação entre o tenentismo e o fascismo, e os partidos políticos que tinham em comum o fato de considerar o domínio oligárquico o grande mal do Brasil. O

tenentismo ou exército político, embora não estruturado sob a forma de partido, manifesta-se nacionalmente por meio de Legiões e Clubes e adota ideologias e práticas consideradas fascistas, destacando-se, dentre suas manifestações: a) o *Manifesto do Brasil Novo de 1930*, o qual tinha como líderes, Luís Carlos Prestes, Isidoro Dias Lopes, Miguel Costa e Siqueira Campos, e trazia como intenções, propostas de medidas nacionalistas e preocupação social ampla, entretanto desaparece sem deixar traço; b) a *Legião Revolucionária de São Paulo de 1931*, obra do interventor João Alberto e de Miguel Costa, pretendia uma política ampla com inclusão de reivindicações das classes médias e do operariado, passando a se chamar posteriormente Partido Popular Paulista; e c) o *Clube 3 de Outubro*, organização mais duradoura do tenentismo, com representação em quase todos os Estados, tendo por dirigentes Juarez Távora, Pedro Ernesto e Góes Monteiro, lutava contra as oligarquias, a constituinte, a Revolução de 1932, dentre outras, mas desapareceu em 1935 em decorrência das eleições de 1933 e 1934. O fascismo brasileiro viveu seu auge, fazendo surgir o Partido Nacional Sindicalista, o Partido Nacionalista de São Paulo, a Legião Cearense do Trabalho, os quais, mais tarde, formariam a Ação Integralista Brasileira que, embora aparentasse enfoque nacionalista, tinha natureza autoritária e fascista, sendo liderada por Plínio Salgado, ex-integrante da Legião Revolucionária de São Paulo, o qual lançaria, em 1937, o Manifesto-Programa para concorrer à sucessão presidencial de Vargas. (CARONE, 1978).

De acordo com a tese defendida por Faoro (2001), a pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu o patronato político sobre a nação, que ultrapassando a fase dos brasões e dos títulos, continua governando, imperando, tutelando o povo, sem a participação dos reais detentores do poder, visto que a soberania popular só em tese emana da nação, da sociedade, da plebe, pois a eleição, mesmo sendo formalmente livre, reserva ao povo a escolha entre opções das quais não participou da formulação.

Por outro lado, as esperanças ressurgidas com as eleições de 1945, com a Constituição de 1946 e alguns movimentos do início da década de 1960, os quais não chegavam a representar um indicativo de rumo à “democracia populista” ou à “democracia de massas”, mas constituíam ameaça ao início da consolidação de um regime democrático-burguês, em função do crescente espaço político dos vários setores das classes de trabalhadores, foram tolhidas de forma brusca pelo golpe de Estado de 1964, de inspiração militar e com suporte civil, considerado por alguns estudiosos, a exemplo de Florestan Fernandes, como uma contra-revolução, ideia com a qual compartilho, pois revolução implica ruptura abrupta de um



sistema com conseqüente formação de outro sistema, e não era exatamente essa a direção pretendida pelos autores desse golpe.

No período que antecedeu a esse golpe, a parte menos favorecida da sociedade estava empenhada em defender as condições de existência da civilização, a liberdade de organização e de greve, os direitos de voz dos oprimidos, a validade dos contratos, etc. Visava-se a uma redução da exploração dos trabalhadores e tinha com eixo principal a conquista da autodefesa coletiva.

O golpe de Estado de 1964, no plano interno, foi fomentado pela necessidade de por um freio ao crescimento do espaço político por setores das classes de trabalhadores e restabelecer a eficácia da “democracia” restrita e de usufruto limitado às classes possuidoras e às elites políticas e, no plano externo, representou o resultado do interesse externo em levar para a periferia sua necessidade urgente de minar e destruir qualquer mudança política revolucionária que não pudesse ser contida ao nível dos interesses conservadores e reacionários, tendo sido o Brasil visualizado como um dos países vitais para a “segurança do Hemisfério Ocidental” no contexto da corrente da contra-revolução em escala mundial. (FERNANDES, 1994).

O funcionamento dessa contra-revolução demonstra a coexistência de elementos que não se harmonizam entre si, tais como: democracia, autoritarismo e fascismo. Democracia restrita por ser indispensável ao funcionamento da ordem contratual inerente ao capitalismo e à sua forma de trabalho; autoritarismo mediante a atuação do Estado na absorção de várias funções de acumulação e de proteção do lucro, além de intervenção direta na constituição da infra-estrutura da economia de monopólio, na fixação das “regras do jogo” e na saturação de alguns “vazios econômicos”; fascismo mediante coexistência de uma ordem constitucional e legal e de uma ordem institucional efetiva, em que o despotismo de classe deixa de ser uma emergência e passa a ser uma necessidade fundamental do equilíbrio político. Essas contradições, entende Fernandes (1994), não têm como serem conciliadas no plano econômico e social e como o Estado as absorve torna-se instável.

Seguindo-se ao golpe militar de 1964, transcorreram vinte anos de governos militares com prevalência do autoritarismo ao invés de processos democráticos, cuja atuação dos governos se pautava, principalmente, em atos institucionais e decretos-leis. Foi elaborada uma nova constituição para substituir a de 1946, em função da incompatibilidade da prática política com o teor daquela constituição. A nova carta magna foi promulgada pelo Congresso Nacional em 1967, entretanto, mais uma vez, prevalecia a farsa democrática tão familiar à

história brasileira, pois o projeto de constituição que havia sido redigido pelo então Ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, não pôde sofrer grandes alterações ou ser substituído pelo Congresso Nacional, pois, de acordo com Corrêa (1969, p. 21-22), “caracterizou a discussão do projeto a premência do tempo, presos, Comissão e Plenário aos prazos augustos estabelecidos pelo Ato Institucional n.º 4. [...] O Congresso, diga-se a verdade, por mais que tenha se esforçado, votou sem saber o que votava”.

Em 1984, iniciou-se o período de transição democrática, a qual culminou com a Constituição Federal de 1988, que define a república brasileira como um Estado Democrático de Direito. Essa carta é chamada de “Constituição Cidadã”, dentre outros fatores, por trazer em seu texto grande elenco de direitos fundamentais. Todavia, representa, até então, um compromisso, uma vontade política, um *dever-ser*, cuja estabilização depende da efetivação desses direitos sob pena de não se poder falar que o Brasil é efetivamente democrático.

Dentre os grandes desafios da atualidade brasileira, está a efetividade dos direitos fundamentais, a qual continua deficitária e induz à reflexão sobre a necessidade de maior participação da sociedade, com vistas a identificar as causas e descobrir de que forma é possível contribuir, uma vez que os órgãos estatais se encontram obrigados pelos direitos fundamentais, conforme entendimento a seguir, mas não é o que efetivamente acontece:

[...] De acordo com um critério formal e institucional, os detentores do poder estatal formalmente considerados (os órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) se encontram obrigados pelos direitos fundamentais, também num sentido material e funcional, todas as funções exercidas pelos órgãos estatais o são. [...] Esclareça-se, desde logo, que o efeito vinculante dos direitos fundamentais alcança não apenas cada pessoa jurídica de direito público, mas também as pessoas jurídicas de direito privado que, nas suas relações com os particulares, dispõem de atribuições de natureza pública, assim, pessoas jurídicas de direito público na sua atuação na esfera privada. (SARLET, 2007, p. 388 e 391).

Da observância e análise acerca do contexto histórico da democracia brasileira em confronto com o tipo de democracia exercida na antiga Grécia – ainda o melhor exemplo de prática democrática, não obstante as particularidades apontadas – considerando-se, ainda, a assertiva de que muitos direitos fundamentais, embora consignados na Constituição vigente, estão longe de serem uma realidade, não há como considerar irrelevantes as distorções existentes e deixar de ponderar acerca da necessidade de revisão da República brasileira, enquanto Estado Democrático de Direito, haja vista a permanência da predominância do formalismo em detrimento da prática e da necessidade de efetiva participação dos indivíduos nos assuntos da esfera coletiva.

### *1.3.2 Tem-se efetivamente uma democracia?*

A democracia brasileira, da mesma forma que a da maioria dos países da América Latina, é tida como “em transição” em função de fatores como os apontados em sua síntese histórica, consignados neste trabalho. Não obstante os esforços de grupos em aprimorar os processos democráticos, a predominância dos avanços ainda é no campo formal, sendo o grande exemplo disso a Constituição de 1988.

Contemporaneamente, de acordo com Gerschman (1997, p. 54), partindo da observação acerca da consolidação de democracias recentes de países da América Latina, pode-se afirmar que elas se sustentam na capacidade de autogerar ou reproduzir comportamentos democráticos na órbita do governo e da sociedade, o que pode ser viabilizado mediante: i) comportamentos políticos-democráticos internalizados pelos atores políticos no processo de socialização, em que a diferença é aceita como valor ético; e ii) existência de consenso entre os atores políticos de que a diversidade de interesses presentes na sociedade impõe uma prevalência dos interesses coletivos em relação aos interesses próprios.

A prática democrática exercida no Brasil não tem reproduzido, salvos casos pontuais, comportamentos como os citados por Gerschman como necessários à consolidação da democracia, pois sendo o Estado controlado pela iniciativa privada, numa vertente é o dirigente do capitalismo, noutra é um Estado autoritário, cujas ações não são direcionadas para servir aos interesses gerais e reais da nação, mas para satisfazer ao capitalismo e dar viabilidade ao desenvolvimento extremista – de um lado grandes parques industriais, tecnologia de ponta, superávit financeiro; noutra extremo, o alto desemprego, seres humanos passando fome, etc. Têm-se uma democracia restrita, aos que detêm poder econômico, aos que “representam a sociedade civil”, democracia entre os iguais.

Está-se, assim, diante do espectro de problemas que permearam a formação da democracia brasileira que, sendo representativa, tem seu fortalecimento e solidificação a dependerem da confiança que os cidadãos depositem nos processos eleitorais, nos partidos e nos próprios políticos. Mas como isso é possível diante de tantos resíduos autoritários na cultura política? Como estabelecer processos solidários, inerentes a uma democracia duradoura, em face de práticas manipuladoras e excludentes como as referidas pela história? Como não compreender a descrença dos cidadãos na política e na democracia?

Essas indagações não têm respostas otimistas e levam ao entendimento de que o Brasil vive um regime democrático pífio, no qual o descontentamento da grande maioria da população induz a questionamentos sobre a validade desse regime, tornando-se, assim, uma ameaça à sua manutenção. A solidificação democrática vai além da legitimidade por legalidade ou da legitimidade por procedimento, conforme defende Baquero (2002). Estas, embora essenciais, não se constituem em garantia de credibilidade ou de estabilidade política.

Vive-se a contradição de regimes democráticos com governos e práticas oligárquicas, conforme já registrado. Os procedimentos formais são de democracia, mas os fatores informais de poder contribuem para a exclusão social e para o aumento da concentração de renda na mão de poucos e em que as pessoas se sentem excluídas do sistema e sem dispor de padrões mínimos de qualidade de vida, também, não têm predisposição para contribuir no desenvolvimento de normas e valores de fortalecimento da democracia. Uma das razões para isso consiste no fato de ser a sociedade brasileira “uma sociedade verticalizada e hierarquizada” na qual as relações sociais ocorrem primordialmente sob duas formas: de cumplicidade, quando os sujeitos sociais se reconhecem como iguais; e de mando e obediência entre um superior e um inferior, quando os sujeitos sociais são percebidos como diferentes, não sendo essa diferença percebida como assimetria, mas como desigualdade, pois, no Brasil, não existe a ideia herdada da Revolução Francesa de igualdade de direitos e igualdade jurídica dos cidadãos. (CHAUI, 1994, p. 27).

E o agravante é que essa referida exclusão social não se limita à pobreza e à marginalização, mas a uma “reação em cadeia” que engloba a exclusão econômica, financeira, jurídica (incapacidade de proteção dos direitos humanos), social, cultural e política, sendo por consequência, elementos que contrariam o teor constitucional brasileiro de um Estado Democrático de Direito e que, além de impedirem o avanço do estágio de “transição” da democracia brasileira, ameaçam sua sobrevivência, por denotar a ausência de pressupostos fundamentais de uma democracia tais como: igualdade jurídica, social e econômica.

Não há como ignorar o aspecto da separação entre sociedade civil e nação, no qual a parte dita “ativa” e “esclarecida” é vista como única componente da sociedade civil, única força política regulativa, cujos interesses visam fortalecer as condições econômicas, socioculturais e políticas capazes de manter, renovar e revigorar o poder burguês, dando-lhe eficácia; objetivando ampliar e aprofundar a incorporação estrutural e dinâmica da economia brasileira no mercado, no sistema de produção e no sistema de financiamento das nações

capitalistas hegemônicas, visualizando esses meios externos acessíveis como suporte de renovação e fortalecimento do poder burguês; e, por último, visa preservar, alargar e unificar os controles diretos e indiretos da máquina estatal, dando-lhe uma base institucional de auto-afirmação, autodefesa e auto-irradiação de natureza coercitiva e de alcance nacional, dando ao poder burguês eficácia política. (FERNANDES, 1987)

Weffort (1992), partindo de uma conceituação desenvolvida por Hélio Jaguaribe sobre democracia liberal e democracia social – em que a liberal se dedica exclusivamente à regulação da sociedade civil e a social seria organizatória de configuração da sociedade para os fins coletivos, com o Estado fiscalizando as práticas que possam afetar o interesse público (adoção de medidas antitruste, por exemplo), coordenando a economia (dirigismo) e preservando os interesses dos trabalhadores - entende que após a Constituição de 1988 e eleições do ano seguinte, o Brasil vive uma “democracia liberal regulatória” que difere em relação à democracia liberal clássica apenas pelo fato de que aquela era uma democracia de proprietários e esta é uma democracia dos setores organizados da população, independente de serem ou não proprietários, ou seja, a democracia brasileira é corporativa no que se refere à participação dos segmentos organizados da sociedade, mas aqueles que não fazem parte de classes e grupos organizados permanecem marginalizados, constituindo a grande massa dos “desorganizados” das cidades e dos pobres do campo.

Todavia, essa forma de exercer a democracia, de acordo com Bobbio (1997), é uma decorrência natural da evolução da sociedade, que antes era monística, com soberania popular fundada à imagem e semelhança da soberania do príncipe, e hoje é pluralista, em que os sujeitos politicamente relevantes tornaram-se grupos, organizações, sindicatos das diversas profissões, partidos das diversas ideologias, etc., em detrimento dos indivíduos. Assim, os grupos passaram a ser os protagonistas da vida política numa sociedade democrática na qual não existe mais o povo como unidade ideal, mas apenas o povo dividido em grupos contrapostos e concorrentes com relativa autonomia em face do governo central.

Weffort (1992) complementa seu posicionamento ao afirmar que, mais do que uma “democracia liberal regulatória”, vive-se uma “democracia de conflito”, com predomínio de uma sociedade desorganizada e dividida entre integrados e marginalizados, a qual depende de uma sólida legitimidade das regras e procedimentos que possibilitem tolerância em relação aos conflitos de ordem econômico-social, muito distante de uma democracia social que pressupõe uma classe trabalhadora organizada, um alto grau de consenso e respeito das

questões importantes para o desenvolvimento social e econômico do País e uma sociedade com capacidade de planejamento.

O exercício da democracia brasileira carece de conteúdo e, via de regra, termina para o cidadão no momento em que manifesta seu voto. Não o voto para decidir alguma coisa, o que só ocorre esporadicamente (ex.: plebiscito, referendo, iniciativa popular, direito de revogação e veto popular), mas para eleger quem deve decidir, e que nem sempre decide em conformidade com os interesses daqueles a quem representam, conforme já mencionado.

Um dos problemas apontados com frequência acerca da democracia brasileira diz respeito à crise de representatividade, em razão da incapacidade dos partidos políticos de promoverem a agregação dos interesses da sociedade, cada vez mais complexa e plúrima. Também é atribuído aos partidos, em conjunto com o Poder Legislativo, a falha de praticamente só participarem da elaboração das políticas de médio e longo prazo, ao passo que o Poder Executivo tem cuidado dos problemas econômicos por meio de medidas provisórias e, em função dessa marginalização, tanto os partidos como o Congresso Nacional têm se sentido isentos de responsabilidade acerca das políticas públicas implementadas. A contrapartida dessa situação consiste na atual visão de que essas instituições representativas não são legítimas portadoras das demandas sociais junto ao Estado, caindo no descrédito de seus representados. (BERCOVICI, 2005).

Ocorre que o termo “representação” ou “democracia representativa” pressupõe um representante com as seguintes características:

- i) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável;
- ii) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria (BOBBIO, 1997, p. 47).

Partindo dessas características de representante, Bobbio (1997) aponta as principais críticas ao exercício da representação que são: a proibição do mandado imperativo, o qual implica na representação concebida como relação fiduciária, realizado a partir de uma relação mais estreita entre representante e representado, análoga à relação entre mandante e mandatário do direito privado, podendo implicar em predominância de interesses particulares, de grupos ou de categorias (corporativos); e a representação dos interesses gerais, feita em

nome da representação orgânica ou funcional dos interesses particulares de determinada categoria, podendo implicar em representação orgânica fora dos limites que lhe são próprios.

Para Bercovici (2005), quando os representantes defendem interesses particulares de seus eleitores, recebem o “suporte específico” e quando respondem simbolicamente aos representados (exemplo: apresentam um projeto de lei impossível de ser aprovado) ganham “suporte difuso”, sendo essa a ocorrência mais comum. Numa visão mais sectária, Cruz (2007) defende que a crise não é com um ou outro modelo, mas da democracia representativa em todas as suas formas, pois a diversidade em qualquer região (no Brasil, no México, na Índia ou na África do Sul) é de tal monta que se torna impossível a um representante poder afirmar que fala por uma maioria, porque simplesmente não existe uma vontade geral.

Além dessas fragilidades já apontadas acerca da democracia representativa, registra-se o posicionamento de Müller (2005), segundo o qual, o fato dos funcionários públicos e juízes não serem eleitos pelo povo é condição suficiente para que seja rompido o ciclo da legitimação, mesmo que haja a concretização das leis, agravando-se a situação quando a decisão executiva ou judicial for ilegal.

Essa falta de legitimidade dos funcionários públicos e juízes, apontada por Müller, realmente implica em fator adicional para os problemas vivenciados pela democracia representativa, em especial, a brasileira, mas considerando-se o volume dos reais problemas que enfrenta a parte menos favorecida da sociedade, mesmo escolhendo os membros do poder Legislativo e os chefes do poder Executivo, entende-se que essa não é a questão mais urgente a examinar, uma vez que tais problemas transcendem a mecânica do regime político da representatividade.

Por outro lado, quando se trata de pensar numa possível reforma política, é preciso ter cautela, conforme defende Moraes (2005, p. 185), pois a democracia aqui “é frágil, vulnerável e corruptível, mas é um caminho que se tem percorrido nos últimos vinte anos, com certo êxito”. Ademais, o processo político brasileiro, embora submetido a constante enfrentamento com as deficiências dos processos democráticos, tem buscado evitar conflitos que induzam a rupturas, para que não haja risco de prejuízo, do que já foi conquistado até então, por meio de mudanças que mais conservem do que inovem.

A prática do exercício democrático nesses moldes é resultado da teoria elitista da democracia a qual entende que a parte “não esclarecida” da sociedade não tem consistência ideológica, se sequer sabem em quem votou nas últimas eleições, sendo possível garantir

estabilidade dos sistemas democráticos com a mistura entre cidadãos participativos e cidadãos indiferentes, além do que, firmou-se o entendimento de que não seria possível o funcionamento da política democrática com os cidadãos se mobilizando e participando o tempo todo. Os defensores dessa teoria elitista chegaram a afirmar que a sobrevivência da democracia depende do compromisso das elites com as ideias democráticas, ao invés de um amplo apoio por parte das bases. (BAQUERO, 2002).

Os conceitos dessa teoria elitista visam claramente dar sustentação teórica ao funcionamento de uma democracia restrita à elite, conforme apontado com muita propriedade por Florestan Fernandes e registrado nesta pesquisa, mas há, também, outro aspecto mencionado por Baquero (2002) com o qual se compartilha: a ênfase nos procedimentos pode ser decorrente de uma maior facilidade para medir os procedimentos formais do que para examinar as relações subjacentes de poder.

Um contraponto ilustrativo das ideias da teoria elitista da democracia e atualíssima é a discussão apresentada por Müller (2003) acerca da pretensão de legitimidade do “governo do povo”, a partir dos quatro modos de utilização do conceito de povo:

a) *“povo” como povo ativo*: quando atua como sujeito de dominação por meio das prescrições jurídicas do convívio social, viabilizadas pelas eleições, votações e referendos, ou seja, o povo elege seus representantes, e do trabalho destes resultam os textos das normas que são implementados nas diferentes funções do aparelho de Estado. As constituições contabilizam como povo ativo os titulares de nacionalidade, dos quais faz restrição pela perda dos direitos civis, pela faixa etária (menor de 16 anos não vota) e pela deficiência mental. Nessa última restrição, contribui a psiquiatria política por meio do fornecimento da documentação comprobatória de processos de deslegitimação diante do critério de aferição do “povo ativo”. Povo ativo são os eleitores. Para Müller (2003, p. 55-58, 60, 63), só se pode falar em povo se vigirem e forem praticados e respeitados os direitos fundamentais individuais e políticos, pois esses direitos “são normas, direitos iguais, habilitação dos homens, isto é, dos cidadãos a uma participação ativa”.

b) *“povo” como instância global de atribuição de legitimidade*: as normas elaboradas pelos representantes do povo ativo e implementadas pelo aparelho de Estado têm por destinatários o “povo” enquanto população, assim as decisões judiciais são proferidas e prolatadas “em nome do povo”. Essa sequência forma um ciclo de atos de legitimação que



não pode ser interrompido de modo não-democrático. Todavia, a instância de atribuição só ocorre se funciona ao mesmo tempo a figura do “povo ativo”, o que não se processa em sistemas autoritários, nos quais o povo é invocado como instância de atribuição e depois não tem mais função jurídica, só “(des) valor ideológico”. Via de regra, compõem este povo somente os cidadãos do País. (MÜLLER, 2003, p. 59-64).

c) “*povo*” como ícone: quando a justiça faz a invocação do povo, decide com caráter de obrigatoriedade “em nome do povo”, mas a sentença judicial não pode ser atribuída com plausibilidade a nenhuma lei vigente, ou seja, o povo não está exercendo a dominação real, mas é falado como se estivesse; é como se a ação tivesse sido legitimada por meio da lealdade mediada por normas. A iconização consiste em abandonar o povo a si mesmo, em desrealizar a população, em utilizá-la de forma pseudo-sacral, em “criar o povo” por meio de medidas externas tipo colonização, reassentamento, expulsão, “limpeza étnica”, etc., ou por meio do Estado educador que busca produzir um povo global homogêneo. (MÜLLER, 2003, p. 65-73).

d) “*povo*” como destinatário de prestações civilizatórias do Estado: povo como totalidade dos atingidos pelo direito vigente e pelos atos decisórios do poder estatal, nele se incluindo os menores, os doentes mentais e os que perderam os direitos civis. O corpo de texto de uma democracia de conformidade com o Estado de Direito se legitima em função de procurar dotar a minoria dos cidadãos ativos de competências de decisão e de sanção de forma definida e pelo modo mediante o qual o “povo inteiro”, a população, a totalidade dos atingidos são tratados por essas decisões e pelo modo das respectivas implementações. (MÜLLER, 2003, p. 75-77).

No que diz respeito à assertiva de Müller de que só se pode falar em povo ativo “se vigirem e forem praticados e respeitados os direitos fundamentais individuais e políticos”, conclui-se pelo entendimento de que inexistente “povo ativo” no Estado brasileiro, ou sua existência é mínima, haja vista a predominância dos interesses de poucos em detrimento dos da maioria. Relativamente às demais condições do povo (como instância global de atribuição de legitimidade, como ícone, ou como destinatário de prestações civilizatórias do Estado), entende-se que são elementos cuja utilização é a causa para a falta de avanços dos processos democráticos no Brasil, são utilizados para mascarar a real situação – democracia formal e inexistência de democracia substantiva – de interesse somente para a classe dominante.

Importante mencionar que os estudos sobre democracia participativa já sinalizam preocupação sobre quais mecanismos possibilitam o *empowerment* (*empoderamento*) dos cidadãos, de modo a propiciar-lhes a mudança de *status* de “potencialmente ativos” para ativos. Há, também, o reconhecimento de que está em andamento um processo de fragmentação, tanto em nível macro (fragilização do Estado-nação), como em nível micro (alterações no comportamento das pessoas) e que a habilidade do governo para gerenciar alguns desses aspectos está em declínio.

Percebe-se que o processo democrático brasileiro sofre a interferência direta dos interesses das classes dominantes, quer sejam do âmbito interno ou externo. Para Boron (1994), o jogo democrático latino-americano enfrenta ameaça constante de sabotagem por parte das classes social e economicamente dominantes que ele entende compostas por:

[...] amplos setores da burguesia e seus sócios imperialistas; forças armadas legadas ao pretorianismo e furibundamente ultramontanas; uma grande imprensa comprometida muitas vezes com os negócios da primeira e as negociatas dos segundos, além de outros grupos, estratos e corporações. (BORON, 1994, p. 27).

Entretanto, Fernandes (1994) aposta na derrocada do comando burguês pela via do autofagismo, pois a contra-revolução não gerou as condições de transição, em função de não ter resolvido nenhum dos grandes problemas brasileiros e, ainda, ter realizado dissociação do tempo político em relação ao tempo econômico do desenvolvimento capitalista, atendendo imposição do capital monopolista com vistas à acumulação de capital, tornando-se anti-social e anti-nacional. Além do que, a tendência natural é avançar até certo pico e, a partir dali, desmoronar, em função da fraqueza da sociedade civil que, composta somente pelos estratos mais poderosos que formam uma minoria em comparação com o volume da população total e o tamanho da nação, torna-se incapaz de atender aos interesses da nação e de preservar a “união sagrada” entre seus próprios membros em decorrência da não-concessão de privilégios na mesma proporção para todos. Em resumo, o Estado burguês fragiliza-se por não conseguir realizar a fusão necessária entre a ação estatal, a sociedade civil e a sociedade política.

Ademais, não se pode deixar de abordar a tese da baixa governabilidade democrática, popularizada pelos neoconservadores e apontada como decorrente, tanto das estratégias desestabilizadoras dos que rejeitam a democracia, quanto das grandes majorias nacionais que lutam por acesso a condições materiais mais dignas. No que concerne aos desfavorecidos, vale rechaçar o argumento mesmo sem analisar o mérito, pois sendo esta a classe mais penalizada ao longo da história, não tem porque arcar com mais sofrimento em nome dos

ajustes necessários. Gerschman (1997) entende que no Brasil, essa baixa governabilidade é fomentada pela fragilidade dos mecanismos políticos de negociação entre agências governamentais, interesses profissionais e usuários, em face da inexistência do *Welfare State* e da ausência de tradição democrática, a qual funciona mais como uma democracia de cooptação sistemática e generalizada, entre grupos e facções de grupos, entre estratos e facções de estratos e entre classes e facções de classe, a partir da compra de alianças e lealdades, possível em função do alto nível de pobreza da grande maioria da população.

Outro aspecto da baixa governabilidade que merece ser abordado e que tem correlação direta com o acirramento das fragilidades do processo democrático brasileiro é o das relações externas, em razão da política internacional ser, hoje, uma grande determinante da política interna, com constante predomínio dos interesses das potências hegemônicas, os quais quase sempre favorecem a adoção de soluções autoritárias. Claro que esse contexto de vulnerabilidade do Estado deve-se, também, à inexistência de uma democracia plena. Como oportunamente frisou Bobbio (1999), de tudo que é decidido ou estar em vias de ser decidido, envolvendo essas relações internacionais, o “povo soberano” nada sabe e o que acha saber quase sempre está errado, em função da política externa ser considerada uma esfera reservada ao executivo, em que pesem as decisões decorrentes pesarem enormemente sobre o destino das pessoas.

Todas as mencionadas fragilidades do processo democrático brasileiro, tais como, separação entre sociedade civil e nação; formação da sociedade civil com exclusão das classes menos favorecidas; democracia de procedimentos com ausência de conteúdo; inexistência de “povo ativo” e utilização meramente retórica do conceito de “povo”; baixa governabilidade democrática em função do funcionamento interno e das relações externas são fatores que contribuem para a apatia e descrédito da sociedade em relação às instituições que dão sustentação à democracia e por consequência descrédito em relação aos benefícios que podem advir da democracia.

Emblemática, nesse sentido, é a pesquisa efetuada pela *Encuesta Panamericana* acerca do percentual de confiança nas instituições na América Latina, a qual demonstra o quão alto é o percentual de brasileiros que têm pouca confiança nas principais instituições, mas não só, demonstra que esse percentual de desconfiança situa-se acima da média do continente em relação às seguintes instituições: Congresso, Imprensa, TV, Igreja, Partidos e Sistema de Educação. Demonstrativo a seguir:

Tabela 1 - Confiança nas instituições na América Latina: % confia pouco ou não confia

<i>Países</i>	<i>Tribunais</i>	<i>Congresso</i>	<i>Imprensa</i>	<i>TV</i>	<i>Igreja</i>	<i>Partidos</i>	<i>Sindicatos</i>	<i>F.Armadas</i>	<i>Sistema de Educação</i>
Argentina	81,0	81,5	41,9	50,9	41,6	89,8	85,7	77,6	48,4
Bolívia	78,0	72,9	35,1	34,1	15,1	88,0	71,2	60,2	40,0
Brasil	65,1	87,4	43,2	48,0	25,2	88,3	57,3	34,3	56,4
Chile	70,4	67,7	47,0	41,9	23,7	78,6	52,2	58,5	39,7
Colômbia	62,8	67,8	33,3	32,6	23,5	84,0	57,7	49,7	29,3
Costa Rica	43,9	60,9	35,5	33,6	13,7	76,3	60,3		24,9
República Dominicana	67,0	72,9	32,3	35,7	19,4	84,5	75,0	37,7	25,7
Equador	88,0	91,0	36,0	32,0	26,0	92,8	72,2	30,8	52,6
E. Unidos	40,4	42,6	50,6	57,1	15,8	60,8	47,8	10,4	35,4
Guatemala	80,6	78,1	46,8	44,0	25,8	84,2	71,5	74,7	58,7
México	71,1	68,0	51,2	50,8	27,9	77,7	59,6	51,8	29,3
Panamá	70,1	80,1	50,8	40,3	13,6	84,5	61,0	67,9	46,9
Paraguai	77,0	76,8	33,2	29,7	13,6	87,9	60,0	67,3	42,5
Peru	74,6	77,2	46,2	39,1	19,7	77,9	70,2	59,7	41,7
Venezuela	73,6	82,7	45,0	47,6	28,1	91,2	77,7	39,3	57,7
<i>Média (*)</i>	<i>69,57</i>	<i>73,84</i>	<i>41,9</i>	<i>41,2</i>	<i>22,2</i>	<i>83,1</i>	<i>65,3</i>	<i>51,4</i>	<i>41,9</i>

Fonte: Encuesta Panamericana (1998)

Evidencia-se, em complemento, que o papel exercido pelo povo, até então, não tem lhe satisfeito, por não resultar em soberania popular efetiva, conforme exposto com muita propriedade por Müller (2003), razão pela qual se filia ao pensamento de Moraes (2006), o qual entende que, há muito tempo, a questão da democracia e da cidadania ultrapassaram o viés político e ingressaram em outros setores, como o social, visando à concretização do Estado do Bem-Estar Social.

Com base no exposto, não há como negar que a democracia representativa tem se mostrado incapaz para responder, de forma satisfatória, aos anseios, pretensões e intenções da sociedade e, como não se visualiza hipótese de sucesso com uma eventual implantação de democracia direta em um país com as dimensões do Brasil, resta a necessidade de busca de uma complementação à democracia representativa. Assim, respondendo à indagação inicial acerca de se ter, efetivamente, uma democracia, baseando-se no contexto histórico, a resposta é negativa. Não se pode opinar que o Brasil exerça uma democracia plena, independentemente do tipo - se direta ou representativa. Na verdade, nunca a exerceu plenamente.

### *1.3.3 Em busca de uma democracia pós-moderna*

Pelos resultados históricos, já é possível reconhecer que a democracia não pode ser reduzida a uma questão de método, com dissociamento dos fins, valores e interesses, sendo necessário proceder a uma recuperação da democracia, a qual deve ser concebida como um

projeto que abranja tanto o conjunto de regras como a institucionalização dos procedimentos que permitam resolver os antagonismos sociais, ou, pelo menos, enfrentá-los, mesmo que isso implique contrariedade dos interesses da classe dominante, quanto ao incentivo de práticas que desenvolvam a cidadania e induzam os cidadãos a acreditarem na possibilidade de desenvolver uma “boa sociedade”.

Trata-se de uma necessidade impositiva, pois embora seja possível uma democracia política em sociedades marcadas pelo alto grau de desigualdade, como é o caso do Brasil, não há possibilidade de consolidação dessa democracia. (WEFFORT, 1992). Por outro lado, há carência da solidificação de um entendimento acerca de qual democracia se quer, ou melhor, qual democracia pode ser visualizada como capaz de resolver o problema social do Brasil, visto que se vive regimes democráticos há anos e os problemas de exclusão e desigualdade têm cara semelhante à do passado. Assim, o mais importante, no momento, é que sejam propiciados avanços nos processos, evitando que haja uma estagnação e que a sociedade se deixe dominar pelo estado de “desilusão com a democracia”, passando a visualizar a situação pela mesma ótica de Bobbio (1997), no sentido de que o despotismo é estático, mas a democracia é dinâmica e o “estar em transformação” é seu estado natural.

No passado, a demanda dos indivíduos se concentrava em torno do direito de propriedade e de liberdade. Hoje, com uma sociedade pluralista, as demandas incluem proteção contra o desemprego, habitação para os mais carentes, proteção à maternidade, previdência social ampliada, etc. Em termos mundiais, partindo-se do pressuposto de que grande parte das decisões coletivas são tomadas por meio de negociações que culminam em acordos, em função do contrato social ter deixado de ser uma hipótese racional para ser um instrumento de governo praticado com frequência, fala-se de um neocontratualismo, o qual representa um novo pacto global de pacificação geral e de fundação de um novo ordenamento social, com o agravante de que agora os indivíduos reivindicam bem mais – querem que esse pacto assegure a distribuição equânime da riqueza, de modo a eliminar ou atenuar as desigualdades, sendo essa demanda vislumbrada como uma questão de justiça internacional (BOBBIO, 1997). Todas essas reivindicações se aplicam ao caso brasileiro e, de forma mais acentuada, em face do maior grau de desigualdade e exclusão social, em relação aos países europeus onde são fomentadas essas ideias.

A democracia participativa é a grande aposta contemporânea, para a qual um dos maiores desafios a enfrentar é o da conciliação entre os direitos da maioria e os da minoria,

posto que a prevalência da maioria numa sociedade com tendência à exclusão não é condição suficiente para a efetividade da democracia – esta é inconsistente, caso os direitos da minoria sejam esmagados. A ampliação da participação direta dos cidadãos, por meio do controle da atuação estatal, tem cada vez mais se incorporado ao debate nacional e internacional, exigindo uma nova contextualização do tema democracia, associada à cidadania, como forma de melhor concretizar a democracia brasileira e reduzir a deficiência na efetividade dos direitos fundamentais. A democracia que queremos é substantiva na qual a justiça material faça parte do debate político, e a construção do efetivo poder popular ultrapasse o caráter formal e seja buscado como essencial ao funcionamento da sociedade.

A democracia, em termos mundiais, saiu do estágio pós-revolução francesa em que havia uma grande convergência na crença de tratar-se do regime capaz de proporcionar uma “boa sociedade” para o estágio atual de desilusão e reconhecimento da existência de inúmeras promessas não cumpridas, conforme abordagem de Bobbio, cuja síntese dos problemas consiste na dificuldade de conciliar os valores e interesses da pluralista sociedade contemporânea. Quando se migra para o caso brasileiro, a situação é ainda mais grave, em face do desenvolvimento de uma democracia titubeante e fraca em que a classe dominante, ao longo da história, buscou a defesa de seus interesses acima de tudo e de todos, impedindo avanços reais dos processos democráticos e tendo por consequências desigualdades sociais das mais elevadas do mundo e, não obstante os movimentos sociais tenham avançado e a atual constituição represente uma conquista, as dificuldades de sedimentação dos processos democráticos também se ampliaram com os avanços do fenômeno da globalização que tem posto em xeque a figura do Estado-nação, principal suporte do desenvolvimento da democracia. Assim, por todas essas razões, essa participação dos cidadãos não pode cair na usual armadilha de ser meramente formal, tem que ser real e consequente, sob pena de não ocorrerem avanços nos processos democráticos e, conseqüentemente, no desenvolvimento da sociedade, sendo incerto o futuro, uma vez que tais problemas associados à globalização podem conduzir ao caos coletivo.

## 2 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A figura do Estado enquanto instituição de controle de autoridade coletiva foi reconhecida durante o período da modernidade, particularmente do século XVIII em diante, daí a assertiva de que características como cidadania (somente quanto ao aspecto da igualdade jurídico-política) e representatividade política, são inerentes ao Estado da era Moderna, o qual alcançou seus atuais traços definidores desde o final do século XVIII e adquiriu, no século XX, *status* de modelo mundialmente hegemônico, embora não se possa dizer que tenha sido praticado mundialmente. O caráter público, em sentido específico, por admitir a participação igual de todos os “cidadãos” com legitimação a partir disso. Todavia, a partir do processo chamado “globalização”, desde meados dos anos de 1970, o Estado vem sendo desvirtuado de algumas de suas características originais, em especial, no que concerne à função de agente catalisador dos conflitos sociais em torno da ampliação da igualdade social, da liberdade individual e da solidariedade social.

Com relação ao Estado brasileiro, de acordo com estudo desenvolvido por Ribeiro et al. (2005) acerca das políticas que promovem o crescimento pró-pobre, relativamente às décadas de 1980 e 1990, o qual envolveu os estados da Bahia, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, foi constatado que o crescimento do Brasil, nesse passado recente, não foi igualmente distribuído entre os estados ou regiões no que concerne à sua capacidade de redução da pobreza ou de impacto sobre a pobreza. Foi verificado que a elasticidade pobreza do crescimento varia entre os dez estados analisados e que, apenas o estado do Ceará e o Distrito Federal apresentaram elasticidades negativas, indicando que o crescimento reduz a incidência de pobreza.<sup>1</sup> Foi constatado, ainda, que a década de 1980 foi pró-rico, no sentido de que os períodos de rápido crescimento, em média, aumentaram mais a renda dos decis de renda mais elevados do que dos decis de renda mais baixos.

---

<sup>1</sup> O trabalho realizou teste para diferenças interestaduais nas elasticidades da pobreza em relação ao crescimento, aplicando a metodologia de Ravallion e Datt (2002) e incluindo dados para a linha de pobreza do IPEADATA; Dados relativos ao PIB e renda *per capita* dos setores agrícolas e não agrícolas do IBGE; e indicadores de renda por decil de renda, também do IPEADATA – todos do período de 1981 a 2002.

O atual governo federal é considerado um governo pós-neoliberal orientado para uma nova concepção de Estado e que tem procurado abrir espaço para transformações que induzam ao desenvolvimento sustentável e à inclusão social. (SCHMIDT, 2007). Dentro dessa perspectiva, destaca-se o “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022”, elaborado em jul./2004 pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República-NAE, visando um futuro de bem-estar social e desenvolvimento econômico como conquista da Nação brasileira, propõe que, no médio prazo, o Brasil esteja “na condição de sociedade satisfatoriamente desenvolvida, plenamente democrática, mais igualitária, portadora de valores inclusivos de cidadania, inserida de maneira soberana na economia mundial e participando dos processos decisórios no âmbito da política internacional”. (BRASIL, 2004).

Não obstante a conjuntura da desigualdade, nos anos de 1980 e 1990, registrada por Ribeiro et al. e a proposta de médio prazo contida no Projeto Brasil 3 Tempos objetivar a redução dessa desigualdade, verifica-se que esse projeto limita-se a registrar conjunturas econômicas anteriores, não contendo qualquer proposta de ação ou estratégia de governo que possibilite inferir juízo de valor acerca de prognósticos para o futuro almejado.

Por outro lado, há uma convergência entre autores de variadas correntes de pensamento acerca da necessidade das instituições políticas atuarem visando à indução do desenvolvimento e da criação das condições de equidade entre os cidadãos, bem como, que grande parte das políticas públicas implantadas no País, até então, carecem de efetividade, eficácia e eficiência, sendo a principal consequência disso um futuro incerto acerca da conquista de padrões razoáveis de desenvolvimento com inclusão. (SCHMIDT, 2007).

Ocorre que o processo de implementação das políticas públicas sofre influência de todas as áreas do Estado. De acordo com Schmidt (2008), a literatura inglesa estabelece três diferentes termos para designar as dimensões da política: a *polity*, que abrange a análise das instituições políticas e das questões administrativas da burocracia estatal; a *politics*, que compreende os processos da dinâmica política e da competição pelo poder; e a *policy*, que diz respeito aos conteúdos concretos da política, que são as políticas públicas. Destacam-se a permanência das relações e a existência de reciprocidade entre essas três dimensões no funcionamento estatal.

Em função dessa reciprocidade entre as citadas dimensões, tanto o conceito de políticas públicas, quanto a aplicação dessas políticas sofrem todas as reformas e transformações porque passa o Estado e a Administração Pública, no constante processo evolutivo. Assim,



não há como compreender plenamente o funcionamento das políticas públicas sem que haja uma prévia compreensão mínima acerca do modelo de Estado presente.

## **2.1 De Estado Neoliberal a Estado Social**

O Estado liberal, surgido após as Revoluções: Inglesa, Americana e Francesa, como primeira modalidade de Estado constitucional, teve um grande compromisso com a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade. Outro compromisso essencial foi com a separação de poderes, a qual visava limitar o arbítrio do governante e prevenir a concentração de poder nas mãos de um só ramo de autoridade pública. Dentre os direitos individuais protegidos, dava destaque à propriedade privada como um direito natural do homem.

O Estado neoliberal, decorrente das transformações da história do capitalismo, retoma as teorias clássicas do liberalismo e trabalha com a lógica de “menos Estado e mais mercado”. Seus adeptos defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. De acordo com Bonavides (2004, p. 40), o Estado liberal, que há dois séculos representava a vanguarda do progresso, hoje, sob a denominação de neoliberalismo, fez-se instrumento de reação e retrocesso, ou seja, há pouco “[...] semeava constituições; ultimamente se compraz em decapitá-las”.

No cenário mundial, as primeiras manifestações do Estado Social ocorreram após a crise econômica de 1929. As elites econômicas passaram a admitir os limites do mercado como regulador natural e o resgate do Estado como mediador civilizador, mediante o uso de poderes políticos de interferência nas relações sociais. Seria a política social como estratégia de intervenção e regulação do Estado no que concerne ao âmbito social. Em função disso, muitas políticas públicas são criadas como resposta do Estado às demandas da sociedade. (CUNHA; CUNHA, 2003). Nessa época, o Estado teve que assumir despesas consideráveis para sustentar o emprego e oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores, valendo-se da doutrina keynesiana como suporte teórico e político. (PEREIRA, 2001).

No Brasil, a introdução da expressão “estado social” ocorreu somente em 1958 com a publicação do trabalho “Do Estado Liberal ao Estado Social”, de autoria de Paulo Bonavides, o qual se baseara no direito constitucional positivo da Alemanha – o Estado social da Carta de Bonn, de 1949. Bonavides identifica quatro categorias de estado social, as quais representam estágios: o estado social conservador; o estado social da concretização da igualdade e da

justiça social; o estado social que altera e transforma o “status quo” da sociedade capitalista e abre caminho à implantação do socialismo; e o estado social das ditaduras. Dentre as citadas categorias, dá-se destaque às identificadas na realidade brasileira (ao menos parcialmente), quais sejam: o *estado social conservador*, das normas programáticas, em que a constituição e as leis amparam tanto o trabalhador como o empresário, mas, diante das dificuldades concretas, as medidas de governo se voltam a proteger o capital e o lucro, protegendo o trabalhador só indiretamente por meio do reflexo positivo das medidas econômicas e financeiras sobre o salário e emprego; o *estado social da concretização da igualdade e da justiça social*, presente no pluralismo democrático, que objetivando um modelo humano de convivência, busca conquistas básicas e reais nas áreas da educação, saúde, previdência, garantia salarial, direitos da família, casa própria, merenda escolar, seguro-desemprego, participação do trabalhador nos lucros das empresas, benefícios sociais nas leis trabalhistas, etc. É um Estado que subvenciona e incentiva a empresa privada, mas também institui o salário-desemprego, é o que incentiva a reforma agrária democrática, mas mantém o instituto da propriedade privada, ou seja, tem compromisso com o desenvolvimento e com o princípio da dignidade da pessoa humana. (BONAVIDES, 2004, p. 337-345).

Os neoliberais entendem, baseados em argumentos econômicos, com destaque para a política e ética capitalista do trabalho, que o Estado Social representa prejuízos para a economia e não traz vantagens, conforme razões detalhadas por Pereira (2001, p.37), a seguir, devendo em função disso, haver uma redução do Estado e de suas responsabilidades sociais:

- i) o Estado social é despótico porque, além de impedir a economia de funcionar, nega aos usuários dos serviços sociais oportunidades de escolha e autonomia de decisão;
- ii) o Estado social, comparado ao mercado, é ineficiente e ineficaz na administração de recursos;
- iii) o Estado social é paternalista e, por isso, moralmente condenável porque incentiva a ociosidade e a dependência, ao mesmo tempo que, com a sua carga de regulamentações, desestimula o capitalista de investir;
- iv) o Estado social é perdulário porque gasta vultosos recursos para obter modestos resultados;
- v) o Estado social é corrupto.

Em contrapartida, de acordo com o “Balanço do neoliberalismo” de Anderson (1995), em relação à atuação do neoliberalismo, por cerca de quinze anos, nos países mais ricos do mundo (ex: Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Dinamarca, França e outros), economicamente o neoliberalismo fracassou, além de não ter conseguido revitalizar o capital

avanzado, no âmbito social, criou sociedades marcadamente desiguais. Seu único feito foi reduzir a inflação.

A partir disso, destacam-se duas correntes: a corrente dos que são a favor do esquema pluralista de bem-estar, com prevalência da sociedade sobre o Estado e a corrente dos que são contra, por duvidarem da capacidade do mercado e das instituições privadas de substituir eficazmente o protagonismo do Estado no processo de provisão e regulação social.

Ressalta-se a existência de duas posições acerca das experiências de bem-estar pluralistas: a do pluralismo residual, em que o Estado se ver desobrigado de seus deveres e responsabilidades, os quais são transferidos para a sociedade e vários direitos de cidadania social são desmontados e a do pluralismo institucional, no qual o Estado não foge de seus deveres e responsabilidades, mas acata parcerias na realização de trabalho articulado com iniciativas privadas, sendo esse o tipo de pluralismo que deve ser buscado. Dentre os defensores do esquema pluralista de bem-estar, dá-se destaque a Pereira (2001, p. 39-40) que visualiza ter esse esquema possibilidade de trazer os seguintes resultados:

- i) emancipação do cidadão da tutela estatal;
- ii) descentralização do poder;
- iii) incentivo à participação social e política;
- iv) redução dos gastos sociais;
- v) diluição das fronteiras entre as esferas pública e privada, inaugurando-se, dessa forma, uma visão holística do bem-estar social;
- vi) substituição do Estado de Bem-Estar por uma Sociedade de Bem-Estar.

Essa proposta de bem-estar de pluralismo residual em que o Estado se desobriga de seus deveres e responsabilidades, na verdade, trata-se de um movimento dos governos neoliberais, visando transferir suas responsabilidades às instâncias locais, ao mercado e à sociedade e consistem em ações que não privilegiam o fortalecimento da cidadania, pois os cidadãos, ao invés de conquistar direitos, regressam ao caminho da mendicância ao Estado, o qual deixa de produzir políticas universais para trabalhar com políticas compensatórias, mediante pequenas concessões aos mais necessitados tipo: “cestas básicas” de saúde, educação, previdência, habitação, etc. e privatização do restante. Representa, na prática, um encolhimento das políticas sociais, porque tais transferências não são acompanhadas da devida descentralização de recursos, visam tão somente a uma economia de recursos. (CARVALHO, 1998).

Filia-se à corrente que defende o pluralismo institucional, por entender que o Estado é o grande detentor de recursos e o agente com maior capacidade de fortalecimento de suas estruturas e das relações que a integram, reconhecendo-se, paralelo a isso, que a sociedade brasileira tem uma cidadania ainda em construção em face, dentre outros fatores, do baixo nível de educação. Por outro lado, seria injusto transferir totalmente para a sociedade com esse nível de educação deficitária, o ônus de se autogerir representaria o caos, ante o prevalecimento da força do mais forte em relação ao mais fraco. A interação entre Estado e sociedade representa a possibilidade de ajuste, de equilíbrio entre os interesses antagônicos.

De acordo com Kliksberg (1998), um Estado *inteligente* na área social não é um Estado Mínimo, nem ausente, nem de ações pontuais de base assistencial, mas um Estado que tenha uma “política de Estado” (e não de partidos), de saúde, de educação, de nutrição, de cultura, etc., sempre voltado para a superação das graves iniquidades, de modo a ter capacidade para impulsionar a harmonia entre o econômico e o social e que promova a sociedade civil.

O Estado liberal foi a revolução da burguesia, o Estado socialista, a revolução do proletariado, e o Estado social representa a revolução da sociedade, trazendo, em seu bojo, os anseios de poder democrático legítimo, no qual os movimentos de todas as classes selam um pacto de convergência e solidariedade econômica e social, “nascida do consenso, da realidade e dos fatos, e assentada sobre um constitucionalismo social”. (BONAVIDES, 2004, p. 345).

Mas, afinal, que tipo de Estado se busca na atualidade ?

O Estado que a sociedade brasileira busca atualmente não é o Estado desenvolvimentista dos anos de 1960, voltado para o crescimento da economia, também não é o Estado minimalista das teses neoliberais, mas um Estado que, independente do seu tamanho, seja permeável às necessidades sociais, um Estado que regule as instituições privadas de proteção social em suas posturas, concepções, objetivos e métodos de provisão social de modo a atender às exigências das políticas sociais contidas no texto constitucional. (PEREIRA, 2001).

É crescente o número de estudiosos que passaram a tratar do tema “inclusão social”, inferindo-se, a partir disso, que a sociedade busca, efetivamente, o Estado que tenha capacidade de realizar essa inclusão, independentemente do nome que venha a receber. O Estado da inclusão social seria aquele com capacidade de imprimir ética na aplicação dos respectivos recursos, de desenvolver, por meio de seus programas e parcerias com instituições

privadas, os valores da cidadania e da democracia participativa, transformando os cidadãos em verdadeiros agentes do desenvolvimento, em sentido abrangente, ou seja, que não se restrinja à realização dos interesses de pequenos grupos com maior acesso às estruturas de poder, ou com maior capacidade de manipulação de situações com vistas a obter maior acesso, conquistando-se uma democracia substantiva.

## **2.2 Entendendo as políticas públicas**

As políticas públicas são a materialização do Estado por meio de diretrizes, programas, projetos e atividades que tenham por fim atender às demandas da sociedade. São chamadas públicas para distinguir do privado, do particular, do individual, considerando-se a ótica de que o termo público tem uma dimensão mais ampla e abrange o estatal e o não-estatal. De acordo com Bucci (2001), as políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses e funcionam como um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular.

No que concerne à classificação das políticas públicas, dá-se destaque à de Schmidt (2008, p. 2313-2314), segundo o qual tem por base as linhas gerais da tipologia proposta por Theodor Lowi, na década de 1960, em função dessa classificação sinteticamente traçar as linhas de funcionamento do Estado, estando dividida em quatro tipos, detalhadas a seguir:

a) políticas distributivas: consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou determinados segmentos sociais e, em geral, requerem o controle social por meio de conselhos ou outro tipo de participação popular. Ex.: política de desenvolvimento regional;

b) políticas redistributivas: consistem na redistribuição de renda mediante o deslocamento de recursos das camadas mais abastadas da sociedade para as camadas mais pobres, incluindo-se aqui a política da seguridade social. Em regra, as camadas mais abastadas tendem a oferecer resistência, mas há outras formas, mais suaves, de realizá-las que evitam essa resistência que é quando feito por meio de realocação do próprio orçamento público. Ex.: Bolsa-família;

c) políticas regulatórias: criam normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos por meio de ordens, proibições, decretos, portarias, etc. Pode ocorrer por meio da distribuição de custos e benefícios entre grupos e setores sociais, de

forma equilibrada ou, por meio do atendimento de interesses particulares. Ex.: plano diretor urbano, políticas de circulação, política de uso do solo, etc.

d) políticas constitutivas ou estruturadoras: definem procedimentos gerais da política; determinam as estruturas e os processos da política, por isso tem a característica de afetar as condições como são negociadas as demais políticas; em regra, não propiciam um envolvimento da população. Ex.: reforma política, definição do sistema de governo, etc.

Independentemente dessa classificação, todas as políticas públicas têm em comum o fato de ter como principal destinatário a sociedade, devendo, por isso mesmo, seus anseios e necessidades serem considerados desde a etapa da percepção e definição dos problemas que precedem à formulação de uma política pública até a etapa em que é procedida a avaliação. As políticas distributivas e as redistributivas são as que atualmente possuem uma definição mais clara quanto à necessidade de controle social, mas, dentro do contexto de busca de uma democracia mais participativa e mais substantiva, as regulatórias e as estruturadoras devem fazer parte da agenda de ampliação dos processos participativos porque provocam, também, grande impacto na vida cotidiana dos cidadãos, independente do entendimento de que integram assuntos macros do Estado.

### **2.3 Fatores que contribuem para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas**

De modo genérico, pode-se entender a efetividade a partir do sentido da existência de algo que se manifesta com efeito real. Já a eficácia, com o sentido de algo que produz o efeito desejado, o resultado esperado, etc. Quanto à eficiência, tem associação direta com fatores econômicos, pois diz respeito à capacidade de realização com observância da relação custo-benefício. Com relação às políticas públicas, pode-se simplificar o entendimento a partir de algumas perguntas, tais como: efetividade – a política formulada foi de fato implementada? Eficácia – os resultados previstos foram alcançados? Eficiência – quanto de recursos foi dispendido para o alcance dos resultados?

Arretche (2001), ao tratar acerca da avaliação das políticas públicas, discorre, com bastante propriedade, sobre os pressupostos que envolvem tanto a efetividade, como a eficácia e eficiência. Descreve a *efetividade* como sendo o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações

atingidas pelo programa sob avaliação. Entende que é na avaliação da efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido à necessidade de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social têm como causa aquela política particular. E, adicionalmente, da necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados – principal dificuldade metodológica. No que concerne à *eficácia*, compreende ser a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos, podendo ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. Trata-se da avaliação mais aplicada nas correntes de políticas públicas e sua maior dificuldade consiste na obtenção e veracidade das informações acerca do funcionamento concreto do programa em análise. Quanto à eficiência, a autora entende que se trata da relação entre a consecução dos resultados pretendidos e a utilização de recursos compatíveis, sempre buscando a eliminação de eventuais custos desnecessários e não condizentes com o princípio da equidade.

Identificar que fatores contribuem para uma boa execução das políticas públicas é, ao mesmo tempo, identificar quais contribuem para um Estado efetivo, eficaz e eficiente do ponto de vista de ser capaz de captar os anseios da sociedade e realizá-los sem desrespeitar as conquistas democráticas consignadas no texto constitucional. Para isso, é imprescindível reconhecer que a formulação de uma política pública envolve interesses, valores e preferências os quais não se restringem à orientação técnica ou às reais necessidades da sociedade, mas fica susceptível às mais variadas interferências de ordem políticas e casuísticas, conforme a conjuntura.

Conforme se verifica pelos conceitos de efetividade, eficácia e eficiência apresentados por Arretche, trata-se de um conjunto de referências gerenciais bastante abrangente que, quando cumprido, implica que a política pública teve sua finalidade atingida plenamente. Em razão disso, muitos são os fatores que envolvem o cumprimento desse conjunto, englobando desde recursos humanos, materiais e até a cultura das pessoas que deve ser menos individualista e mais coletiva e de visão menos imediatista e mais de longo prazo, no sentido de compreender que os reflexos futuros do não-cumprimento dessas referências gerenciais têm implicações impossíveis de ser dimensionadas de imediato. Optou-se por detalhar alguns dos fatores, os quais se consideram como principais, com capacidade de contribuir para efetividade, eficácia e eficiência, quais sejam: o crescimento do capital social; a efetividade

dos processos avaliativos; um certo controle dos grupos de interesse; e um olhar mais consciente e mais crítico acerca das interferências decorrentes da globalização.

### 2.3.1 *Capital Social*

Capital social, termo inaugurado pelo Banco Mundial a partir do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, mas com utilização precursora, no ano de 1916, pelo Professor Lyda Johnson Hanifan, o qual entendia tratar-se de uma “espécie de cooperativismo, em que o hábito das pessoas de se relacionarem, por meio de condutas positivas, criava uma rede de inter-relações para o bem-estar da comunidade” (HERMANY, 2008, p. 2399). Contemporaneamente, o termo capital social está associado ao nome do cientista político Robert Putnam, conforme entende Monastério (2006), em função do impacto causado pelos seus trabalhos sobre o assunto, a partir de seu “*Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*”, publicado em 1993, embora haja consenso de que a responsabilidade pela inserção do tema nos debates acadêmicos cabe ao Sociólogo James Coleman.

Na visão de Franco (2001), o capital social está assentado na capacidade de uma determinada sociedade de subordinar interesses individuais aos de grupos maiores; de trabalhar juntos, visando objetivos comuns; de se associar umas às outras e formar novas associações; e de compartilhar valores e normas. Tais ações devem ser norteadas pelos sentimentos de reconhecimento mútuo; de confiança; de solidariedade e de cooperação.

Pode-se traduzir que há capital social quando se identifica uma sociedade cujos componentes são efetivos cidadãos, no sentido da participação, da reivindicação de direitos, do compartilhamento de resultados e da interação constante entre seus membros, independentemente das diferenças existentes. Trata-se de um *dever ser*, um objetivo a ser perseguido, dada a dificuldade que existe para que uma coletividade, na vivência do dia-a-dia, seja capaz de ultrapassar a barreira das diferenças e visualizar objetivos comuns.

O capital social tem diversas classificações, conforme identifica Monastério (2005, p. 169-170), as quais se baseiam na posição social dos agentes envolvidos, detalhadas a seguir:

*Bonding social capital*: envolve os vínculos entre agentes de mesma posição. São os grupos homogêneos, voltados ‘para dentro’, nos quais as identidades dos membros são reforçadas. Círculos familiares, de amizade ou de comunidades fechadas e voltadas para si, são exemplos.

*Bridging social capital*: reporta-se aos laços fracos entre agentes de grupos sociais distintos. São as relações sociais mais distantes que trespasam as fronteiras sociais, e as virtudes cívicas se mostram mesmo entre pessoas com distintas situações



demográficas, étnicas ou ocupacionais. [...] Quando essa modalidade de capital social é abundante, tem-se uma sociedade fluida e integrada, na qual, por exemplo, a despeito das diferenças sociais, pobres e ricos confiam uns nos outros e compartilham informações.

*Linking social capital*: refere-se às ligações verticais entre os pobres e pessoas em postos de decisão em organizações formais. [...] Comunidades em que há fartura desse tipo de capital têm governos permeáveis às demandas oriundas dos estratos inferiores da pirâmide social.

Na opinião do autor, os efeitos benéficos do capital social *linking* se dão mediante as melhorias de qualidade das políticas públicas. Por outro lado, entende que importar procedimentos de participação que funcionem em sociedades integradas, com muito capital social *bridging* tenderá ao fracasso, pois, em sociedades desiguais, os grupos de interesse poderão capturar os mecanismos de participação a seu favor, por meio da prática de cooptação, populismo, ou qualquer outra forma de ação que preserve ou amplie seus privilégios. (MONASTÉRIO, 2005).

Segundo Ferrarezi (2003), o conceito de capital social, quando usado para caracterizar a maneira como os membros de uma comunidade interagem, possibilita a identificação dos problemas sociais relacionados com a existência ou ausência de determinados tipos de capital social, possibilitando, também, a visualização de quais políticas públicas são adequadas ao enfrentamento da desagregação social, da pulverização de interesses, do descrédito dos indivíduos na esfera pública e das desigualdades em geral. Seria o caso dessas políticas públicas de redução da pobreza e desigualdade incentivarem a formação de redes e a geração de capacidades para as pessoas exercerem os processos que afetam de forma direta seu bem-estar, numa forma de aprendizado que valorize a coisa pública e o bem-estar coletivo, devendo ser evitadas as situações em que as redes e normas beneficiem aqueles que estão mais fortemente inseridos em detrimento dos que não estão. Tratar-se-ia de um processo de *empoderamento* da população para distribuição do capital social e interferência nos processos políticos, com vistas à qualificação da participação política.

A partir do entendimento acerca do conceito de capital social e de suas distintas classificações, pode-se inferir que se trata de um ingrediente importante para consecução de um Estado próximo do povo e com ações reguladas pela interferência popular. Sendo o capital social caracterizado por uma vida em sociedade baseada em valores como, confiança, reciprocidade, cooperação e solidariedade, vislumbra-se que a sociedade, ao reivindicar perante o Estado, estará propensa a obter como resposta uma atuação estatal efetiva.

O debate em torno da necessidade de parceria entre Estado e Sociedade tem crescido após a Constituição de 1988, entretanto, de acordo com Costa (2003), essa parceria não pode implicar em omissão do poder público ou em mera terceirização das ações sob sua responsabilidade, além do que, nos setores onde o acúmulo técnico-metodológico das entidades sociais não-governamentais for precário ou de abrangência insuficiente, cabe ao Estado implantar os serviços e executar diretamente o atendimento, criando parâmetros metodológicos e de qualidade. Nesse sentido, os arranjos institucionais que contemplem a democracia participativa por meio de políticas públicas que incentivem a complementariedade de capacidades e recursos e ampliem o diálogo entre atores e interesses conflitivos têm sido considerados como decisivos. (FERRAREZI, 2003).<sup>2</sup>

O Estado brasileiro tem contribuído para a despolitização da sociedade por não propiciar mínima qualidade de vida para a grande maioria dos brasileiros e, em face do crescimento da pobreza e da exclusão social, tem prevalecido o individualismo e o interesse privado, em detrimento do interesse coletivo. Paralelo a isso, tem aumentado o descrédito em relação às instituições e aos governos,<sup>3</sup> fomentando o desinteresse dos cidadãos pelos assuntos político-sociais, não obstante, o conhecimento de parte dos problemas e a importância de que participem até mesmo do próprio planejamento das políticas públicas, conforme defende Oliveira (2006) que entende ser a falta de articulação entre as diversas organizações envolvidas no planejamento com o Estado, a sociedade civil e o setor privado, talvez o aspecto mais limitador de planejamento no Brasil, ou seja, a falta de qualidade no “capital social” do planejamento.

O resgate dos vínculos sociais e da sociedade civil como um todo tem sido apontado, nos debates mais recentes, como caminho para minimizar os efeitos decorrentes de práticas setorializadas e excludentes, todavia, tal resgate torna-se impossível de ser concretizado, sem que ocorram ações ampliativas do desenvolvimento educacional dos indivíduos, de modo a lhes conferir capacidade de compreensão da conjuntura na qual vivem, aliada a uma ampliação dos processos informativos acerca das ações do Estado, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Importante ressaltar que tais processos informativos devem ter cunho ético e transparente, para que não representem mero instrumento de manipulação de dados conforme as circunstâncias políticas.

---

<sup>2</sup> Ferrarezi (2003) cita como exemplo no governo federal a exigência para repasse de recursos à participação dos pais em Conselhos nas escolas, Bolsa família, consulta pública e participação da população em programas e definição do orçamento.

<sup>3</sup> Nesse sentido ver Tabela 1.

Pode-se entender que o Brasil tem um capital social em formação, o qual tem grande potencial de crescimento, impulsionado pelas dificuldades por que passa a população que acaba por buscar ajuda na própria comunidade e, com isso, fortalece os laços de solidariedade, mas a descrença nas instituições do Estado tem sido um elemento impeditivo do avanço das ligações com organizações formais. O grande desafio consiste em criar mecanismos de efetiva participação dos indivíduos, descobrir como motivá-los a participar e quais estratégias podem ser eficazes, o que só é possível mediante respostas reais às demandas de cunho cívico e político dos indivíduos, com incentivo mediante a divulgação de eventuais resultados e consequências dessas demandas.

### *2.3.2 A avaliação efetiva das políticas públicas com consequente utilização dos seus resultados*

O processo de definição das políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses e os arranjos feitos em todas as esferas de poder, os quais envolvem tanto atores das instituições estatais quanto da sociedade como um todo, razão pela qual nem sempre é dada a devida importância à avaliação da execução dessas políticas públicas em determinado período ou segmento em que foi aplicada.

De acordo com Garcia (2001), a avaliação é uma operação na qual se julga o valor de uma iniciativa organizacional, partindo de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Trata-se de uma operação que visa constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, partindo-se de um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

Para o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento, devendo proporcionar informação que seja útil e crível para o processo de tomada de decisões e favoreçam uma melhor prestação de contas sobre as políticas públicas. (TREVISAN; BELLEN, 2008).

A partir dos anos de 1990, a avaliação das políticas públicas “foi posta a serviço da reforma do setor público”, a qual privilegiou a adoção de uma política de contenção dos gastos públicos como uma busca pela melhoria da eficiência e da produtividade, aliada a uma flexibilidade gerencial e capacidade de respostas dos governos, bem como, na busca por uma

maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, colocando o “consumidor” de bens e serviços públicos supostamente em primeiro plano. (FARIA, 2005). Buscava-se, com essa prática, a credibilidade do processo de reforma. Diz-se que a década de 1990 marca a fase de deslocamento teórico-discursivo marcado por questionamentos acerca do papel do Estado que, aliado à influência da nova administração pública, possibilita que a avaliação assuma a função de legitimação, ao tempo em que passam a ser cobrados resultados, tanto da administração, quanto das políticas públicas. (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Para Schmidt (2008), a análise das políticas públicas não pode ser feita de forma fragmentada ou isolada de uma análise mais geral acerca dos rumos do Estado e da sociedade, pois as políticas não são uma espécie de setor ou departamento com vida própria. Elas são resultantes da política, compreendidas à luz das instituições e dos processos políticos, os quais envolvem questões mais gerais da sociedade.

A produção e divulgação de avaliações rigorosas, isentas e confiáveis, pode se tornar um instrumento democrático de controle sobre as ações dos governos, mediante a discussão de seus resultados em arena pública, em que os cidadãos possam ter acesso pleno às informações, à metodologia empregada e aos resultados efetivos alcançados, sendo também útil aos governos para controle de suas agências estatais executoras de políticas. (ARRETCHE, 2001). Entretanto, Faria (2003) entende que o Brasil tem negligenciado a avaliação, sendo rara a sua utilização como instrumento de gestão do setor público brasileiro pelas três esferas de governo. Em face disso, na prática, as avaliações de políticas públicas não têm cumprido o seu tão propagado papel de funcionar como ferramenta útil ao aumento de eficiência e eficácia do setor público. Faria (2005, p. 102) destaca como fatores que interferem na utilização dos resultados, dentre outros, os seguintes:

- i) existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa;
- ii) ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa;
- iii) mudanças no pessoal encarregado, quando, por exemplo, os novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes na época do início da avaliação;
- iv) eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização encarregada, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; e
- v) mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político, que podem tornar impossível para a organização responder à necessidade de mudança revelada pelos avaliadores.

O ato de proceder a avaliação encontra uma certa resistência que tem predominado até mesmo no próprio governo federal, o que pode se inferir pelo conteúdo do Balanço Geral da União (BGU), principal peça da prestação de contas anual do governo, o qual não contém dados avaliativos acerca da execução dos programas de governo que permitam servir de suporte para um planejamento futuro no que concerne à efetividade, no sentido de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa, e à eficiência, quanto a possibilitar a eliminação de eventuais custos desnecessários e não condizentes com o princípio da equidade, conforme os conceitos desenvolvidos por Arretche (já mencionados neste trabalho), em função dos registros se limitarem aos dados sobre a execução física e financeira dos programas, não se conhecendo outro instrumento com avaliação consolidada nos termos referidos e que seja dado publicidade.<sup>4</sup>

Talvez essa ausência de publicidade de avaliações consolidadas da execução das políticas públicas seja consequência da visão de que “as avaliações podem ser um ‘problema’ para os governantes, executores e gerentes de projetos, porque os resultados podem causar constrangimentos públicos” conforme entendem Trevisan e Bellen (2008, p. 536), ao considerar que as informações e resultados das avaliações podem vir a ser usados pela imprensa e pelo público para criticar os governos. Mas, por outro lado, em caso de situações positivas, os próprios governos poderiam utilizá-las para legitimar as próprias políticas, fazendo disso um ganho político.

Além dos fatores apontados por Faria, quanto a não-utilização de resultados de eventuais avaliações, acrescenta-se a ausência de cobrança por parte da sociedade que, alheia pela falta de informações de qualidade e de organização entre seus membros, não faz pressão efetiva e coordenada no sentido de exigir que haja coerência nas ações implementadas pelo Estado, as quais, muitas vezes, visando, tão somente, atender interesses de determinados grupos, com maior possibilidade de aproximação dos tomadores de decisão, são empreendidas justamente da direção que deveria ser evitada. No Brasil, é muito frequente a ocorrência da política do *pork barrel*<sup>5</sup> traduzida pela apropriação de recursos federais para aplicação em projetos ineficientes que beneficiam determinadas localidades específicas, sem contribuir com o País, considerado em sua totalidade, visando tão somente possibilitar aos políticos envolvidos a cobrança de maior número de votos nas eleições vindouras.

---

<sup>4</sup> O BGU é disponibilizado à população em meio impresso (sede da Controladoria-Geral da União e da Secretaria do Tesouro Nacional) e em meio magnético no sítio da Controladoria.

<sup>5</sup> Na literatura brasileira e na mídia, *pork barrel* significa fisiologismo ou clientelismo, estando em geral associado a paroquialismo ou localismo. (SOUZA, 2003).

Costa (2003) aponta, também, a baixa capacidade institucional e gerencial que caracteriza a aparelhagem institucional encarregada das políticas sociais no Brasil, assim como em relação à maioria dos países latino-americanos, o que implica em precariedade de informações importantes sobre a execução dos programas e, por consequência, dificultam o gerenciamento dos programas e políticas, a identificação e a correção de eventuais gargalos em sua execução. Para Moreira (2008), a performance brasileira, em termos de execução de políticas públicas, tem sido sofrível, mas, em termos de avaliação, tem sido decepcionante, não obstante a avaliação seja fator indispensável para o aproveitamento de acertos e erros na concepção de novos programas e na redireção de políticas já em andamento.

A avaliação das políticas públicas, via de regra, era encarada como instrumento gerencial, ante a crença de que seus resultados seriam encampados pelos tomadores de decisão para a melhoria da política ou do programa em questão. Porém, mais recentemente, segundo abordagem de Faria (2005), as avaliações têm recebido concepção mais abrangente, envolvendo, além do uso instrumental, relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas, o conceitual, que tem função “educativa” e, em geral, é circunscrito aos técnicos locais do programa e o simbólico que diz respeito ao uso “político”. Com relação ao uso conceitual, a descoberta da avaliação pelos técnicos pode propiciar uma alteração da maneira de visualizar a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. No que concerne ao uso político, dá-se quando é utilizada para mobilizar o apoio em direção à posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa, visa legitimar uma posição e ganhar novos adeptos para as mudanças desejadas, podendo funcionar como instrumento de manipulação da opinião pública. Todavia, o uso instrumental para a tomada de decisão depende, além da qualidade da avaliação, de uma adequada divulgação de seus resultados e da inteligibilidade e factibilidade das respectivas recomendações.

No cenário brasileiro, foi apenas na década de 1980 que principiou a preocupação com a relação existente entre o crescimento econômico e a redução das desigualdades. Para os economistas, a conversão do crescimento econômico na redução da pobreza depende de alguns fatores, dentre eles, o “padrão do gasto público”. Por meio dele, o governo funciona como um mecanismo distributivo e redistributivo de renda na sociedade e, em função disso, a qualidade do gasto do governo tem um papel importante no bem-estar dos indivíduos mais pobres. Um baixo nível pró-pobre da focalização do gasto público, com um baixo nível de desenvolvimento institucional, pode afetar seriamente a eficiência das políticas públicas, cuja manifestação se dá por meio de escolas disfuncionais, serviços de saúde inoperantes e

inacessíveis aos pobres, etc. O crescimento em favor dos pobres requer a remoção de instituições e políticas que atuem contra eles. Gastos públicos focalizados e adequados com educação básica, saúde e serviços de planejamento familiar, acesso ao microcrédito, promoção de pequenas e médias empresas, provisão de direitos de propriedade para os pobres, são alguns exemplos. (RIBEIRO et al., 2005).

Há convergência entre os diversos autores acerca da importância da avaliação das políticas públicas, opinião com a qual se filia, mas essa avaliação não deve ser procedida como mero cumprimento de uma formalidade e, sim, como instrumento de aperfeiçoamento da formulação de novas políticas e de prestação de contas à sociedade, ou seja, deve ser utilizada mais nas suas funções instrumental e educativa, do que na função simbólica, considerando-se aqui as funções abordadas por Faria (2005). Essa prestação de contas à sociedade não pode se resumir à mera disponibilização ao povo e, sim, ser debatida em assembleia pública, possibilitando a devida compreensão de seus dados, sob pena de não cumprir a sua finalidade democrática – a compreensão pelos membros da sociedade com a consequente interação mediante sugestões de aperfeiçoamento.

Considerando que, de acordo com o artigo 74 da Constituição Federal<sup>6</sup>, os controles internos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm como finalidade, dentre outras, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, uma contribuição importante para a concretização da transparência, principal pressuposto da democracia, seria a divulgação do resultado dessas avaliações de forma sistemática e periódica, contribuindo para a criação de um paralelo entre a visão do cumprimento da finalidade das políticas públicas pela ótica do Estado e pela ótica dos cidadãos, possibilitando a construção de um processo mais avançado da sistemática de avaliações das políticas públicas no Brasil.

### 2.3.3 *Controle sobre os grupos de interesse (lobby ou lobbyists)*

Em ciência política, *lobby* diz respeito às atividades desenvolvidas por determinada congregação de indivíduos (*os lobbyists*) que, atuando junto a membros do governo, procuram influenciar decisões políticas ou a aprovação ou rejeição de leis pelo Poder Legislativo.

---

<sup>6</sup> “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos

(RODRIGUES, 1982). De acordo com essa autora, o primeiro cientista político a usar o termo foi Arthur F. Bentley, em sua obra pioneira *The Process of Government*, publicada em 1908, na qual defendeu ser impossível continuar a estudar os processos governamentais pelos métodos puramente jurídicos ou institucionais, até então utilizados pelos publicistas, sem levar em consideração a realidade da atividade política e as pressões dos grupos de interesse (*lobbies*) sobre o executivo, o legislativo, o judiciário, os partidos políticos e o próprio eleitorado.<sup>7</sup>

Esses grupos de interesse, conforme estudo formulado por David B. Truman, em sua obra intitulada *The Governmental Process. Political interests and public opinion* (O Processo Governamental. Interesses políticos e a opinião pública), publicado em 1951, sofrem constantes mutações, podendo vir a se tornar *grupos de pressão*, quando as respectivas demandas tiverem inspiração apenas em motivos econômicos. (RODRIGUES, 1982). A existência dos grupos de pressão costuma ser reflexo da insuficiência das vias de participação, conseqüentemente, a melhor maneira de eliminá-los é, uma vez reconhecida a justiça dos interesses e das pretensões particulares dos grupos de interesse ou promoção, estabelecer os meios e instituições por meio dos quais possam defender seus legítimos interesses e causas. Assim, não havendo instituições adequadas para uma verdadeira representação política e social, os grupos de interesse tenderão a se tornar *grupos de pressão*. (BADIA, 1987).

A influência dos grupos de pressão inclui desde o contato pessoal direto com os agentes do governo, até as ações coletivas e formas mais sutis de propaganda para formação de uma opinião pública favorável às reivindicações dos grupos, incluindo, também, as contribuições para campanhas eleitorais de candidatos sabidamente favoráveis a determinados interesses ou, nos casos extremos, o uso do recurso da intimidação ou do suborno. Estudos apontam o funcionamento de grupos de pressão na Austrália, Finlândia, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Japão, Suécia, Estados Unidos e Iugoslávia,<sup>8</sup> sendo destacável a posição dos Estados Unidos, em razão de, em 1946, ter aprovado lei regulamentando o *lobbying*, na qual contém exigência de publicidade de todas as quantias gastas com a finalidade de influir na aprovação de leis federais. (RODRIGUES, 1982). A pressão que exercem recai preferencialmente sobre os

---

públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”.

<sup>7</sup> Lobby (plural *lobbies*) de origem grega, significa originalmente, uma passagem, galeria, pórtico, corredor ou ante-sala ligada a uma sala maior ou série de salas à qual ou às quais se conduzem, conforme registros de Rodrigues (1982, p.21).

<sup>8</sup> *Groups on Four Continents* (Grupos de Interesse em Quatro Continentes), obra de Henry H. Ehrmann, publicado em 1958 (RODRIGUES, 1982).



partidos, os órgãos legislativos, o governo, a imprensa e a opinião pública. Esta é a mais manipulada, é ardilosamente preparada para dar legitimidade à pretensão dos grupos.

Em relação ao caso brasileiro, Monteiro (2008) entende que o sistema constitucional da separação de poderes e a grande descentralização decisória da tomada de decisões, envolvendo as políticas públicas oferecem inúmeros pontos de acesso aos grupos de interesses no encaminhamento de suas demandas, haja vista que o funcionamento desse *lobbying* se dá mediante a troca e implementação de contratos entre grupos de interesses e os formuladores das políticas públicas e, não raro, a mobilização desses grupos junto aos políticos e burocratas acabam por minar a formulação e implementação de políticas, razão pela qual, sem que haja a definição de regras que delimitem a atuação dos grupos de interesses, é precário falar em autonomia decisória dos agentes públicos (políticos ou burocratas) e em governabilidade efetiva.<sup>9</sup>

Uma das consequências dessa falta de autonomia decisória dos agentes públicos e de uma governabilidade efetiva, é a lentidão dos processos com vistas à implementação das políticas de inclusão social, as quais são preteridas pela força da ação desses grupos de interesses que nem sempre visam interesses públicos. Há uma certa predominância da atuação dos “grupos de pressão” e, em razão disso, tem prevalecido a vontade do grande capital. Projetos têm sido implementados sem que haja justificativa técnica plausível quanto à necessidade e/ou prioridade dos beneficiários. É necessária uma maior transparência das ações desses grupos de interesses para que a sociedade possa, ao invés de ter sua opinião manipulada, interferir nos processos, minimizando seus efeitos. Tem a imprensa, mais uma vez, papel preponderante, cabendo a ela munir a sociedade de informações éticas e imparciais.

Em abril de 1960, o então Deputado Gabriel de Rezende Passos já denunciava a ação nociva dos grupos de pressão no Brasil, no sentido de que os negócios públicos estavam sendo direcionados no sentido de dar lucros a grupos em detrimento dos pequenos no sistema tributário, dando como exemplo concreto a quebra do ato legal do monopólio do Banco da Borracha, da qual resultou uma grande subida do preço da borracha, tornando inatingível o preço dos pneus. (RODRIGUES, 1982).

---

<sup>9</sup> Nessa mesma linha de entendimento, ressalva-se, em relação à França, a opinião de Georges Burdeau de que “os grupos de pressão são hoje o próprio poder”, pois quando uma questão lhes interessa, eles tomam efetivamente a decisão e as instituições governamentais limitam-se apenas a “apor o selo do processo legal” (RODRIGUES, 1982).

Para Moreira (2008), dentre as barreiras que inibem a eficácia das políticas públicas se encontra a captura de interesses especiais, os quais podem ter natureza econômica, corporativa, regional, ideológica, política, partidária, patronal ou sindical, tendo em comum o fato de serem insensíveis ao principal objetivo de uma política pública que é a busca do bem comum. Em regra, são minorias que tendo alto poder de voz e de organização em torno de privilégios, são capazes de bloquear a adoção de políticas públicas que beneficiariam no longo prazo maiorias carentes, de baixa capacidade de organização e sem poder de vocalização, por exemplo, a população infantil e as gerações futuras. Moreira entende tratar-se de um grave desvio de conduta com capacidade de gerar consequências tão nefastas, quanto a corrupção, ou até mais.

Convém ressaltar, entretanto, que, de acordo com Bonavides (2001, p. 439-440), esses grupos de pressão também apresentam pontos positivos, sendo destacados os seguintes: a) a tarefa governativa é complexa e por isso não é alcançada por todos os cidadãos, que quando organizados em grupos facilita-lhes a compreensão e tendem a pleitear melhor as medidas oficiais de atendimento de seus interesses; b) a informação oriunda de grupos altamente competentes pode se constituir em subsídio valioso à elaboração legislativa ou à tomada de decisões administrativas, além do que, nem sempre os grupos que se dispõem a colaborar com o governo agem de má-fé; c) esses grupos podem funcionar como agentes que despolitizam o conflito de classes, reduzindo-o a um mero conflito de interesses; e d) a eliminação total da ação desses grupos pode implicar ameaça ao equilíbrio de uma sociedade democrática, pluralista e diferenciada.

Não obstante a discordância entre grupos de interesse e partidos, é preciso que haja consenso acerca do que representa o real interesse público, é preciso que se distinga o interesse público do interesse de grupos, sempre em busca da preservação da integração e coesão nacionais. Rodrigues (1982) visualiza como corretivo eficiente contra o excesso de influência de determinados grupos, uma maior coesão e disciplina partidária, eleições honestas em amplo sufrágio, livre exercício das liberdades civis e públicas e livre uso dos modernos meios de comunicação. Todavia, para que ocorram essas situações previstas pela autora, é necessária uma grande convergência da sociedade, um entendimento de caráter geral acerca do poder de influência desses grupos e a importância de interferir enquanto cidadãos, sendo esse um processo ainda em construção.

Em que pese o poder de interferência desses grupos, a matéria tem merecido pouca atenção do Legislativo, conforme se verifica pela existência de apenas dois Projetos de lei (PL), em tramitação na Câmara dos Deputados, dos quais um já atingiu 18 (dezoito) anos sem que receba análise conclusiva até então. Mesmo os Projetos de Resolução (PRCs) têm sofrido solução de continuidade, haja vista que o PRC 203 aguarda designação de relator desde 2001. A seguir quadro, demonstrativo do que tramita sobre a matéria na Câmara dos Deputados:

Quadro 1 - Matéria sobre lobby com tramitação na Câmara dos Deputados

<i>PL/PRC n°</i>	<i>Autor</i>	<i>Data apresentação</i>	<i>Ementa</i>	<i>Situação atual</i>
PRC-103/07	Francisco Rodrigues - DEM/RR.	12/11/2007	Dispõe sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa. Explicação: Disciplina o funcionamento dos grupos de pressão ou de lobby (lobista) na Câmara dos Deputados.	Tramitando em Conjunto (Apensada à <u>PRC-87/2000</u> )
PL 1202/07	Carlos Zarattini - PT/SP.	30/5/2007	Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Explicação: Define normas para a atividade de lobista	Aguardando parecer
PRC-203/01	Walter Pinheiro - PT/BA e outros..	6/11/2001	Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências. Explicação: Disciplinando o lobby. Alterando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.	Tramitando em Conjunto (Apensada à <u>PRC-87/2000</u> )
PRC 87/00	Ronaldo Vasconcellos - PFL/MG.	10/5/2000	Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados. Explicação: Alterando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.	Pronta para pauta
PL 6132/90	Senado Federal - Marco Maciel - PFL/PE	23/1/1990	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Explicação: Regulamentando o exercício de grupo de pressão ou lobby.	Pronta para Pauta

Fonte: BRASIL. Projetos de leis e proposições, 25 maio 2010.

A influência dos grupos de interesse no Brasil é uma realidade, a qual tem o reconhecimento do Poder Executivo federal, razão pela qual este realizou, no período de 10 a

12/11/2008, um Seminário Internacional Sobre Intermediação de Interesses<sup>10</sup>, prevendo a participação de acadêmicos, parlamentares e especialistas no tema, tendo por objetivo colher subsídios para a formulação de uma proposta de regulamentação do lobby, a qual preveja para essa atividade um funcionamento dentro de limites éticos. Os painéis desse seminário foram:

- a) Painel de abertura – Desafios da regulamentação do lobby;
- b) Painel 1 - Regulamentação da atividade de lobby: modelos internacionais e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas;
- c) Painel 2 – Transparência: lobby, democracia e acesso à informação;
- d) Painel 3 – Conceitos: lobby e lobbistas;
- e) Painel 4 – Formas de atuação: legitimidade e limites éticos do lobby e dos instrumentos de pressão utilizados.

Dentre as opiniões abordadas pelos participantes desse seminário, destacam-se:

a) a do Professor de Ciência Política da Universidade do Alaska, Clive Thomas, considerado um dos maiores especialistas no tema da intermediação de interesses nos Estados Unidos e União Europeia, o qual entende que a regulamentação do *lobby* no Brasil vai enfrentar vários obstáculos, dentre eles, o de definir o que é um lobista e o que são os grupos de pressão, bem como, que muitas metas pretendidas com a regulamentação não serão cumpridas, pois uma lei só funciona quando há vontade de todos os envolvidos (BRASIL, CGU, 2008a *online*);

b) a do Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, Luiz Alberto dos Santos, autor de tese de doutorado sobre o assunto na Universidade de Brasília, o qual afirma que o conceito do termo indica a atuação de um grupo de pressão organizado por meio de um indivíduo, sendo consequência e não causa e, ainda, que o grande desafio dos órgãos públicos consiste em impedir a captura dos órgãos pelos interesses privados, mediante agentes públicos bem informados acerca de quem está envolvido nessas atividades (BRASIL, CGU, 2008a *online*);

---

<sup>10</sup> Promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Justiça e o Centro Universitário de Brasília (UNICEUB).

c) a do jornalista do Correio Braziliense, Lúcio Vaz, que fazendo a distinção entre *lobby* bom e *lobby* mau e a relação entre *lobby* e financiamento de campanhas políticas, manifestou-se no sentido de que a legislação atual é suficiente para orientar a atividade. “O Código Penal está aí e prevê punição para os crimes de corrupção, ativa e passiva, concussão, tráfico de influência” (BRASIL, CGU, 2008b *online*); e

d) a do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal e atual presidente da Comissão de Ética, Sepúlveda Pertence, o qual entende que, mais dia menos dia, teremos que ter algum tipo de regulamentação, mas não acredita que a regulamentação seja suficiente para disciplinar o chamado “*lobby* do mal”, ou o lobista desonesto, o qual continuará existindo. (BRASIL, CGU, 2008b *online*).

O tema é preocupante e merece mais atenção da sociedade, posto que, indiscutivelmente, existe a possibilidade de envolver recursos em valores astronômicos e sempre vai haver os que defendem a prática, como a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje) que lançou o Programa Internacional em Relações Governamentais, ante o argumento de que o *lobby* é “um instrumento muito importante para estreitar o relacionamento entre empresas privadas e o governo, a fim de promover benefícios diversos a favor da sociedade” (EDUCAÇÃO..., 2008), mas, também, os que lhe são contrários ou temem que a regulamentação venha a ser um ponto de apoio de grupos empresariais interessados em utilizar a força do dinheiro para barrar ou alterar leis benéficas ao interesse público, como ocorre nos Estados Unidos, onde o custo para a democracia e para a sociedade já supera o benefício, sendo ilustrativo disso o exemplo de um grupo composto de algumas das maiores empresas que, em 2004, teria pago a uma empresa de *lobby* 1,6 milhão de dólares para obter uma “pequena” modificação na legislação tributária, a qual fez retornar em economia para o grupo o importe de 100 bilhões de dólares, representando uma taxa de retorno da ordem de 6.000.000% (seis milhões por cento). (DRUMMOND, 2009).

Não é tarefa fácil distinguir o *lobby* bom do chamado *lobby* mau, da mesma forma que inexistem procedimentos de aferição do nível de influência exercido pelos *lobbistas* em cada programa de governo, ou seja, sabe-se dos seus efeitos nocivos, mas não se tem avaliação do grau de nocividade. Assim, o chamamento ao debate como essa iniciativa promovida pelo governo federal tem fundamental importância para fazer a sociedade refletir acerca da necessidade de maior compreensão do funcionamento do setor público e possa alcançar que, sendo a principal destinatária das políticas públicas, é também a principal prejudicada ante a

existência de vícios na relação entre setor público e privado. Por outro lado, em que pese o reconhecimento de que a regulamentação do *lobby* possa minimizar seus efeitos nocivos, filia-se às opiniões de que continuará a existir o lobista desonesto – essa é uma questão cultural, a qual tem raízes no longo período de práticas clientelistas que se aprimoraram, mas não foram extirpadas da sociedade que ainda as visualiza como práticas “normais”. O combate deve ser intenso para que ocorra um efeito inverso ao que ocorre atualmente, ou seja, tornem-se uma minoria com menor poder de influência.

### *2.3.4 Observância e controle das interferências decorrentes da globalização*

A democracia, em que pese ser controversa, no que pertine ao seu conceito, goza de relativo consenso quando se trata do entendimento de que representa o regime com maior tendência a propiciar a igualdade social, a liberdade individual e a solidariedade social, em face de sustentar-se em princípios como: constitucionalidade; cidadania e legalidade.

Todavia, com o surgimento do fenômeno da globalização, os regimes democráticos, em conjunto com os temas Estado nacional, governabilidade e acirramento das desigualdades sociais, têm sido recorrentes nas discussões políticas e acadêmicas, haja vista a instabilidade e o desafio que a globalização representa para o modelo de política vigente - a democracia enquanto Estado isolado.

#### **2.3.4.1 Sinal de alerta para os processos decorrentes da globalização**

A globalização é um processo de aprofundamento da integração econômica, social, cultural e política com esteio na mudança das relações entre o tempo e o espaço na subjetividade, em função da velocidade com que circulam as informações em decorrência dos novos recursos científico-tecnológicos, os quais possibilitam a percepção simultânea do que ocorre em qualquer lugar do mundo. A maior motivação desse fenômeno se origina na necessidade de expansão capitalista em busca de um mercado global, sendo ainda desconhecidas as consequências sociais que podem advir do processo.

Na visão de Quijano (2007), a globalização não se trata de um fenômeno natural e inevitável, mas do resultado de um vasto e prolongado conflito em busca do controle do poder, com início em meados de 1970, quando eclodiu a crise mundial do capitalismo, tendo se acelerado com a queda do muro de Berlim, em 1989, ficando a grande vitória desse conflito com as forças que representam a colonialidade e o capitalismo. Na verdade, trata-se

de um processo contra-revolucionário em escala mundial. O autor chega a afirmar que a re-concentração do controle do poder, no âmbito do trabalho e da autoridade pública, é equiparável ao que ocorreu com o colonialismo europeu entre os séculos XVI e XIX, representando também uma resposta a alguns fatos históricos ocorridos entre 1945 e 1973, com implicação na des-concentração do controle da autoridade pública, tais como:

a) descolonização política do sudeste asiático, do leste asiático e de parte da África e do Oriente Médio;

b) o triunfo de revoluções sociais profundas na China, Vietnã, Bolívia e Cuba; extensão de movimentos revolucionários de orientação “socialista” e de “libertação nacional”, com derrota militar de Estados hegemônicos como Coréia, Vietnã e Argélia e de regimes autoritários como o de Portugal;

c) movimentos e regimes na América Latina de tendência nacionalmente democrática como peronismo, velazquismo e allendismo;

d) movimentos sociais radicalmente democráticos, anticapitalistas, anti-autoritários e antiburocráticos na Europa, Estados Unidos e algumas zonas da Ásia e América Latina na segunda metade dos anos de 1960;

e) movimentos sociais de democratização radical, denominada “libertação” nas relações sexuais e nas relações raciais, étnicas e de idade; e

f) crítica ao eurocentrismo como perspectiva de conhecimento, iniciado na América Latina com extensão posterior pela Europa, Ásia e África.

Em que pese o desconhecimento acerca de todas as consequências sociais que podem ser desencadeadas com os processos da globalização, o cenário tem demonstrado algumas características, as quais evidenciam implicação na des-concentração do controle da autoridade pública estatal, com reconcentração de controle de poder, tendo Viola (1997, p. 65) destacado como principais as relacionadas a seguir:

- a diluição dos limites entre o nacional e o internacional;

- a passagem do sistema internacional (Estado-cêntrico) para o sistema transnacional (Estado-cêntrico e multicêntrico)<sup>11</sup>;

- uma nova natureza da relação microssocial-macrossocial, em que o macrosocial passa a ser a sociedade planetária;

- erosão parcial do Estado nacional como centro regulador da vida social e constituidor das identidades;

- a interdependência complexa-assimétrica entre os países;

- a erosão parcial dos sistemas democráticos nacionais pelo poder crescente dos atores transnacionais e transnacionalizados.

Aponta-se como o ponto chave da questão globalização a falta de instituições de regras de jogo claras, estáveis e equitativas, de abrangência mundial, de modo a impedir grandes assimetrias, desigualdades e hegemônias. Na prática, já se verifica uma relativização da soberania, sem que existam regras de responsabilização mundial a serem seguidas, implicando no risco de que a mundialização provoque uma corrosão danosa na soberania dos Estados individuais, em favor de um sistema de poder de apenas alguns Estados.

Pertinente destacar que apesar da existência de críticas ao Estado nacional (ou individual), considerado ultrapassado para alguns, ainda é o modelo com grande probabilidade de se tornar mundialmente dominante, em função de suas realizações importantes, conforme defende Höffe (2002), podendo se destacar os seguintes feitos: separa Estado e sociedade, delimitando liberdade religiosa, econômica e cultural dos indivíduos; introduz o ensino obrigatório geral e a elevação do nível de formação e instrução de todos os cidadãos; assume responsabilidade pelos ônus decorrentes do desenvolvimento econômico; se aperfeiçoa em comunidade solidária, onde os antigos súditos são cidadãos, com responsabilidade de uns pelos outros em face do Direito; colabora para uma primeira realização da ética universalista do direito e do Estado; e dá espaço à ideia dos direitos fundamentais e dos direitos humanos. É possível sintetizar seu lado positivo pelo fato de produzir a democracia qualificada e seu lado negativo, pelo fato de acompanhar-lhe a existência fatores como: a violência, a xenofobia e sua intensificação para a guerra, o imperialismo e as limpezas étnicas e linguísticas existentes em vários lugares.

---

<sup>11</sup>Com alta diversidade de atores-forças sociais, como corporações transnacionais, organizações não-governamentais, organizações intergovernamentais, comunidades epistêmicas, mídia-formadores de opinião.



Dentro desse contexto de preocupação com os efeitos danosos à soberania, há que se destacar as mudanças no comércio e nos sistemas de produção, nas fontes de inovação tecnológica, na formação de blocos comerciais supranacionais, na interpenetração dos sistemas de comunicação, na liberalização das instituições financeiras, etc., sendo todos esses exemplos de situações que provocam aumento da insegurança, devido às mudanças no papel das grandes potências com diminuição da capacidade de governo por parte das instituições nacionais, sem que haja uma contrapartida de aumento de segurança, a partir de avanço na organização dos processos de globalização e que tenha a participação de todos os Estados-nação.

De maneira geral, não há como falar de globalização num mundo profundamente marcado pelas desigualdades, sem admitir que tal processo provoque o agravamento dessas desigualdades, pois, da forma como vem se processando a globalização, constata-se ênfase maior no consumo, o qual fica restrito aos centros de decisão de âmbito financeiro-econômico. O exército de desempregados não tem acesso aos produtos disponibilizados no mercado em escala mundial, pois não são consumidores sequer dos bens básicos de primeira necessidade, conseqüentemente, ficam à margem dessa globalização da qual só fazem parte na escala numérica da pobreza, resultado da transnacionalização da economia que exige mudanças visando à abertura das economias nacionais e à formação de mercados comuns com base em fórmulas neoliberais que exigem redução do Estado mediante cortes consideráveis do investimento público. Desenvolve-se uma modernidade sem revolução social.

O bloco imperial, formado pelo grupo dos 7 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá, acrescido mais recentemente pela Rússia) e por importantes instituições de âmbito internacional ou transnacional, tais como: Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (organização internacional de colaboração militar); Fundo Monetário Internacional (FMI); Banco Mundial; Clube de Paris; Banco Interamericano de Desenvolvimento; e Sistema Interamericano de Defesa Regional, toma decisões as quais são impostas para o resto dos demais países, envolvendo importantes centros de relações econômicas, políticas e culturais do mundo, sem que para isso tenha havido qualquer eleição ou designação pelos demais Estados integrantes do cenário mundial, implicando num governo mundial (invisível) não-democrático, embora não se constitua num efetivo Estado Mundial.

A relativização da soberania, a ausência de regras claras e equitativas, envolvendo todos os Estados-nação, em especial no que concerne à responsabilização mundial, e à constatação de que efetivamente há um bloco imperial que toma decisões, envolvendo relações

importantes para o mundo de caráter econômico, político e cultural, e as impõem para o resto dos demais países, são fatores que, em seu conjunto, comprometem a governabilidade dos Estados-nação, sendo oportuno registrar o diagnóstico de Viola (1997) consignado em quatro cenários alternativos de governabilidade global a médio e longo prazo, quais sejam:

a) Bifurcação sociocultural da humanidade com baixa governabilidade global: sistema de apartação social generalizado em escala nacional e internacional, em que os incluídos se subdividem em subcultura dominante e subcultura subordinada e não assumem responsabilidade pelos excluídos e as políticas estão baseadas numa combinação de repressão seletiva, campos de concentração e extermínio sistemáticos. Os dominantes têm foco em valores materialistas e individualistas com forte competência técnico-organizacional para conquista do mundo externo e baixa competência emocional para o autoconhecimento e a expansão interior. Já os de subcultura subordinada têm por base valores pós-materialistas e em individualidades equilibradas com desenvolvimento integrado das competências técnico-organizacional e emocional. A competição interestadual e as estruturas militares nacionais absorvem parte significativa das energias sociais e dos esforços produtivos. (VIOLA, 1997, p.75).

b) Bifurcação sociocultural da humanidade com governabilidade global oligárquica: sistema de apartação social similar ao anterior, mas com menor competição interestadual e redução dos gastos militares. Desenvolvimento das estruturas atuais de governabilidade global dos países ricos, tais como, institucionalização e reforço da coordenação interbancos centrais dos G7; Fundo Monetário Internacional mais poderoso, atenuando os riscos à circulação global de capital especulativo; Interpol expandida com vistas a combater o crime internacional organizado; agência transnacional com poderes de regulação, monitoramento e polícia no que concerne a problemas ambientais e epidemiológicos. Representa um mundo contraditório – mais seguro para os incluídos e mais opressor e cruel para os excluídos. (VIOLA, 1997, p.75).

c) Sociedade dual atenuada com governabilidade global oligárquica: sistema dual em razão dos dominantes assumirem responsabilidades pela atenuação das carências dos desprovidos, havendo possibilidade de mobilidade social dos excluídos para o *status* de incluídos. Existência de movimento de construção de instituições de governabilidade global, combinando princípios transnacionais e internacionais, tais como, Conselho de Segurança formado por representantes dos países desenvolvidos, continentais e emergentes; forças de segurança internacional sob o comando do Conselho de Segurança; e autoridades

transnacionais nas áreas de proteção ambiental, saúde pública, comunicações, financeira, comercial e controle de atividades criminais. (VIOLA, 1997, p.75).

d) Sociedade integrada com baixas assimetrias sociais e governabilidade global democrática: sistema que corresponde aos ideais iluministas e progressistas dos séculos XIX e XX, tal qual o ideal dos ambientalistas, por exemplo – uma Terra, um Mundo, um Governo. (VIOLA, 1997, p.75).

Conforme se verifica, as perspectivas predominantes apontam para uma baixa governabilidade global ou de governabilidade global oligárquica e, tanto num cenário como noutra, há um horizonte de maior dificuldade para os excluídos, com abrandamento apenas no caso da “sociedade dual atenuada”. De acordo com Viola (1997), vários vetores dos cenários da “Bifurcação sociocultural da humanidade com baixa governabilidade global” e da “Bifurcação sociocultural da humanidade com governabilidade global oligárquica” estão presentes no mundo de hoje, enquanto que o cenário da “sociedade integrada com baixas assimetrias sociais e governabilidade global democrática” é tido como bastante improvável.

Sobre esse contexto de relativização da soberania nacional, em termos de Brasil, dá-se destaque ao posicionamento da “Frente pela Soberania Nacional”, entidade criada com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), no sentido de que deve ser exigido do governo federal que dê divulgação da íntegra do acordo firmado com o FMI e outros compromissos financeiros firmados em nome do povo brasileiro, mas sem seu conhecimento e validação, bem como, que torne pública a conduta dos observadores do governo federal nas negociações relativas ao Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), em função de que tais acordos implicam abdicação da soberania e crise da unidade nacional com sujeição do país à vassalagem econômica e financeira, equivalente à perda parcial de sua independência (BONAVIDES, 1999).

No que diz respeito aos países da América Latina, há o agravante de que esses países, com exceção do México, a rigor não são exemplos de Estados-nação modernos plenamente constituídos, há menos que se admitam como nacionais sociedades e Estados fundados na colonialidade das relações de poder. Com relação ao México, ocorreram avanços tanto da sociedade quanto do Estado no processo de descolonização do poder e de democratização/nacionalização a partir da revolução social ocorrida entre 1910 e 1930, entretanto, esse processo não teve a profundidade e globalidade suficientes para a afirmação plena da sociedade e do Estado como democráticos e nacionais. (QUIJANO, 2007).

Em função dessa instabilidade da condição de Estados-nação, o processo da globalização vivenciado na América Latina foi agravado pela imposição de ajustes macroeconômicos, os quais impunham amplo corte nos gastos públicos para fazer frente ao pagamento dos serviços das dívidas externas, resultando disso, que recursos antes destinados às áreas de saúde, educação e desenvolvimento tiveram que ser direcionados para pagamentos de juros da dívida externa.<sup>12</sup> A grande consequência disso foi o agravamento de um quadro histórico de exclusão social que já existia em face da grande desigualdade na distribuição de renda.

#### 2.3.4.2 Os processos democráticos em face da globalização

Os princípios da democracia prevêm igualdade social, liberdade individual, e solidariedade social, no qual todos têm igualmente a possibilidade de participar do controle do trabalho e da autoridade coletiva, por essa razão, a democracia representa um centro de conflito de interesses entre os que batalham pela materialização desses valores e os que lutam para reduzi-los ou eliminá-los, no caso os detentores do capital.

A democracia requer que os processos de desenvolvimento econômicos sejam inseridos nos processos sociais, em face da evidência de que, pelo menos, no que concerne às políticas de redistribuição, não há como prescindir da intervenção estatal como forma de preservar a democracia e os princípios do Estado de Direito, assim, um Estado constitucional democrático deve regular e influenciar os mercados de tal forma que a sociedade possa se manter livre e justa, condição incompatível com o processo de exclusão social que tem se agravado com a globalização. Para Müller (2005), o ataque mais profundo que sofre a democracia é a exclusão social, a qual se afirma às expensas do Estado Democrático de Direito e do Estado do Bem-Estar Social e, no grau em que os mercados globais têm ditado a política, cada vez mais se tornam inoperantes as chances de monitoramento por parte dos governos, tendo por consequência o risco de a democracia cair no vazio, como frequentemente tem ocorrido.

Com o processo da globalização, ocorreu um agravamento da crise na democracia, pois, com a prevalência da transnacionalização, há um direcionamento para o autoritarismo mediante o aumento da exclusão social. Essa crescente perspectiva de aumento da desigualdade social decorre de ações associadas à hegemonia do capital financeiro e da ação predatória dos mecanismos de especulação da acumulação de capital, as quais têm provocado erosão contínua do espaço nacional-democrático e a gradual conversão dos Estados menos nacionais e democráticos em centros locais de administração e controle do capital financeiro mundial e do

---

<sup>12</sup> Ver Tabela 2 - Comparativo da “Amortização e Juros da Dívida” em relação à despesa total de 2005 a 2009.

bloco imperial. Quijano (2007, p.48), em visão semelhante à de Muller, emite a assertiva de está ocorrendo uma “contínua des-democratização e des-nacionalização de todos os Estados nacional-dependentes a qual não se chegou à consolidação do moderno Estado-nação”.

O mundo globalizado exalta a democracia não como um valor na sociedade ou como forma de participação da sociedade em sua totalidade, ou ainda, como um regime que minimize as desigualdades sociais, mas como uma necessidade à transnacionalização da produção, da tecnologia, dos mercados, dos meios de comunicação de massa, etc. Assim, trata-se de uma democracia que comporta apenas a existência de um sistema político democrático, com esteio na competição político-partidária, sustentado em eleições nas quais os indivíduos da classe excluída da sociedade são lembrados apenas na época das eleições. Para Gerschman (1997), trata-se da chamada democracia virtual, até porque exclusão social é incompatível com democracia.

O grande prejuízo para os processos democráticos, decorrente da globalização, reside na descontinuidade desses processos, sendo mais gravoso nos Estados em que esses processos não haviam adquirido estabilidade. Chama-se a atenção para o fato de que uma democracia é legitimada a partir do modo como as pessoas vivem em seu lugar e da forma como vem sendo processada a globalização – com prevalência da lei do capital, cujo único fim é a maximização do lucro – a fome e miséria têm aumentado, inclusive, nos países ricos (manifestada por meio dos grandes êxodos, do terrorismo, do crescimento da criminalidade organizada, de catástrofes climáticas generalizadas, etc.), num processo que faz paralelo com a destruição do meio ambiente.

A predominância do elemento concorrência, inerente a todos os âmbitos da globalização, traz por consequência, no nível interno da economia, o desemprego, a ameaça de perda de controle na vida política e de exclusão da democracia e, no nível externo, os perigos para o meio ambiente. Por outro lado, em função da globalização não ter sido processada nos âmbitos jurídico e político, gerando, por isso, desajuste estrutural entre a globalização dos mercados e as instituições locais dos Estados-nação, torna-se imperativo reconhecer a imprescindibilidade de uma transnacionalização dos modelos jurídico-políticos, em nível organizacional e institucional, como forma de reconstruir os perfis do direito, da política e da justiça na composição do mundo globalizado.

As situações do tipo mencionadas seriam contornáveis mediante a fixação das condições gerais de funcionamento da concorrência, cujos preceitos seriam de obrigatoriedade

para todos, ou seja, a implantação de uma ordem jurídica mundial com sustentação em organização democrática comprometida com os direitos humanos e a divisão dos poderes, de modo a evitar que a globalização seja um retrocesso em termos de direito e de democracia.

Na opinião de Höffe (2002), a instituição de uma democracia mundial, liberal, social e participativa tem caráter de urgência, mas há objeções em face da hipótese de seu eventual funcionamento, dando-se destaque às seguintes:

a) República mundial é um monstro ingovernável em função do seu tamanho e da complexa estrutura – comparando-se as disparidades de tamanho entre Liechtenstein com população de 28.500 pessoas, Suíça com 6,5 milhões de habitantes e Estados Unidos com 250 milhões de pessoas, por exemplo, parece mesmo impossível o funcionamento de uma república mundial, porém, fazendo analogia com o modelo da União Europeia, verifica-se que, nesse grupo, os países tratam a maioria dos problemas dentro do próprio território, delegando para a ordem mundial apenas alguns problemas residuais. Além disso, há problemas que requerem solução de ordem global, tais como: instituição de ordem para a paz mundial, critérios sociais e ecológicos mínimos, ministério mundial de acordos comerciais, criação de um tribunal penal internacional, etc.

b) Possibilidade de perda da grande aquisição política da idade moderna – os direitos fundamentais e os direitos humanos – o Estado individual tem conseguido manter esses direitos, entretanto, verifica-se que essa não é uma conquista plenamente consolidada, pois, em algum momento da história, países ocidentais colocaram em risco tais direitos, por exemplo, quando a França perseguiu os huguenotes, a intolerância religiosa da Inglaterra com a Colônia americana (atual E.E.U.U.) e a manutenção da escravidão até meados do século XIX. Por outro lado, os Estados individuais continuam sendo os responsáveis primários por esses direitos, sendo a república mundial um Estado secundário, o qual não seria um estado mundial central, mas um Estado mundial federativo que deve respeitar o direito e os direitos fundamentais sob pena de perder a sua legitimação.

c) Superfluidade da república mundial ante a constatação de que a paz mundial é satisfeita com uma política de democratização do mundo – não obstante os direitos humanos sejam protegidos no âmbito interno dos Estados por meio da democracia liberal e social, torna-se imperativa a necessidade de criação de uma comissão global com vistas à proteção naqueles lugares onde a prática não é estável (ex. os E.E.U.U. com a pena de morte), bem como, para dirimir conflitos entre os próprios Estados, em face da constatação que mesmo em

Estados mais democráticos é possível a realização de guerras com o amplo apoio da população, como o exemplo recente, envolvendo os Estados Unidos e o Iraque.

d) Uma ordem jurídica internacional pressupõe um sentimento de direito comum a todos os homens, uma consciência de direito universal, o que não existe até então – em que pese o fato de que todas as ordens jurídicas defendem a vida, o corpo, a propriedade e a honra como bens jurídicos fundamentais, bem como, serem os imperativos da igualdade e da imparcialidade reconhecidos globalmente, falta, ainda, a disposição para implementação dos pontos comuns de forma não-partidária e eficaz e desenvolver a consciência do direito mundial.

e) A globalização representa um risco de nivelamento – para os comunitaristas a máxima unidade social existe onde conceitos como justiça e solidariedade possuem sentido e significado no Estado individual, o qual tem sua própria tradição, cultura e língua ou um plurilinguismo bem definido. Todavia, nem os Estados, nem os cidadãos estrangeiros estão dispensados do imperativo universal do direito e da democracia, daí a assertiva de que a única república mundial moralmente legítima é a unidade federativa dos Estados, mas considerando-se os aspectos de pertença como religião, língua e profissão, os quais não integram a estatalidade, elimina-se a hipótese da exclusiva legitimação dos Estados, e o poder do Estado mundial passa a depender da comunhão entre todos os homens e entre todos os Estados - base da organização da república mundial. Na república mundial, os indivíduos são cidadãos do mundo, mas não em sentido exclusivo, mas complementar, seu direito de cidadania do mundo não substitui o direito nacional de cidadão, complementa-lhe.

A globalização, ao contrário do que é propagado, tem trazido, e trará muito mais transformações, as quais ultrapassam as fronteiras da economia, gerando uma multiplicidade de conexões e relações entre Estados e sociedade, alterando e quebrando os esquemas da ordem sócio-política baseada nas estruturas próprias dos mercados nacionais. A partir do fenômeno da globalização, segundo Julios-Campuzano (2008, p. 23-24), “enquanto o capital enche suas mãos, a democracia se esvazia de conteúdos e o Estado se converte em uma espécie de ‘convidado de pedra’ da ordem econômica internacional: submetido às regras do sistema econômico global, acaba por ceder a pugna e atira a toalha”.

Considerando-se que o tema da desigualdade social associada à globalização é tema controverso e ainda sem solução predominante, convém mencionar os posicionamentos dos globalistas - subdivididos em globalistas de orientação liberal e globalistas de orientação social-democrática - e dos cétricos, conforme estudo desenvolvido por Held e McGrew (2001),

que assim os define: globalistas – “os que consideram que a globalização contemporânea é um acontecimento histórico real”; céticos – “aqueles que a concebem como uma construção primordialmente ideológica ou mítica de valor explicativo marginal”.

Para os globalistas da concepção neoliberal, a pobreza extrema e a desigualdade global são vistas como estados de transição que tenderão a desaparecer com a modernidade global, pois a própria globalização econômica criará as condições para uma ordem mundial mais estável e pacífica. A solução para as desigualdades globais deverá ser implementada a partir da adoção de uma política de abertura ao capital global e à competição global e na busca por uma integração mais estreita da economia mundial. Para os globalistas de orientação social-democrática, a globalização é responsável por aumentar as disparidades e oprimidade de vida no mundo inteiro, com um aumento do segmento dos perdedores e desgaste da solidariedade social das nações, em função do desinteresse ou impossibilidade por parte dos governantes em arcar com o ônus da proteção aos vulneráveis. Além da competição global minar as coalizões sociais e políticas necessárias aos programas de bem-estar social, a internacionalização econômica reforça os padrões de dominação e dependência, bloqueando as possibilidades de desenvolvimento real. A solução depende da reconstrução de um projeto social democrático, com exigência da busca coordenada de programas regionais e globais que regulem as forças da globalização econômica, visando “a garantia de que os mercados globais comecem a servir às populações do mundo, e não o inverso”.

Por outro lado, para os céticos, a internacionalização econômica reforça os padrões históricos de dominação e dependência, contribuindo para que as possibilidades de desenvolvimento real permaneçam bloqueadas, “criando um mundo cada vez mais subordinado e violento, onde a pobreza, a privação e o conflito são a realidade cotidiana da maioria dos povos”. (HELD; MCGREW, 2001, p.75). Eles entendem que a solução só é possível dentro das fronteiras do Estado-nação, no qual as desigualdades podem ser enfrentadas com sucesso e legitimidade por meio do aparato dos sistemas nacionais de bem-estar social e da busca resoluta de riqueza e poder econômico-nacionais, pois os governos nacionais são os únicos instrumentos capazes de mediar e corrigir as consequências da internacionalização econômica desigual, de modo a viabilizar a efetivação da “boa comunidade”.

Conforme se verifica, há razoável consenso acerca da existência de prejuízos para os processos democráticos em face da globalização, a democracia é renegada em seu sentido substancial, pois, com a prevalência da transnacionalização, há um direcionamento para o



autoritarismo mediante o aumento da exclusão social, bem como, que a principal consequência desse tipo de “democracia” vivenciada, em que o Estado acaba não cumprindo seu papel de efetivar os direitos de cidadania, é a ausência de referências ideológicas e políticas que funcionem como alternativas à filosofia do capital transnacional que se tornou predominante. Assim, não restam dúvidas de que é preciso repensar e recriar a democracia no contexto da globalização.

### 2.3.4.3 O Brasil da globalização

Relativamente à América Latina, o centro de conflito de interesses, inerente à democracia, está num estágio ainda bem incipiente, pois não obstante no cenário das discussões políticas democracia seja uma palavra de ordem, a predominância maior do seu significado é o da participação do cidadão somente pelo voto (bem ao gosto da globalização imperial), o que tem pouca utilidade prática, em função das políticas públicas serem executadas por tecnoburocratas não eleitos e sem nenhum compromisso com os votantes (na maioria das vezes contra a vontade popular). Assim, não há que se falar na existência de controle da autoridade pública e da materialização de princípios democráticos na América Latina em tempos de globalização.

Com relação ao Estado brasileiro, sua história é marcada pela herança da estrutura escravista com conseqüente desenvolvimento econômico posterior marcado pela desigualdade. Essa estrutura revela traços próprios de uma sociedade de castas na qual se superpõem mundos socialmente radicais, separados quanto às condições de vida e unidos por formas de intercâmbio a determinadas esferas de atividade (REIS, 1997). As tendências novas, envolvendo a dinâmica tecnológica e econômica, sinalizadas pela globalização induzem ao aumento da desigualdade social, do desemprego, da pobreza e da violência urbana, implicando uma maior sedimentação da desigualdade social integrante da história brasileira.

Essa conjuntura é resultante da sujeição que é exercida sobre o país em relação aos compromissos financeiros impostos pelo FMI e demais órgãos internacionais. Ilustrativos dessa assertiva são os dados relativos à despesa pública do período de 2005 a 2009, cujo total de dispêndio com “Amortização e Juros da Dívida” correspondem a 55,37% do total da despesa, conforme se demonstra:

Tabela 2 - Comparativo da “Amortização e Juros da Dívida” em relação à despesa total de 2005 a 2009

<i>Exercício</i>	<i>Despesa Total (Gastos Diretos do Governo + Transferências de Recursos) – R\$</i>	<i>Amortização e Juros da Dívida – R\$</i>	<i>% de Amortização e Juros da Dívida em relação à despesa total</i>
2009	1.262.374.975.560,46	641.839.146.481,79	50,84
2008	1.134.888.206.999,31	559.030.230.104,78	49,26
2007	1.103.814.978.723,15	611.818.042.183,76	55,43
2006	1.082.654.452.447,12	648.546.210.711,01	59,90
2005	1.011.005.214.896,58	636.804.746.610,41	62,99
<i>TOTAL</i>	<i>5.594.737.828.626,62</i>	<i>3.098.038.376.091,75</i>	<i>55,37</i>

Fonte: BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal, 25 fev. 2010.

Assim, assiste razão a Bonavides (1999, p.56), quanto ao entendimento de que “a globalização é o fascismo branco do século XXI: universaliza o egoísmo e expatria a solidariedade”, transforma os Estados em nações na aparência, mas colônias na substância, colocando numa encruzilhada os destinos da civilização, à qual só restam duas alternativas:

Ou esta caminha armada para a luta e não importa o holocausto que possa advir, ou baixa a cerviz e assiste passiva, a uma capitulação sem honra, com o povo transformado em multidão, o cidadão em súdito, a nação em mercado, a constituição em decreto-lei ou medida provisória, o governante em sátrapa, o país em colônia (BONAVIDES, 1999, p.56).

Todavia, esse posicionamento de Bonavides (1999) encontra certa divergência nas ideias do Sociólogo e Cientista Político Lamounier (2010) que, em entrevista concedida à Revista Veja, ao referir-se aos 30 milhões de brasileiros que nos últimos sete anos ascenderam à classe média, a chamada Classe “C” do Brasil<sup>13</sup>, a qual, segundo o Sociólogo, pode ser identificada por meio da renda ou pelo nível da educação (representada em linhas gerais pelas famílias com renda mensal de R\$ 1.115,00 a R\$ 4.807,00), posicionou-se no sentido de que essa ascensão pode ter sua origem creditada à globalização, pois “[...] Tomamos conhecimento do mundo, e nossa relação comercial com outros países se fortaleceu. Isso só foi possível, evidentemente, porque nossa economia estava estabilizada e nossa moeda era respeitada”.

O resultado do levantamento efetuado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), e divulgado em out./2009 (dados de 2007), no que concerne ao *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>14</sup> 2009, demonstra o país classificado dentro do grupo das nações consideradas com “alto desenvolvimento humano” (IDH superior a 0,800) por ter conquistado o índice de 0,813, estando na 75ª posição, o que implica

<sup>13</sup> Para os sociólogos é o “conjunto de pessoas que acabam de vencer a pobreza”, correspondendo a cerca de 90 milhões de brasileiros, quase metade população. (LAMOUNIER, 2010).

<sup>14</sup> Pelas regras do índice, quanto mais próximo de 1, melhor é o resultado. Tanto em 2006, como em 2009, o melhor desempenho foi o da Noruega com 0,965 e 0,971, respectivamente.

evolução, uma vez que no *ranking* do IDH de 2006 (dados de 2004) figurava no grupo com “médio desenvolvimento” em face do seu índice de 0,792, embora na posição 69<sup>a</sup>. Entretanto, mesmo com essa classificação, permanece atrás de países vizinhos como o Chile, a Argentina, o Uruguai e a Venezuela, dos quais se destaca a Venezuela que, embora em 2006 estivesse em posição inferior à do Brasil, avançou 14 posições no *ranking* de 2009, comparados os dois períodos, ficando classificada na posição 58<sup>a</sup>. Demonstrativo a seguir:

Tabela 3 - Comparativo de IDH

IDH 2006			IDH 2009		
Posição	País	IDH	Posição	País	IDH
36	Argentina	0,863	44	Chile	0,878
38	Chile	0,859	49	Argentina	0,866
43	Uruguai	0,851	50	Uruguai	0,865
69	Brasil	0,792			
72	Venezuela	0,784	58	Venezuela	0,844
			75	Brasil	0,813
82	Peru	0,767	78	Peru	0,806
83	Equador	0,765	80	Equador	0,806

Fonte: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). IDH 2006; IDH 2009.

Considera-se, também, que não obstante o Brasil tenha ingressado no grupo das nações consideradas com “alto desenvolvimento humano”, com base nos critérios do Pnud e tenha havido a ascensão social de cerca de 30 milhões de brasileiros nos últimos sete anos, conforme aponta Bolívar Lamounier, grande parte de sua população se encontra excluída do mercado de trabalho, uma vez que tendo população em idade ativa (pessoas com 10 anos ou mais de idade) estimada em 41.201.000 de pessoas, referência jan./2010, 7,2 % (sete vírgula dois por cento) desse total, correspondendo a 2.966.472 pessoas compõem a taxa de desocupação,<sup>15</sup> enquanto que em referência a dez./2002, a população em idade ativa (pessoas com 15 anos ou mais de idade) foi estimada em 33.777.193 de pessoas e, desse total, apenas 987.030 pessoas correspondem à “população desocupada”.<sup>16</sup> Assim, a ausência do Estado no fornecimento de serviços como saúde, educação e seguridade social, implica acréscimo do número de excluídos, representando a política da globalização, de predominância do mercado, uma política de promoção e/ou agravamento da exclusão social de amplos setores da população. Acrescenta-se a isso a constatação de que a ideia de pertencer a um mundo globalizado parece ter tirado das pessoas o sentimento de pertencer a uma nação, de ter um

<sup>15</sup> Cf. Indicadores do IBGE em “Pesquisa mensal de emprego referente a jan./2010”, envolvendo as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

<sup>16</sup> Cf. Indicadores do IBGE em “Pesquisa mensal de emprego – antiga metodologia referente a dez./2002”, envolvendo as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

local de origem. E a consequência disso é a produção de diversos problemas sociais, envolvendo violência, corrupção e descaso com a vida.

Dessa forma, enquanto não for possível a concretização de regras democráticas internacionais, resta ao Estado brasileiro, em parceria com a sociedade, adotar mecanismos de observância e controle acerca dos eventuais efeitos da globalidade, percebidos até então, os quais não apenas representem empecilhos para a estabilidade da democracia, mas possam implicar em condução no sentido oposto, conforme registros neste trabalho. O direcionamento das políticas públicas internas que reduzam as desigualdades sociais parece ser um caminho viável. A razão para a adoção dos citados mecanismos teria muitos argumentos a favor, conforme se pode identificar alguns ao longo deste trabalho, mas o principal deles é o bem-estar do homem. A dignidade da pessoa humana é um valor universal que se sobrepõe a qualquer outro, devendo os regimes e sistemas, independentes da tendência, serem em favor dos indivíduos (não apenas de um pequeno grupo de indivíduos), ou seja, estarem a serviço da concretização da dignidade da pessoa humana.

### 3 CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No início do século XX, nos países de capitalismo mais avançado (incluindo-se a Europa e América do Norte), houve um avanço das estruturas estatais no sentido de dar capacidade ao Estado para intervir nos diversos âmbitos da vida social por meio das políticas públicas, sendo chamado esse fenômeno de “welfare state” – Estado do Bem-Estar Social, em função de suas ações se voltarem para a mobilização em larga escala do aparelho estatal de uma sociedade capitalista, com o fim de executar medidas orientadas para o bem-estar de sua população. No Brasil, o surgimento das principais estruturas responsáveis pelas políticas públicas dentro desse enfoque de bem-estar para a sociedade ocorreu após a Revolução de 1930, com Getúlio Vargas, mediante o surgimento do Estado nacional-desenvolvimentista. (SCHMIDT, 2007).

Com relação ao controle social, na perspectiva democrática contemporânea, tem suas bases na teoria de Rousseau que atribuiu ao povo o poder de controlar as ações do executivo, numa visão ideal do Estado totalmente controlado pelo povo, por ser este o real detentor da soberania e, o Estado a expressão da vontade geral. O controle da sociedade sobre o Estado em defesa do interesse público sobre o interesse privado nos negócios públicos é um bom referencial para analisar a atual realidade das políticas públicas no Brasil. (CORREIA, 2004).

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 3º, estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Esses objetivos são reforçados em outros artigos da Constituição, em especial, no 6º (assistência aos desamparados), 170 (conforme os ditames da justiça social), 193 (como objetivo o bem-estar e a justiça sociais) e 219 (o mercado interno

viabilizar o bem estar da população).<sup>1</sup> Eis o espaço no qual entram em cena as políticas públicas, são elas o principal instrumento disponível ao Estado para consecução dos fins constitucionais, por meio da atuação da Administração Pública na utilização dos recursos públicos que, em razão de serem escassos, exige sejam estabelecidas prioridades frente à gama de direitos a serem concretizados.

Mas será que no momento de estabelecer essas prioridades a Administração Pública o faz do melhor modo possível, otimizando os recursos e buscando a máxima efetividade dos fins constitucionais? Seria o controle social uma forma eficaz para induzir a Administração Pública à prática dessa otimização? A sociedade como principal destinatária das políticas públicas e na condição de co-responsável pelo conteúdo democrático da constituição vigente, conforme se registrará, tem o dever de se engajar na busca por controle social efetivo?

Os art. 70 a 75 do texto constitucional determinam a incumbência de controle por parte do próprio Estado. No que concerne à União e suas entidades da administração direta e indireta, cabe ao Controle Interno do Poder Executivo e ao Controle Externo, o qual é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Relativamente aos estados, municípios e distrito federal, por meio de tribunais de contas, cuja organização, composição e fiscalização deve seguir, no que couber, as normas aplicadas pela União. Entretanto, tais órgãos têm limitações, tanto de ordem material, quanto de recursos humanos, tendo, como consequência disso, um desempenho aquém do necessário. Todavia, não obstante seja importante destacar a existência de tais formas de controle, estas não serão objetos de estudo do presente trabalho.

Relativamente aos indivíduos, a Constituição Federal de 1988 dotou a sociedade de instrumentos de participação direta, tais como: plebiscito, referendo, iniciativa popular, direito de revogação e veto popular, entretanto, em termos práticos, tais instrumentos não têm sido suficientes para otimizar a efetividade dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, dos objetivos da República brasileira. Contudo, há vários outros indicativos constitucionais em favor de outras formas de participação direta, as quais serão tratadas neste capítulo.

---

<sup>1</sup> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a **assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição.” “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da **justiça social**, observados os seguintes princípios:” “Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o **bem-estar e a justiça sociais**.” “Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o **bem-estar da população** e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal”. (grifos nossos)

Trata-se de formas de fiscalização que devem ocorrer do âmbito externo para o âmbito interno do Estado, as quais ora recebem o nome de “controle popular”, ora de “controle social do poder”, da mesma forma que ora tem por finalidade habilitar o particular a imiscuir-se nas coisas do Estado para defesa de direito ou de interesse pessoal e ora com vistas à defesa de direito ou interesse geral. O inciso XXXIV, alínea “b”, do art. 5º da Constituição Federal, o qual prevê o direito à “obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal” é um exemplo de mecanismo de defesa de direito e interesse pessoal, representando a expressão dos direitos de liberdade, assim como o inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, o qual define que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural [...]”, é um exemplo de mecanismo de defesa de interesse geral, possibilitando o exercício dos direitos de cidadania. (BRITO, 1993). O enfoque deste trabalho será centrado no controle social a partir da participação popular em instâncias do aparelho estatal, órgãos, agências ou serviços públicos responsáveis pelas políticas públicas.

### **3.1 A sociedade civil e a construção dos espaços de participação**

A síntese conceitual de sociedade civil, de Locke até os fisiocratas, referia-se ao estado da natureza ou sociedade natural. A partir de Hegel, deixa de ser uma ordem natural “que deve ser libertada das restrições e distorções impostas por más leis positivas” passando a ser o reino da dissolução, da miséria e da corrupção física e ética, o qual deve ser regulamentado, dominado e anulado na ordem superior do Estado, ou seja, inclui a esfera das relações econômicas, a formação de classes, a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo. Constitui o momento intermediário entre a família e o Estado. (BOBBIO, 1987, p. 29-30).

Para Marx, a anatomia da sociedade civil deve ser buscada na economia política, em que essa sociedade compreende todo o conjunto das relações materiais entre os indivíduos no interior de determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas e transcende o Estado e a nação, não obstante tenha de se afirmar em relação ao exterior como nacionalidade. Já Gramsci deriva seu conceito de sociedade civil de Hegel, no momento final, em que por meio da organização e da regulamentação dos diversos interesses (as corporações) são postas as bases para a passagem ao Estado. (BOBBIO, 1987).

Em relação a Gramsci, com a particularidade de que a noção geral de Estado passa a incluir elementos comuns à noção de sociedade civil, podendo-se dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, ou seja, dá-se uma hegemonia garantida pela coerção, em que para manter o consenso o Estado incorpora demandas das classes subalternas, daí a assertiva de que não existe uma distinção entre Estado e sociedade civil, mas uma unidade orgânica. O Estado gramsciano é produto das lutas sociais e nele o controle social seria movido pelas contradições presentes na sociedade civil, ora favoráveis à classe dominante, ora à classe subalterna, conforme a correlação de força entre as classes, surgindo dessa luta para a incorporação de interesses a possibilidade das classes subalternas controlarem, de alguma forma, as ações do Estado, influenciando, por consequência, na alocação dos recursos públicos. (CORREIA, 2004).

Enquanto para Marx o conjunto das relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas determinadas da consciência social, para Gramsci, não é a estrutura econômica que determina diretamente a ação política, mas sim a interpretação que se tem dela e das chamadas leis que governam o seu movimento. Segundo Bobbio (1987), a superestrutura é o momento da catarse, em que a necessidade se resolve em liberdade, entendida por Hegel como consciência da necessidade.

Dentro da perspectiva liberal contemporânea, a sociedade civil é considerada homogênea, sem conflitos de classes e portadora de interesses universais, a qual efetuará controle sobre um Estado que é neutro e que se situa acima das classes sociais. (CORREIA, 2004). Das visões de estudiosos modernos das relações sociais, destaca-se a de Habermas (1997), o qual compreende a sociedade civil como um conjunto que abrange movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam da esfera privada, condensa-os e os transmite para a esfera pública, havendo uma expectativa de superação das necessidades a partir desse processo interativo.

Como consequência do reconhecimento da necessidade de transformação social por meio do engajamento da sociedade civil, formas de participação têm sido buscadas. Um importante marco para as práticas de participação foi o processo de industrialização brasileira, impulsionado, a partir dos anos 1930, o qual criou um tipo de relação entre Estado e Sociedade. (TEIXEIRA, 2006). Ocorre que a visão de participação daquela época não tinha o mesmo sentido político que tem hoje, pois, historicamente, o controle social vinha sendo



entendido como o controle do Estado ou do empresariado sobre as massas, que não tendo capacidade de se auto-organizar deveria ser tutelada pelo Estado. (BRAVO, 2001). Tratava-se de concepção paternalista e ao mesmo tempo autoritária.

A necessidade de participação social já é reconhecida por muitos governos que buscam legitimidade para sua atuação, em função da existência de discussões, já há algum tempo, acerca da insuficiência do processo representativo para consolidar a democracia. É um rememorar da teoria de Hegel, no sentido de que a vontade universal é determinada ao nível da própria sociedade civil, e das ideias de governo de concepção republicana, na qual a política objetiva um processo inclusivo de formação da opinião e vontade dos cidadãos. Oportuno consignar o posicionamento de Albuquerque (1999), segundo o qual, a única alternativa disponível aos que defendem uma cosmovisão democrática da sociedade e de seus vínculos com o poder situa-se em um necessário resgate da ideia de soberania, no intuito de reafirmar o sentido político de formação da vontade nacional e de sua força incontrastável sobre os demais poderes privados que com ela colidam. Daí a necessária tarefa de construção de um Estado marcado pela cidadania e pelas vontades que o conforma, resultando numa expressão superior da vontade popular e da nacionalidade.

No Brasil, as primeiras experiências de participação da sociedade civil na gestão pública, visando democratizá-la, com o sentido que tem hoje, ocorreram ainda nos anos 1970 em Lages/SC e Boa Esperança/ES e nos anos de 1980 em Vila Velha/ES, todas voltadas para a participação da sociedade na gestão. (OLIVEIRA, 2004).

A Igreja Católica exerceu importante papel na construção de bases para efetivar os espaços de participação e conscientizar o cidadão. Com fundamento na Teologia da Libertação, pregada por adeptos como Leonardo Boff e Frei Beto, inseriram-se padres, freiras e membros da ação pastoral na função de orientar o povo em seu dia-a-dia para construção das ideias de organização, conquista e defesa de direitos sociais – as chamadas “organizações de base”, cujas palavras de ordem eram: educação popular (fundamentada no método de Paulo Freire), autonomia, auto-organização, independência, direitos humanos, democracia direta, etc. (CARVALHO, 1998). Esse engajamento da Igreja propiciou mudança histórica na conscientização do homem simples, funcionando como propulsora de desenvolvimento econômico e de construção de uma democracia mais social, tendo sido, também, o processo embrionário da formação dos movimentos sociais despontados nas décadas de 1970 e 1980, os quais tiveram grande participação no processo constituinte, sendo co-responsáveis pela

ampliação, no texto constitucional vigente, das formas de participação popular. (CARVALHO, 1998). A Constituição Federal de 1988 inseriu o sentido de controle social como forma de participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais.

Dentre os movimentos sociais despontados nos anos de 1980, dá-se destaque ao organizado pelos trabalhadores da metalurgia, em São Paulo, com a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), com representação nos três níveis federativos e a fundação do Partido dos Trabalhadores pelo Lula, mediante a percepção de que os trabalhadores deveriam fazer política partidária como forma de transformar em lei as conquistas obtidas nas lutas reivindicatórias. Da mesma forma que os movimentos conduzidos pela Igreja Católica, foram capazes de romper com a tradicional subordinação e condição de cidadãos de segunda classe, mediante a conquista de espaços próprios, sendo por isso, considerados construtores de uma nova esfera pública no Brasil, implicando, também, em avanço da autonomia dos trabalhadores organizados frente ao Estado.

Na visão de Weffort (1992), as questões sociais inseridas na Constituição de 1988 só estão ali pela absoluta impossibilidade de evitá-las, devido às pressões sociais exercidas no período da redação constitucional, mas tais questões permanecem marginais, inclusive, pelo fato de que a participação social no processo constituinte ocorreu por meio de grupos e movimentos sociais de caráter corporativista, os quais não tiveram capacidade de propor uma nova visão da comunidade nacional. E a consequência disso é a existência de um sistema dual – os integrados e os marginalizados – com a disponibilidade de mecanismos efetivos de participação e influência para os grupos social e economicamente dominantes e para os segmentos organizados da sociedade e um regime de coerção e de terror (nos casos extremos) para os que são muito pobres e incapazes de se organizar.

Numa visão inversa, da ótica do Estado para a sociedade, é importante ressaltar que, no início dos anos de 1990, surgiu o termo “Nova Administração Pública”, fruto de investigação acadêmica em países anglo-saxões, em especial, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, cujas teorias delimitam modelos gerenciais dos quais se destaca o de “orientação ao serviço público”, o qual representa uma fusão de ideias provindas da administração privada para aplicação no setor público, imbuídas de preocupação com a qualidade dos serviços prestados, oportunidades de participação dos usuários nas decisões de gestão pública e construção do conceito de cidadania, características do modelo que embora propício à prática de controle social ainda se encontra em estágio inicial de implementação, mesmo em países

desenvolvidos (MEDEIROS; PEREIRA, 2003), sendo essa a base teórica para a institucionalização de algumas formas de controle social no Brasil.

Para Brito (1993), a finalidade do controle social do poder, enquanto direito subjetivo, é forçar o Estado a acatar a conduta do particular perante ele próprio, obrigar o Estado a submeter-se às consequências da conduta assumida pelo particular perante o Estado. Assim, independente da forma de manifestação desse controle – denúncia, representação, reclamação, etc. – o indivíduo pretende impor ao Estado a vontade particular, que é a de ter acesso à intimidade das repartições públicas para reconstrução de fatos ou apuração de responsabilidades e desfrutar de uma situação jurídica ativa contra o Poder Público. Quanto ao Estado, nessa situação, assume a posição de subalternidade, integrando uma relação jurídica concreta com prevalência do direito subjetivo em relação ao poder político.<sup>2</sup> Todavia, considerando que o poder político não sai das mãos do Estado para as mãos do particular, que apenas aplica uma norma constitucional pré-existente, não participando, portanto do processo de elaboração jurídica, não há que se falar de participação popular, que de fato só existe quando o indivíduo, de forma individual ou associadamente, exerce o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma com dever de acatamento de toda coletividade. Brito exemplifica com os artigos 7º, inciso XI; 10, caput; 14, caput; 194, inciso VII; 198, caput; 204, inciso II; e 206, inciso VI da Constituição Federal<sup>3</sup>, previsões constitucionais de participação popular e afirma que apenas no caso do art. 204, inciso II a Constituição atrelou a palavra “participação” ao vocábulo “controle”, demonstrando que o objetivo pretendido não é o de oposição ao governo, mas o de negociação com ele para a produção de uma nova regra jurídica pública, constituindo esse fenômeno o “Estado participativo”.

<sup>2</sup> Poder político no sentido de poder de mando, de normatização, poder de definir e gerir os interesses gerais.

<sup>3</sup> “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei; Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.”

Construir formas avançadas e eficazes de controle social sobre o Estado talvez seja o maior desafio político contemporâneo, em função da ampliação da esfera de poder do âmbito local para o global, com prevalência do poderio dos bancos, do capital financeiro e do complexo industrial-militar, especialmente o norte-americano, ou seja, sob as influências da globalização. No caso brasileiro, conforme Palhano (2004), faz-se necessário o fortalecimento do poder local como meio para reduzir as desigualdades produzidas por essa ordem mundial globalizada, o que exige a participação ativa da população e da sociedade organizada.

Não obstante os efeitos da globalização sejam agravantes negativos para a consolidação dos processos democráticos internos e requeiram um certo controle de suas interferências, conforme já registrado, há muitos entraves ao controle por parte da sociedade que são inerentes ao Estado-nação, à formação autoritária do Estado brasileiro, e que precisam ser minimizados, o que, aliás, vem ocorrendo, mas falta um maior engajamento dos governos e demais políticos que, embora com gosto apurado pelo uso da palavra democracia em seus discursos, ainda contam com uma maioria conservadora que resiste em reconhecer que a legitimidade de suas decisões não tem como prescindir do controle social, da participação dos cidadãos.

### **3.2 Entraves ao exercício do controle social**

Controle social efetivo existe onde há cidadania e sociedade civil organizada que seja capaz de identificar as dificuldades a serem superadas, os mecanismos que precisam ser implementados pelo Estado e pelos próprios cidadãos e que tenham determinação para adotar as ações consideradas capazes de propiciar a superação de tais dificuldades, mesmo que esbarrando no preconceito histórico da “incapacidade” ou nas tentativas de esvaziamento das ideias por parte dos governantes e grupos políticos dominantes.

Superar os entraves ao controle social não é tarefa fácil, pois a tese da incompetência ou fragilidade da sociedade civil é antiga e parte de diferentes correntes intelectuais e políticas, as quais insistem em defender que o cidadão precisa ser tutelado, que é incapaz de exercer a cidadania. Essa tese privilegia o Estado como agente histórico e pressupõe que o homem só pode ser histórico na medida em que participa do Estado ou de um projeto deste. Em função disso, não é incomum que a organização dos intelectuais no Brasil esteja sempre em articulação com o Estado, falando por este, em nome deste ou a partir deste. (FREIRE, 2001).

Os entraves ao controle social, embora envolvam a esfera do indivíduo e a do Estado, inter-relacionam-se entre si, com uns exercendo influência sobre os outros, num processo de

autoconstrução diária, por isso mesmo, as ações minimizadoras dos efeitos de algum deles terá poder de influência sobre os demais, conforme se detalha. Entretanto, requer sejam redescobertos outros mecanismos de superação, uma vez que as forças de contenção não se limitam às fronteiras do Estado-nação. Destacam-se como principais a deficiência da cidadania dos brasileiros, a falta de acesso à informação real e de qualidade e ao excesso de uso da burocracia a serviço dos tecnocratas.

### *3.2.1 A ausência de cidadania*

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila, etc. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais. (PINSKY, 2003).

Uma política de justiça social e distributiva, com a alocação de recursos para as reais necessidades dos indivíduos, requer o crescimento da atuação dos cidadãos como agentes do processo, mediante o exercício da cidadania. Porém, no caso brasileiro, a cidadania é um processo, cuja construção ainda é bastante incipiente, pois construir cidadania democrática exige algum tipo de controle dos cidadãos sobre os governantes, como forma de proteção contra ações arbitrárias, o que só é possível se os cidadãos se sentirem participantes da formulação das leis e, a partir disso, percebam-nas como resultado de uma transação entre iguais, conforme defende Habermas.

No Brasil, tem tido participação preponderante nesse processo de construção da cidadania, os movimentos sociais nascidos a partir de demandas sociais, tais como, saúde, educação, transportes, moradia, etc., em que os indivíduos postulam condições dignas de existência e, a partir disso, começam a ter consciência de que parte da miséria em que vivem é decorrência direta de ações indevidas dos governantes e demais agentes que compõem a máquina estatal, sendo a corrupção o grande exemplo disso. Com essa percepção, começa a ser gerada uma certa indignação que acaba funcionando como o “fermento da cidadania”, por propiciar o surgimento de outros movimentos ou segmentos de movimentos sociais.

Nessa linha de raciocínio, destaca-se Alonso (1994), o qual dispõe que a discussão sobre os movimentos sociais vêm contribuindo para a formação de um consenso de que, ao se eleger a

ação coletiva enquanto um sistema de relações, o objetivo é trazer os elementos que constituem a dinâmica dos grupos formados por pessoas socialmente destituídas e que estão vivenciando um processo de perda econômica e cultural, dando-se ênfase para a auto-percepção dos participantes e para a auto-formulação de conceitos e ideias, em busca de entender que forças motivam as pessoas a participarem de um grupo, o que, por sua vez, acaba contribuindo para o desenvolvimento do cidadão, a partir da compreensão de seu ambiente.

Considerando-se que a democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios (como a desigualdade e o desemprego), permanecendo, também, os da área social, como educação, saúde, saneamento, etc., bem como, os civis, principalmente no que diz respeito à segurança individual, já se perdeu a crença de que possa resolvê-los com rapidez. (CARVALHO, 2001). E uma das razões dessa ineficácia consiste na ausência de ampla organização autônoma da sociedade, o que facilita e contribui para que os interesses corporativos consigam prevalecer, sem que a representação política funcione para resolver os grandes problemas da maior parte da população, num efetivo sistema dual (de integrados e marginalizados), conforme entendimento manifestado por Weffort. Conclui-se que, se há algo a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, democratizando o poder.

Trata-se de situação complexa, pois para que ocorra esse reforço na organização deve haver interação entre sociedade e Estado, no sentido de que este propicie aos brasileiros as mínimas condições de existência, possibilitando a formação de cidadãos capazes de sair da inércia e efetivamente participarem dos processos decisórios. Por outro lado, a inexistência de uma sociedade organizada – com cidadãos em exercício pleno da cidadania - propicia a que a destinação de recursos privilegie interesses de pequenos grupos, de elites econômicas e do capital internacional, em detrimento de uma redução dos recursos para consecução de condições mínimas de existência aos indivíduos.

Mas não é só isso. Atualmente, a cidadania deixou de ser concebida como centro de imputação de direitos e deveres das relações jurídicas entre indivíduos e Estado, para adquirir um estatuto muito mais “difuso, indefinido e borrado”, ante o fenômeno da globalização. A crise da cidadania encobre uma crise do Estado-nação como modelo de organização jurídico-política, atingindo em cheio o direito e a política, os direitos humanos e a democracia, o Estado e a Constituição, ou seja, condensa, em seu bojo, as tendências contraditórias da globalização, que exporta capitalismo e impõe pautas de organização econômica, social e

política ao mesmo tempo em que converte os direitos em simulacro condicionado pelas limitações do sistema. Julios-Campuzano (2008, p. 95-96) relaciona essas limitações em duplo sentido, conforme se registra:

- a) Pela precarização dos direitos sociais no âmbito interno dos Estados sob o pretexto de sua inviabilidade em termos sistêmicos, como consequência da autonomização do poder econômico transnacional, cujas regras cerceiam drasticamente o controle político da economia;
- b) Pela reação regressiva dos Estados desenvolvidos, que protegem seu nível de bem-estar frente às pressões migratórias, ao mesmo tempo em que submetem a titularidade dos direitos à prévia cidadania.

Nos dias atuais, dentro do caráter inovador do conceito de cidadania, destacam-se duas dimensões: o fato de ser uma derivação da experiência concreta dos movimentos sociais, em que a luta por direitos de igualdade e à diferença constituiu a base fundamental para o desenvolvimento da noção de cidadania e o fato de ter essa experiência concreta agregado cumulativamente ênfase na construção da democracia. Partindo-se dessas dimensões, identifica-se a construção da cidadania como estratégia política, enquanto construção histórica, que aponta para a construção e difusão de uma cultura democrática. A nova cidadania responde por um conjunto de interesses, desejos e aspirações de parte significativa da sociedade, que não se confunde com toda a sociedade. (DAGNINO, 1994).

Essa nova cidadania identificada por Dagnino (1994) pode ser reconhecida por alguns traços de sua construção histórica, tais como: a) trabalha com uma redefinição das ideias de direitos que consiste em “direito a ter direitos”, que inclui a invenção/criação de novos direitos surgidos a partir de lutas específicas e da prática concreta (ex. o direito à proteção ambiental, o direito à moradia, etc.); b) não se vincula às estratégias das classes dominantes e do Estado, requerem a constituição de sujeitos sociais ativos que definam o que entendem ser os seus direitos e lutem pelo seu reconhecimento (uma cidadania de baixo para cima); c) constitui uma proposta de sociabilidade na medida em que na difusão de uma “cultura de direitos” alarga o âmbito da nova cidadania, busca um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os níveis; d) tem necessidade de transcendência do foco privilegiado da relação com o Estado ou entre o Estado e o indivíduo para incluir de maneira mais intensa a relação com a sociedade civil, num processo de conquista do próprio espaço social com recusa dos lugares pré-definidos, não se limitando ao reconhecimento formal de direitos pelo Estado; e e) busca algo, além do acesso e inclusão ao sistema político, busca a construção

desse sistema, o direito de definir em qual sistema os cidadãos querem ser incluídos, ou seja, busca a invenção de uma nova sociedade (ex. orçamento participativo).

Todavia, é importante destacar uma outra concepção de sociedade civil, mais restritiva e mais despolitizada, representada por um grande número de organizações que travam discursos abstratos de defesa da cidadania e da solidariedade social, denotando um aparente consenso da sociedade e transmitindo a ideia de serem espaços democráticos em oposição ao Estado supostamente autoritário. Ocorre que essa visão tende a desgastar a noção de bem público e a fortalecer uma subjetividade antipública que, cada vez mais, reduz o ideário universalista dos direitos e o protagonismo do Estado como sujeito capaz de propiciar essa necessária universalização, o que é um equívoco, posto que, diante da força e prevalência histórica dos interesses privados na esfera pública, o Estado ainda é o agente com maior capacidade de efetivar a universalização de direitos e políticas sociais, conforme defende Raichelis (2006).

A cidadania no Brasil nunca atingiu níveis avançados de desenvolvimento em função da falta de conscientização dos espaços políticos, decorrente do baixo nível de educação por parte considerável dos indivíduos, da visão segregada entre os que governam e os que são governados, do grande número de indivíduos cuja maior luta diária é pela sobrevivência, mas principalmente porque vários direitos de cidadania são desmontados todos os dias, em nome de um Estado que privilegia o mercado em detrimento dos indivíduos e de um neoliberalismo de conveniências, que exige a intervenção estatal somente quando convém ao grande capital.

Em face do exposto, mais do que nunca, é necessário que os indivíduos tenham compreensão do ambiente em que vivem para que possam descobrir os caminhos para adquirir essa cidadania moderna e implementar a organização da sociedade, a qual depende, também, da participação do Estado, pois a ampliação dos níveis de cidadania depende tanto do fortalecimento dos processos de organização comunitária, como de políticas públicas que interfiram positivamente na formação dos indivíduos. O acesso a sistema eficaz de informações decodificadas acerca das ações do governo e dos demais agentes político-sociais é uma importante ferramenta auxiliar desse processo por propiciar a construção diária de ideias.

### *3.2.2 A falta de acesso à informação*

O acesso à informação é imprescindível para o exercício da democracia e da participação social. Rousseau já apontava a visibilidade plena como o fator diferenciador básico do regime dos estados democráticos, em relação às autocracias típicas dos grandes



estados. (SEELAENDER, 2006). No mesmo sentido, Bobbio (1997), o qual entende que a democracia pode ser definida de diversas maneiras, mas nenhuma das definições pode prescindir de incluir em seus conotativos a visibilidade ou a transparência do poder. Nesse sentido, a Constituição brasileira de 1988 estabelece, em seu artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, o acesso à informação como um direito fundamental.<sup>4</sup>

Para um Estado Democrático de Direito, a preocupação com a legitimidade é a tônica e essa legitimidade não se resume mais no voto para a escolha de representantes, requer a participação dos indivíduos em todos os níveis, em uma perspectiva de baixo para cima, o que só é possível mediante o conhecimento pleno das ações empreendidas pelo Estado, pois não há como dar legitimidade ao desconhecido. Assim, filia-se ao entendimento de Bobbio (1999, p. 406) o qual, apoiado no iluminismo kantiano, entende que o poder não tem, não deve mais ter, segredos para o homem que saiu da minoridade, e “para que o homem que chegou à maioria possa fazer uso público da própria razão, é necessário que ele tenha um conhecimento pleno das questões de Estado. [...] É necessário que o poder aja em público”.

Os meios de comunicação, sem dúvida, são instrumentos importantes para reduzir a distância entre o centro das decisões e a população, fazendo funcionar a democracia, mediante a visibilidade dos processos que envolvem a máquina estatal cujas ações têm reflexo direto sobre os indivíduos. Entretanto, há duas questões cruciais que envolvem “o acesso à informação”, colocadas com muita propriedade por Seelaender (2006, p. 65), que são a tecnocracia e a “distorção ou redução de dados” feita pelos meios de comunicação ao moldar as questões, visando atender à mídia e aos polos de poder político e econômico.

Relativamente à tecnocracia, por mais que as informações sejam disponibilizadas em sua totalidade, haverá áreas que não serão compreendidas pelo homem comum por lhe faltar o conhecimento técnico específico, requerendo um processo permanente de tradução dessas informações técnicas, daí a opinião de Seelaender (2006, p. 70-72, 77), de que o “direito de ser informado” deve abranger o “direito à explicação”, sob pena de se tornar disfuncional. Por outro lado, falta à sociedade o conhecimento necessário para decodificar as mensagens passadas pela mídia.

---

<sup>4</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento).”

Em função disso, a opinião pública sofre os efeitos de ser manipulada sem que haja, por parte dos indivíduos, a percepção disso, pois há um jogo político por trás, dando a falsa impressão de autonomia para ela, mediante os destaques em telejornais às “pesquisa de opinião” com mudança de metas partidárias, supostamente decorrente disso, ou ainda, mediante informações prestadas após sofrer recortes com reduções que, não só mudam o sentido em relação ao todo, como podem distorcer completamente. Trata-se de uma inversão no valor da informação a qual deve possibilitar ao indivíduo a formulação de sua própria opinião, ao invés de ser induzido a pensar sob determinada ótica, como frequentemente ocorre nesses casos de distorção.

Para o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, a democracia na comunicação é um elemento estratégico para a democracia plena no País, mas só tem sentido se produzir conteúdo democrático para incidir de maneira plural e descentralizada, requerendo, para isso, o estabelecimento de um Código Nacional de Ética para os meios de comunicação, fruto de uma discussão ampla e que reflita um acordo dos interessados (sociedade civil, empresários, trabalhadores da área e Estado), bem como, uma lei democrática de imprensa que forneça mecanismos rápidos e eficientes de defesa contra os abusos dos *media*, dentre outros instrumentos. (SCHRÖDER, 2004).

Embora sejam pertinentes e oportunas as sugestões efetuadas pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, em que a sociedade seria a grande favorecida, não ocorreram avanços nesse sentido, em função de dificuldades no estabelecimento do mencionado acordo no que diz respeito aos trabalhadores da área que, preocupados com a liberdade de imprensa, têm imposto dificuldades às iniciativas de regulamentação da atividade.

Todavia, ocorreram avanços noutra esfera, a do governo federal que, em nov./2004, disponibilizou à sociedade o Portal da Transparência, uma importante e inovadora ferramenta para o controle social, o qual tem por objetivo dar maior transparência à Administração Pública federal e permitir que qualquer pessoa possa acompanhar a execução dos programas e ações do Governo Federal.<sup>5</sup> Trata-se de um banco de informações contendo a execução financeira dos programas e ações do Governo Federal, cuja alimentação dos dados é de responsabilidade dos ministérios, por serem eles os órgãos executores dos programas de governo, cabendo à Controladoria-Geral da União reunir e disponibilizar tais informações,

---

<sup>5</sup> Lançado pela Controladoria-Geral da União, órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

mediante atualização mensal. O sítio está aberto a qualquer cidadão e seu acesso ocorre por meio da Internet, sem a necessidade de senha.

O portal já abriga 584 milhões de informações, abrindo ao controle social um volume de recursos da ordem de R\$ 3,8 trilhões, sendo considerado um dos mais completos sítios do gênero existentes no mundo, já tendo recebido diversos prêmios desde a sua criação, destacando-se, dentre os mais recentes, o Prêmio TI & Governo, concedido pela Plano Editorial, empresa responsável por várias publicações voltadas para o setor de tecnologia da informação (TI), cuja premiação ocorreu em 12/12/07, sendo avaliados critérios como caráter inovador, relevância social e envolvimento de recursos humanos, possibilitando ao portal ser premiado na categoria “e-Democracia”. (BRASIL, Portal da Transparência, 2007a, 2007b, *online*);

A transparência dos atos praticados pelos agentes públicos, em todos os níveis da administração dos três poderes da República, é de grande auxílio para o exercício do controle social, uma vez que a troca de informações entre governo e sociedade deve ser um processo contínuo. Entretanto, não obstante o Portal da Transparência represente uma boa ferramenta para a população e a iniciativa tenha sido bastante aplaudida, inclusive no cenário internacional, há que se considerar que cerca de 79% (setenta e nove por cento) da população com mais de dez anos de idade não acessa à Internet, num total de 120.624.911 (cento e vinte milhões, seiscentos vinte e quatro mil, novecentos e onze) pessoas, conforme Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) referente a 2005, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não tendo, portanto como usufruir dos dados disponibilizados no portal.

Em que pese a importância da criação do Portal da Transparência e a atual política de incentivo à participação social por parte do Governo Federal por meio de campanhas educativas<sup>6</sup> como, “Olho Vivo no Dinheiro Público” e “Portalzinho da Criança Cidadã”, realizadas junto a vários municípios do País ou, a “Escola Virtual”, a qual oferta cursos à distância, as informações disponibilizadas pelo próprio governo são insuficientes para propiciar ao cidadão um juízo de valor acerca da aplicação dos recursos nas políticas públicas, posto que inexistente publicidade sistemática da execução físico-financeira dos programas de governo a qual contenha avaliação acerca das não execuções orçamentárias, de forma a evidenciar ou possibilitar inferências acerca das razões e dos possíveis impactos para o atingimento do objetivo de cada política pública.

---

<sup>6</sup> Executadas pela Controladoria-Geral da União.

Oportuno ressaltar o entendimento de Bobbio (1997) de que, se não houver uma resposta à pergunta “quem controla os controladores?”, a democracia, como proposta de governo visível, estará perdida, por implicar numa tendência contrária à premissa do máximo controle do poder por parte dos cidadãos, uma vez que os governos dispõem de ilimitados instrumentos técnicos de controle acerca do que fazem os cidadãos, mas estes só têm acesso às informações e dados que o próprio Estado entende conveniente dar transparência, dos quais parte têm essa transparência mitigada pela necessidade de tradução dos tecnicismos.

Conclui-se que a falta de acesso à informação é um entrave a ser superado, o qual passa pela regulamentação da atuação dos agentes que fazem os meios de comunicação, os quais devem rever sua importância e responsabilidade em relação à sociedade, para que possam exercer o importante papel que a história lhes reservou de co-autores de uma democracia substantiva - a democracia que queremos. Com relação ao poder estatal, não obstante o Portal da Transparência, seja a mais importante ferramenta já disponibilizada à população após a Constituição de 1988 – porque possibilita uma melhor atuação, tanto por parte dos agentes de controle social institucional, quanto dos agentes de controle não institucionalizado, além de possibilitar identificar novas formas de controle a partir dos dados ali coletados – a otimização de seu uso requer atuação por parte do Estado quanto a disponibilizar à sociedade instrumentos que potencializem sua utilização, haja vista a inacessibilidade por parte considerável da população, conforme registrado, cabendo, ainda, implementar a publicidade das avaliações dos programas de governo.

### *3.2.3 A tecnocracia e a burocracia*

A primeira grande concepção de tecnocracia no contexto da sociedade capitalista é atribuída ao sociólogo francês Claude-Henri de Rouvroy, conde de Saint-Simon (1760-1825), o qual, contrariamente aos liberais clássicos, não acreditava numa economia capaz de florescer espontaneamente, assim, não via porque reduzir a um mínimo as atividades governamentais, nem admitia que os interesses individuais tivessem tendência a coincidir com o interesse geral. Entendia que a sociedade sempre esteve e estará submetida ao controle da elite educada que tenderá a estabelecer um governo mundial, constituído pelas maiores sumidades científicas, com poderes para planejar o desenvolvimento da sociedade mundial. Via a sociedade dividida em três classes: os que nada têm, os proprietários e os cientistas, cabendo o poder espiritual aos cientistas e o poder temporal aos proprietários. (MARTINS, 1975).

A noção de tecnocracia é considerada das mais ambíguas em todo o corpo conceitual das modernas ciências sociais. A primeira ambiguidade consiste em identificar os atores que a noção evoca, a qual abrange desde engenheiros, economistas, diretores de produção, cibernéticos, burocratas do Estado-maior das forças armadas até altos conselheiros científicos das autoridades governamentais. A segunda diz respeito à sua amplitude histórica, sendo atribuída, por vezes, como prenunciada por princípios de pensadores políticos de outros tempos como Platão ou Francis Bacon.<sup>7</sup> Uma terceira ambiguidade diz respeito à essência e à natureza do *kratos*, cujas teses definem seu poder como mera capacidade de influência pela consultoria técnica e decisões dos órgãos públicos até a hipótese de esvaziamento da função dos executivos na administração pública por obra dos “peritos” que tomam o lugar dos políticos, cujas decisões de caráter político cedem lugar às decisões resultantes de cálculos e previsões científicas, portanto independentes de discricionariedade. Uma quarta e última ambiguidade diz respeito ao enquadramento social dos tecnocratas que, ora são vistos como uma categoria profissional, ora como uma nova classe social. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007).

Numa visão contemporânea da tecnocracia, Bonavides (2004) descreve o tecnocrata como o “burocrata falsamente politizado, à testa do poder” que vê o desenvolvimento do País como uma operação aritmética, ignorando as implicações humanas e sociais, fazendo do homem coisa ou objeto. Para o constitucionalista, tudo começou depois de 1930, quando o País, cansado de seus bacharéis, abriu aos técnicos as portas da administração, e estes, hoje, fazem recuar a política – desprezam partidos, pois do que precisam são de computadores e cabeças frias para o raciocínio matemático de gabinete – e avançam com a planificação socioeconômica com caráter de prioridade, desprezando a dimensão humana do problema e causando fascínio nos inimigos da democracia. Na verdade, o governo tecnocrático representa a ante-sala do comunismo ou do fascismo porque despolutiza a classe média e sufoca desde o nascedouro as lideranças de vocação.

Relativamente à burocracia, o termo foi empregado pela primeira vez na metade do século XVIII, por um economista fisiocrático, Vincent de Gournay, para designar o poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal, com incumbência de funções especializadas sob o comando de um soberano da monarquia absoluta (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007). No início do século XIX, o termo é difundido em muitos países europeus, sendo utilizado de forma polêmica por liberais e radicais para atacar o formalismo, a altivez e o espírito

---

<sup>7</sup> Em Platão a sufocracia; em Francis Bacon a Nova Atlântida, instituição de pesquisa científica onde os grupos de especialistas dos vários ramos do saber trabalham para ampliar o domínio do homem sobre a natureza. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007).

corporativo da administração pública nos regimes autoritários, em especial, na Alemanha. Foi esse uso que chegou aos nossos dias, para indicar, de forma crítica, a proliferação de normas e regulamentos, a falta de iniciativa, o ritualismo e o desperdício de recursos, sendo indicativo de ineficiência das grandes organizações públicas e privadas.

Ainda no século XIX, recebe uma outra acepção que a designa como uma teoria e uma praxe da administração pública – técnica da administração pública – que é considerada a mais eficiente possível. Max Weber foi o primeiro teórico a tratar da burocracia sob uma variante moderna das soluções, descrevendo-a como a forma mais eficiente de uma organização, embora não tenha estabelecido padrões a serem aplicados, limitando-se a relacionar suas principais características, conforme, sintetizadas por Bobbio, Matteucci e Pasquino (2007) a seguir:

a) o pré-requisito de uma organização burocrática é a existência de regras abstratas que vinculam o detentor do poder, o aparelho administrativo e os dominados, sendo as ordens legítimas na medida em que o emissor não ultrapasse a ordem jurídica impessoal da qual ele recebeu poder de comando e, por simetria, o dever de obediência a tais ordens se restringe aos limites dessa ordem jurídica;

b) uma organização burocrática se caracteriza por relações de autoridade entre posições ordenadas sistematicamente de modo hierárquico com esferas de competência definidas pela divisão do trabalho e pela separação entre a pessoa e o cargo, no sentido de que os recursos administrativos pertencem ao cargo (e não à pessoa), dos quais devem ser prestado contas, bem como, pelo exercício de funções de modo continuado mediante o registro em documentos escritos; e

c) o pessoal empregado em uma estrutura administrativa burocrática é livre, sendo contratado em face das respectivas qualificações técnicas mediante recompensa salarial em dinheiro, tendo carreira regulamentada e o exercício do trabalho considerado como ocupação em tempo integral.

Tecnocracia e burocracia se inter-relacionam porque possuem interfaces. Contemporaneamente, foi o modelo de Estado “welfare state” que trouxe para a administração pública a mudança de paradigma – antes com esteio no poder pessoal de um líder que requeria adesão dos súditos, sem distinção entre o público e o privado e apoiado na tradição/costume – para um modelo burocrático, mais objetivo, mais formal, mais impessoal, mais hierárquico e mais meritocrático.

As características e elementos da administração burocrática marcaram o Estado keynesiano e os regimes de *welfare state*, marcando, também, por consequência, a gestão das políticas públicas, tanto positivamente, quanto negativamente. Se de um lado implica tratamento mais igualitário aos cidadãos em comparação com modelos anteriores, haja vista, a confiabilidade dos procedimentos administrativos executados por profissionais especializados e devidamente formalizados, o que é positivo, por outro lado, a excessiva impessoalidade no tratamento dos cidadãos, a falta de autonomia dos servidores e a centralização das decisões e dos recursos econômicos, bem como, a separação entre os formuladores das políticas e os ocupantes dos cargos superiores da administração em relação àqueles que executam as ações “em nível de rua”, torna-se negativo, devido à excessiva burocratização. (SCHMIDT, 2007, p. 1994).

A tecnocracia, composta por um círculo menor e mais restrito de técnicos, decide grandes questões envolvendo temas como: política nuclear, relações exteriores, segurança nacional, sistema tributário, combate à inflação, valorização e desvalorização da moeda, sistema educacional, etc., sem passar por um processo participativo que envolva o povo e seus representantes, quando muito franqueia uma participação plebiscitária, tornando-se mais grave, ainda, em relação a determinadas situações que exigem decisões sigilosas, porque embora os tecnocratas sejam detentores de conhecimentos especializados e se julguem imprescindíveis, não são infalíveis. (BONAVIDES, 2001).

A principal questão reside no fato de ser uma das premissas da democracia a possibilidade de que todos possam decidir a respeito de tudo, enquanto para a tecnocracia existe a pretensão de que sejam convocados para decidir somente os poucos que detêm conhecimentos específicos. O saber técnico, cada vez mais especializado, torna-se um saber de elites, de quem teve oportunidade de frequentar os bons colégios, portanto inacessível à massa, aos “marginalizados”, daí a existência de conflito apontada por Dahl, entre tecnocracia e democracia, constituindo-se em forte entrave para o exercício do controle social. Na mesma ótica, Weber já discorria sobre o uso que a burocracia fazia do “segredo de gabinete” para aumentar seu poder, sendo-lhe particularmente agradável um parlamento mal informado e por consequência incompetente. (BOBBIO, 1999, p. 410).

Dentre os perigos internos para a sobrevivência da democracia, os quais são reais, está o paradoxo tecnocrático, o qual consiste na contradição que há em exigir controle popular, condição para um regime democrático, e esse controle consistir em que a sociedade tome decisões em matérias que requerem conhecimentos especializados e inacessíveis à massa.

(BOBBIO, 1999). Nesse sentido, a tecnocracia torna-se antidemocrática, pois por seu aparato composto por homens a serviço do Estado para tratar de questões que requerem conhecimentos especializados, são desenvolvidos códigos de comunicação técnica, cujos dados, mesmo disponibilizados em sua totalidade à população, não são compreendidos pelo homem comum, dificultando, assim, sua participação. O próprio Weber visualizava que a burocracia seria uma ameaça para a democracia (SCHMIDT, 2007, p. 1993-1994), apontando três dilemas, conforme se relaciona:

- a) o crescimento da formalização negligencia cada vez mais a face material da justiça;
- b) a exigência de critérios meritocráticos leva a um novo tipo estamento social, baseado no conhecimento técnico especializado, o que reproduz a desigualdade; e
- c) a associação entre conhecimento técnico e controle dos segredos de Estado é a base de um poder específico da própria burocracia.

Com relação ao segredo de Estado, constitui outro paradoxo, pois se em princípio é excluído pela democracia, seu uso por meio da instituição dos serviços de segurança é justificado em última instância como um instrumento necessário à democracia, sendo isso evidenciado pelas próprias normas que ditam a conduta desses serviços que falam em “política informativa e de segurança no interesse e para a defesa do Estado democrático”. (BOBBIO, 1999, p. 415).

Assim, há que se reconhecer que tanto a tecnocracia como a burocracia, as quais se inter-relacionam, constituem entraves à democracia participativa, por dificultarem a participação de todos, por segregarem os que detêm o conhecimento técnico em relação aos demais e, principalmente, por fomentarem a desigualdade, não obstante tenham tido peso importante na evolução do Estado. Dessa forma, em que pesem as inúmeras reformas administrativas vivenciadas pelo Estado brasileiro, as quais não foram objetos deste estudo, nenhuma delas conseguiu otimizar o funcionamento da tecnocracia e da burocracia, exigindo-se maiores reflexões, envolvendo os seguimentos público e privado, acerca de eventual modelo de Estado a ser implementado por reformas vindouras, o qual deve buscar compatibilidade com as aspirações atuais na busca de um efetivo Estado Democrático de Direito que deve ultrapassar os limites da inserção no texto constitucional para atingir o cotidiano das pessoas, mediante a redução dos excessos burocráticos e dos tecnicismos que mais contribuem para distanciar o Estado - tornando-o inatingível e inacessível - do que para fomentar a política da participação e da parceria entre Estado e cidadãos.



### 3.3 Alguns exemplos de controle social no Brasil

Com a abertura propiciada pela Constituição Federal de 1988, além da continuidade de algumas formas de participação que já existiam com o sentido de controle social, surgiram outras formas, dando-se destaque para as que representam co-gestão, em função da possibilidade de influência nas políticas públicas e por entendê-las em consonância com as ideias de um Estado Democrático de Direito que busca a legitimidade de suas ações nos seus cidadãos, conforme exemplos: o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e as organizações não-governamentais.

#### 3.3.1 O orçamento participativo

Um exemplo de participação direta da sociedade é o orçamento participativo, instrumento que potencializa a interlocução e a negociação entre os diversos membros da sociedade e o Estado, desafiando a capacidade de ouvir, argumentar e conciliar interesses conflitantes, proporcionando a publicização das políticas públicas e o despertar do interesse coletivo nos indivíduos. Tem autorização constitucional para sua institucionalização no inciso XII do art. 29 da Constituição Federal de 1988,<sup>8</sup> tendo ganhado força com o disposto no art. 48, parágrafo único, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>9</sup> – Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 – o qual reza que será assegurada a transparência, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Essa prática de participação teve sua implementação pioneira no município de Porto Alegre/RS, em 1989 (GARCIA, 2003). O processo inicia-se mediante discussões ativas nos bairros visando à escolha das demandas e prioridades de cada localidade, para, em seguida, a Prefeitura organizar reuniões plenárias por temas, os quais são discutidos com os delegados regionais objetivando a aprovação de propostas por áreas de investimentos, sendo,

<sup>8</sup> “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)”.

<sup>9</sup> “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009). I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)”.

posteriormente, consolidadas no Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento. Durante os fóruns regionais para aprovação do plano de investimento, são eleitas as comissões de fiscalização, cuja missão consiste em fiscalizar a implementação do orçamento, com vistas a certificar-se de que ocorre nos termos em que aprovado.

Posteriormente, em 1993, ocorreu a implementação da prática em Belo Horizonte, cuja efetivação envolve três rodadas de assembleias regionais. Na primeira, a Secretaria do Planejamento por meio da Coordenação do Orçamento Participativo apresenta para cada regional o resultado do ano anterior e a fase em que se encontram as ações. Na segunda, a prefeitura apresenta a disponibilidade de recursos para obras, cuja distribuição baseia-se no Índice de Qualidade de Vida de cada regional, com observância de proporcionalidade inversa, ou seja, quanto mais alto o índice, menor a quantidade de recursos a ela destinada. A terceira rodada consiste na votação das obras a serem executadas e na eleição dos delegados de cada regional, bem como, na realização das “Caravanas das Prioridades” que envolve o processo de negociação entre os membros de cada uma das comunidades de cada regional, já tendo ocorrido casos em que, a partir dessas negociações, os delegados eleitos, ao visitarem comunidades mais carentes do que as que representam, declinaram de suas demandas em favor das mais carentes. (AVRITZER, 2002).

As duas cidades têm em comum o fato de que a população de baixa renda sofreu interferências negativas nas formas de vida cotidiana, tais como: o não recebimento de obras de infra-estrutura urbana e o deslocamento de grande parte das favelas mais centrais para a periferia da cidade durante o período autoritário. Assim, essa proposta de orçamento participativo surgiu como uma inovação introduzida pelos movimentos sociais, em nível público, no processo de luta contra o autoritarismo, tendo em comum, também, o fato de terem sido implementados em cidades onde o chefe do executivo local foi eleito pelo Partido dos Trabalhadores.

Na gestão de 1997-2000, o orçamento participativo ganhou força e atingiu 140 municípios em todas as regiões do Brasil, tendo se diversificado e atingido outros grandes centros urbanos como São Paulo, Goiânia, Recife e outras cidades como Campina Grande/PB, Santo André/SP, Maringá/PR, Camaragibe/PE, Icapuí/CE, Alagoinha/PI e outros. (OLIVEIRA, 2004).

Da prática do orçamento participativo destacam-se como efeitos positivos: o fato de representar instrumento com potencial de democratização e inversão de prioridades, mediante o direcionamento dos recursos públicos para os reais interesses da população; a quebra da rigidez e

centralização da máquina administrativa; a capacidade de atrair a camada mais pobre da população; e o fato de propiciar a participação dos indivíduos em outros fóruns e espaços de negociação a partir dessa experiência. Com relação aos efeitos negativos, o destaque é para a falta de qualificação técnica e política das lideranças sociais, no que diz respeito ao encaminhamento de propostas, de negociação e de superação dos particularismos corporativos e ideológicos. Essas fragilidades fazem dessas lideranças presas fáceis dos “tentáculos da cooptação”.

Outro fator importante a considerar é o aspecto do compromisso dos governos que, em alguns casos, reduz-se a “marketing” e “fachada democrática” a cargo de alguma secretaria de “relações com a comunidade” com permanência das setorizações tecnocráticas nas demais secretarias, ou mesmo, quando submete à deliberação do Conselho do Orçamento um percentual irrisório dos recursos, numa clara demonstração de querer parecer uma administração democrática, mas sem nenhum interesse em contribuir com o processo, prática que só tem sido possível em face do despreparo de algumas lideranças sociais. (CARVALHO, 1998).

Todavia, os processos do orçamento participativo tem sido alvo de crítica de Câmaras Municipais Legislativas, com base no argumento de que os vereadores detêm uma maior legitimidade em face do maior número de votos com que foram eleitos nos municípios maiores. (CARVALHO, 1998). Essa crítica exige que se traga à tona a questão da soberania popular, na afirmativa de que o povo é o real detentor do poder e, embora eleja representantes, mantém legitimidade para participar das decisões e exercer controle. Ademais, as reais razões dessas críticas residem no fato de que esses vereadores, via de regra, propõem emendas à proposta de orçamento apresentada pelo Executivo, com base em compromissos clientelistas estabelecidos nos “currais eleitorais”. Assim, o orçamento participativo funciona, também, como um instrumento de redução dessas práticas clientelistas por parte do Legislativo.

Dois aspectos merecem reflexão: o primeiro consiste em identificar se as linhas dominantes dos debates e das decisões nesse processo de participação têm origem genuína nos indivíduos participantes ou se são frutos de ideias induzidas por uma elite dominante por meio de agentes políticos, vereadores, por exemplo, que, embora tenham discurso pró-comunidade, trabalham a favor dessas elites; o segundo consiste em identificar até que ponto a prática fortalece organizações sociais autônomas em nível suficiente para mantê-las funcionando, mesmo quando não possam contar com o apoio de governos.

Com relação ao primeiro aspecto, não se tem registro estatístico dos níveis de interferência negativa de agentes políticos, mas sabe-se que ocorre em face da já mencionada falta de qualificação técnica e política de algumas lideranças sociais. Quanto ao segundo aspecto, de acordo com registros de Carvalho (1998), os processos de orçamento participativo têm promovido mais a participação individual do que o fortalecimento do tecido social, situação evidenciada em Porto Alegre, por exemplo, em que determinadas regiões já apresentam sinais de desconstituição de espaços próprios, embora, em outras épocas, tenham sido mais atuantes, sendo isso resultado da dificuldade de ultrapassar as barreiras ideológicas e corporativas e pensar a cidade como um todo, ao invés de segregar os interesses em função de um bairro, uma comunidade, uma rua, etc.

Entende-se que o orçamento participativo, além de representar uma efetiva forma de controle social, tem o condão de propiciar o desenvolvimento da cultura da participação entre os indivíduos que compõem a sociedade, implicando na minimização das lacunas existentes no funcionamento da democracia representativa, a qual passa a ser complementada pela democracia participativa. Mas não é só. Uma de suas principais virtudes consiste em possibilitar aos próprios destinatários das políticas públicas o questionamento acerca de eventuais propostas de redução dos recursos públicos destinados às políticas sociais, propostas essas que não têm clareza quanto a demonstrar que não implicam em descumprimento do Princípio Constitucional da Vedação ao Retrocesso Social. No entanto, o processo requer aperfeiçoamentos, conforme registro das fragilidades, os quais podem ser promovidos, dentre outros meios, mediante a realização de fóruns entre as mais diversas regiões com as respectivas lideranças para a troca de experiências e a promoção de cursos promovidos pelo Estado sob o formato de estágios.

### *3.3.2 Os conselhos gestores de políticas públicas*

Outro exemplo de participação direta dos cidadãos ocorre por meio da integração nos conselhos gestores de políticas públicas, os quais funcionam ou, pelo menos, deveriam funcionar, como canais efetivos de participação, possibilitando que o cidadão saia do papel de mero expectador dos negócios do Estado para exercer papel ativo nas decisões que afetam sua comunidade, seu bairro, ou seu município. Todavia, o funcionamento dessa participação embora se considere direta, devido aos conselhos serem integrados por cidadãos, ocorre nos moldes da democracia representativa, em função dos membros serem escolhidos pelos próprios pares para atuar vocalizando demandas com poderes de decisão pelos representados.

Os formatos dos conselhos brasileiros variam de acordo com o vínculo das ações em foco, podendo ser gestores de programas governamentais ou temáticos, quando envolvidos, além das políticas públicas, com temas transversais que permeiam os direitos da sociedade, destacando-se como exemplos temáticos os conselhos de desenvolvimento municipal e os de desenvolvimento urbano. (STEFANELLO, 2009). Os conselhos têm composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, com natureza deliberativa e consultiva, podendo funcionar nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). Via de regra, são compostos por um número par de conselheiros, em que para cada conselheiro representante do Estado haverá um representante da sociedade civil. Mas há exceções a essa regra da paridade. Os conselhos de saúde, por exemplo, são compostos por 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não-governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS. A seguir, alguns exemplos de conselhos gestores de políticas públicas:

**CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:** trata-se de um colegiado deliberativo, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme estabelecido na Resolução FNDE/CD nº 32, de 10/8/2006. Tem por função controlar a execução do recurso público destinado à merenda escolar (parte federal e parte das prefeituras), mediante acompanhamento junto à Prefeitura e às escolas. Compõe-se de sete membros: um representante de Poder Executivo, um do Legislativo, dois entre professores, dois entre pais de alunos e um da sociedade civil;

**CONSELHO DE SAÚDE:** trata-se de órgão colegiado, em caráter permanente e deliberativo, que atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo, conforme Lei nº 8.142, de 28/12/1990. É composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários;

**CONSELHO DE CONTROLE SOCIAL DO BOLSA FAMÍLIA:** com orientação para serem criados em âmbito local e estadual, por instância, conselho ou comitê, instalado pelo respectivo Poder Público, respeitada a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade, conforme Instrução Normativa MDS nº 1, de 20/5/2005.<sup>10</sup> São órgãos de caráter permanente, com as funções de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, devendo ser compostos, sem prejuízo de outras áreas, que o Poder Público

---

<sup>10</sup> MDS=Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

julgar convenientes, por integrantes das áreas de: assistência social; saúde; educação; segurança alimentar; e da criança e do adolescente, quando existentes;

CONSELHO DO FUNDEF:<sup>11</sup> trata-se de um órgão colegiado, cuja função principal, nos termos do art. 4º Lei nº 9.424, de 24/12/1996, é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo em cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. Compõe-se, no mínimo, de quatro membros os quais representam a Secretaria Municipal de Educação; os professores e os diretores de escolas públicas municipais do ensino fundamental; os pais de alunos do ensino fundamental público municipal; e os servidores das escolas públicas municipais do ensino fundamental;

CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: tem a atuação regulada pela Lei nº 8.742, de 7/12/1993. Suas instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: Conselho Nacional de Assistência Social; Conselhos Estaduais de Assistência Social; Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e Conselhos Municipais de Assistência Social, sendo que, em relação aos três últimos, serão instituídos mediante lei específica. O Conselho Nacional compõe-se de 18 (dezoito) membros dos quais 50% provêm da sociedade civil. A principal função desses conselhos é acompanhar a chegada e aplicação dos recursos destinados aos programas de assistência social.

A política da criação de conselhos no Brasil já vem de longa data, como lembra Carvalho (1998) ao referir que tais conselhos incorporavam personalidades ou entidades, “notáveis” ou convenientes aos grandes interesses, como são exemplos, o Conselho Nacional e Conselhos estaduais de educação e o Conselho Nacional de Saúde que é de 1937, ano de retrocesso democrático, em face do Golpe Militar engendrado por Getúlio Vargas. Até a Ditadura Militar de 1964 foi taxada de “conselhistas”, em função da existência de conselhos que se prestavam a representar os interesses do grande capital.

Os atuais conselhos gestores de políticas públicas trazem de diferente, em relação a esses conselhos a serviço de governos (inclusive ditatoriais), o fato de serem originados dos movimentos sociais. Ocorre que, da mesma forma que em relação a outras tentativas de participação popular, os atuais conselhos sofrem a ação da repressão por meio do descaso pelos governos, quanto a lhes propiciar condições físico-financeiras de funcionamento ou, de

---

<sup>11</sup> FUNDEF=Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

cooptação, por meio da inserção de membros neutralizadores das reais demandas populares ou com pouca capacidade para a tomada de decisões, implicando em maior rotatividade e conseqüentemente menor estabilidade dos respectivos conselhos.

Esses novos conselhos, embora nascidos dos movimentos populares, gozam de um certo estado de permanência em relação às mudanças de perfis de governo (de maior ou menor abertura à participação social) em função de terem sua atuação normatizada. Ao mesmo tempo, têm grande capacidade de absorção dos movimentos organizados por tratarem de políticas públicas presentes no dia-a-dia da maioria das pessoas, como saúde, educação, moradia, etc., mas, da mesma forma que as lideranças sociais que lidam com o orçamento participativo, seus integrantes sofrem pela deficiência de capacitação técnica para formulação e análise das políticas públicas com posterior discernimento de prioridades e decisões, o que lhes tornam vulneráveis a ação de governos quanto a alijá-los dos processos decisórios ou lhes destinar apenas assuntos periféricos. Quando os governos objetivam decisões corporativas ou clientelistas, derivadas de acordos políticos escusos, agem pela via da burla e da desqualificação dos conselhos.

De acordo com estudo realizado na década de 1990, abrangendo 1.422 (um mil, quatrocentos vinte e dois) secretários municipais de saúde, foi obtido o índice 62,7% (sessenta e dois vírgula sete por cento) de secretários que consideram o Conselho de Saúde a força municipal mais influente na definição das prioridades em saúde, cujo poder de influência é bem superior ao exercido pelo Poder Legislativo, pelas políticas isoladas ou por outros órgãos municipais. (CARVALHO, 1998).

Todavia, não obstante o índice positivo apresentado pelo citado estudo no que concerne aos conselhos de saúde, de maneira geral, considerando-se os mais variados conselhos municipais, não tem sido identificados registros de participação popular satisfatória na definição do âmbito de atuação ou da respectiva composição desses conselhos gestores de políticas públicas, situação confirmada a partir da verificação da atuação desses conselhos, efetuada pela Controladoria-Geral da União, envolvendo em sua maioria os exercícios de 2003 a 2007, cujos relatórios sinalizam que o funcionamento ocorre de modo precário e sem a efetiva participação dos cidadãos, uma vez que a composição, via de regra, ocorre pela indicação de parentes do chefe do Poder Executivo local, com o fim de garantir a não interferência efetiva dos membros da comunidade na respectiva gestão e, em função disso, os respectivos conselheiros, na maioria dos casos, alegam desconhecimento de suas funções. (BRASIL, CGU, 2007 *online*).

Trata-se de um processo de esvaziamento da concepção de participação democrática, mediante o privilegiamento dos modelos tradicionais de processamento das decisões que reiteram a exclusão política dos movimentos provindos da sociedade civil, impondo-lhes um duplo desafio: o de organizar e manter a mobilização das bases societárias e o de intervir e se fazer presente nos espaços institucionais conquistados, no sentido de dar consistência e sustentação para projetos e interesses em circunstâncias onde a correlação de forças e os recursos de poder, são igualitários apenas na aparência, pois de fato visam à manutenção de projetos, interesses e propostas de atores governamentais. (FERRAZ, 2006).

Em complemento, estudos vêm demonstrando que no caso das políticas de Assistência Social e de Saúde os conselhos denotam forte presença de subalternidade e dependência, tanto na relação Estado/Sociedade, quanto na relação sociedade/população usuária, numa espécie de reinvenção dos mecanismos de tutela, pondo em xeque o controle realizado pelos respectivos conselhos. Assim, as dinâmicas desses conselhos ora contribuem para a construção do *empoderamento* dos grupos de excluídos, ora reiteram práticas de subalternização, nos casos em que a representação da sociedade é feita através de Organizações Não-Governamentais (ONGs) prestadoras de serviços de assistência social para grupos de indivíduos privados de oportunidades, de direitos e de qualidade de vida, sendo preferenciais do clientelismo e do assistencialismo e não mantendo militância ativa como sujeitos usuários das políticas nas esferas de poder. (SILVA, 2008).

Os conselhos integram um lugar de disputas entre atores sociais que buscam legitimação de suas ações, inclusive o próprio Estado, sendo parte do mecanismo de realização dos interesses e expectativas desses atores, mediante ritos burocráticos e processos de legitimação do discurso competente “configurando um organismo que encena um roteiro para-estatal, devido às ações que realizam, seus ritos e seu baixo grau de autonomia política [...]”, embora responda por certa ampliação da cidadania à medida que convoca para o espaço público atores sociais até então ausentes da cena política, não obstante em muitos casos se constituam apenas como lugar de atendimento de demandas pontuais, balconizáveis, ou simples aparelhos do Executivo em busca de racionalidade estatal. (SILVA, 2008, p. 122, 125).

Por outro lado, não se pode esquecer que esses conselhos mesmo representando uma conquista da sociedade civil com vistas a imprimir uma maior democratização nas políticas públicas, foram inseridos no contexto constitucional ao tempo em que o movimento internacional desencadeava o fortalecimento de ideologias contrárias à universalização dos



direitos sociais, buscando o crescimento do processo de privatização do público, mediante o esvaziamento das responsabilidades públicas, a desqualificação das instâncias de representação coletivas, a fragmentação do espaço público e até a despolitização da política (RAICHELIS, 2006), não sendo um momento muito fértil para a boa atuação desses conselhos que, em função disso, nem sempre cumprem sua função de instância de socialização da política e de democratização do Estado, em razão de por vezes representarem interesses particularistas de organizações ou movimentos.

Dadas essas situações, a conclusão é no sentido de que, na grande maioria dos municípios, não são identificados avanços concretos nos processos decisórios concernentes às políticas públicas, a partir da atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, até o momento. A grande maioria desses conselhos funciona na prática, como mera fachada de legitimidade das ações, em função da grande resistência por parte das forças políticas em democratizar as estruturas de poder e permitir que esses conselhos integrem o espaço decisório que lhes cabe. Mas considerando-se que a resistência e os conflitos em torno dessa forma de participação da sociedade por si só sinalizam a importância da criação desses conselhos, deve a sociedade empreender esforços no sentido de vencer os desafios de organização e manutenção de mobilização das bases para intervir de forma real nos espaços institucionais conquistados, possibilitando uma efetiva resistência à dominação e a construção de alternativas e partilha de poder.

### *3.3.3 As organizações não governamentais – ONGs*

O fortalecimento da sociedade civil por meio de uma maior participação dos cidadãos torna imperativo que decisões sejam negociadas com a participação de fóruns não-estatais. As ONGs ou redes movimentistas, nascidas nos anos 70 sob a forma de movimentos sociais relativos a direitos civis e combate à pobreza, são protagonistas desse processo atuando em parceria com o setor público, interconectando serviços complementares, articulando parcerias, mobilizando vontades, ou seja, implementando pactos entre atores sociais, organizações, projetos e serviços. Tratam-se de entidades de natureza privada que integram, nos dias atuais, o chamado terceiro setor, pois não obstante de regime predominantemente privado, o mesmo pode ser derogado por normas de direito público. Desempenham serviços não exclusivos do Estado, mas em colaboração com ele podendo receber algum tipo de incentivo para isso.

O termo ONG foi atribuído pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1946, com a definição de que se tratava de organização estabelecida por acordo intergovernamental. No Brasil, inicialmente, o termo foi usado apenas para definir as organizações que financiavam projetos de organizações brasileiras, tendo sido adotado nos anos 80 por parte dos centros de assessoria ligados a movimentos sociais, os quais posteriormente fundariam a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong). (TEIXEIRA, 2002).

Decorre do processo de avanço da democracia essa possibilidade de um maior diálogo do Estado com as organizações da sociedade civil, em face dos argumentos de que tais organizações são capazes de atender às demandas sociais dos grupos menos favorecidos, gastando menos e com maior eficiência. Baseia-se nisso, a assertiva de Teixeira (2002) de que as organizações podem progressivamente fazer mais ações pontuais, executando tarefas que eram feitas por governos, o que seria um papel paliativo, ou pode haver elaboração de um projeto amplo de articulação entre sociedade civil e Estado.

Ocorre que em dado momento, essas ONGs que fizeram história ao longo de décadas no papel de apoio aos movimentos sociais ou de agentes de educação popular, assumiram nova postura, não mais subsidiária, mas de atores com papel específico e independente. (CARVALHO, 1998). O argumento para isso é o de que na década de 90 devido à “estabilização”, desenvolvimento e aprofundamento da democracia, havia um favorecimento à interlocução com atores providos de maior institucionalidade e saber técnico. Noutras palavras, houve uma interrupção, pelo menos parcial, da contribuição que essas entidades vinham dando para o desenvolvimento de uma democracia participativa.

Essa ruptura do papel de apoio aos movimentos sociais pelas ONGs teve como principal razão a mudança de conjuntura relativa ao financiamento externo – principal fonte financeira de recursos dessas organizações. Para Ricci (2008), foi decorrente do aprofundamento dos mecanismos de co-gestão pública, a partir da Constituição de 88 e de leis que a sucederam, mas, também, em função da queda do Muro de Berlim que gerou uma nova leitura da geopolítica dos investimentos externos, com a necessidade de maior aporte de recursos para o Leste europeu com vistas à consolidação de sua tênue democratização e o despontamento da África como continente mais necessitado de apoios financeiros, bem como, em face da imposição de monitoramento e agendas européias como contraponto ao financiamento externo, requerendo a observação de resultados concretos de mudança da qualidade de vida da base social atingida por ações de ONGs financiadas por entidades da Alemanha, França e

Holanda, por exemplo, mas também do Japão, Estados Unidos e Canadá e, em razão disso, agendas de ambientalistas e direitos da mulher (tipicamente européias) passaram a integrar os projetos de entidades brasileiras, enquanto outras propostas, como as de agriculturas familiares, por exemplo, passaram a ser questionadas pelas agências financiadoras externas em face de serem identificadas como ações de baixa efetividade na mudança social, sendo nesse contexto o responsável pela queda acentuada de financiamentos às ONGs a partir do final dos anos 80 e início dos anos 90.

Com relação à tendência do Estado brasileiro pela descentralização da gestão das políticas sociais pós-Constituição de 1988, teve-se manifestação recente por meio da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, a qual define as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e relaciona em seu artigo 3º as finalidades que devem estar contidas nos respectivos objetivos sociais.<sup>12</sup>

Em função das citadas dificuldades de ordem financeira, as ONGs que antes se caracterizavam por sua relutância em adotar modelos gerenciais em razão de possuírem uma atitude altamente crítica em relação ao Estado e ao setor privado, numa espécie de aversão ao modelo burocrático, passaram a buscar novas formas de sustentação financeira e com isso veio a necessidade de fortalecer relações com outros organismos privados ou estatais. Uma das conseqüências resultante dessa busca pela sobrevivência financeira é o processo de rompimento do ideário de engajamento social, o que já vem ocorrendo. (RICCI, 2008).

Diz-se que as ONGs dos anos de 1990 são de dois tipos: as militantes ou cidadãs que são as herdeiras da cultura participativa, identitária e autônoma dos anos de 1970 e 1980 e as

---

<sup>12</sup> “Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins”

propositivas que atuam segundo ações estratégicas, com recursos de lógicas instrumental, racional e mercadológica. As militantes dos anos de 1980 lutaram pela igualdade com justiça social, criaram o discurso da participação popular, construíram um conjunto de práticas que se traduzem em cultura de cidadania, abriram espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, ou seja, contribuíram para a construção de uma efetiva democracia. As propositivas surgiram, em sua maioria, pela iniciativa de empresários e grupos econômicos, não querem ser confundidas com as antigas ONGs (preferem autodenominar-se terceiro setor), atuam sob a forma de redes associativas e tem discurso muito próximo das agências financeiras internacionais. O Banco Mundial, por exemplo, utiliza essas ONGs para vender seus créditos aos governos, sem se preocupar propriamente com as propostas dessas entidades, pois embora capture sugestões e ideias das ONGs, na prática o que faz é vender as próprias idéias e legitimar-se perante os governos, razão pela qual entre 1973 e 1988 apenas 6% (seis por cento) dos projetos financiados por esse banco envolviam ONGs e em 1994 esse percentual já correspondia a 50% (cinquenta por cento) dos seus financiamentos. (GOHN, 2000).

Nessas ONGs propositivas, de maneira geral não é o “público alvo” que toma as decisões nos projetos, pois na maioria das vezes nem mesmo é consultado, em razão do foco da ação já vir pré-determinado pela fonte financiadora, conforme já mencionado, comprometendo dessa forma a participação e a possibilidade de controle social pelos beneficiários da ação. (AFONSO et al. 2007). Com relação a funcionar como instrumento de estabilização dos processos democráticos, além desses problemas de participação, tem a fragilidade de depender do interesse de governos em manter um diálogo democrático, pois, na maioria das vezes, sobrevivem com recursos provenientes de convênios, o que lhes reduz a independência, a autonomia e a capacidade crítica na condução de conflitos decorrentes de atitudes desses governos. Além do que, se esses convênios são rompidos, como é o que ocorre quando um governo democrático é substituído por um autoritário e conservador, a atuação dessas ONGs fica comprometida. Quanto à assertiva de que “são capazes de atender às demandas sociais dos grupos menos favorecidos, gastando menos e com maior eficiência”, não se tem comprovação de que essa seja a situação real.

Com o surgimento dessas entidades do terceiro setor, as ONGs militantes perderam espaço, pois o novo campo de atuação reduz o espaço de uma cidadania emancipatória e amplia o exercício de uma cidadania outorgada, de cima para baixo, que promove a inclusão de indivíduos numa rede de serviços, em sua maioria, de caráter assistencial, transformando os cidadãos em clientes de políticas públicas. Dentre os fatores negativos dessa nova forma de

atuação, destacam-se: a usurpação de direitos sociais clássicos conquistados pelos trabalhadores (piso salarial, horário da jornada, férias, FGTS, 13º salário, etc.) pelas cooperativas que essas ONGs “ajudam” a organizar, as quais não são politizadas e, na maioria das vezes, são avessas a ideologias e integradas às políticas neoliberais e à alteração da relação cidadão-Estado, mediante a transferência de fundos públicos do Estado para execução de programas por essas entidades, geralmente de caráter compensatório e de ações emergenciais, meros paliativos dos problemas sociais, que, na prática, não implica em aumento dos recursos para a área social, ocorrendo somente uma modificação do caminho de alocação das despesas, alterando, por consequência, o caminho por onde as demandas são formuladas e organizadas, tendo como resultado final um retraimento do espaço público dos cidadãos, podendo levar à perda de direitos sociais já conquistados. Como essas novas ONGs não atuam contra as formas geradoras de exclusão, e sim sobre seus resultados, e se declaram apolíticas, embora atuem em consonância com as políticas neoliberais excludentes, favorecem o voluntarismo e o individualismo e desfavorecem a mobilização engajada. (GOHN, 2000).

Até 1990, o País contava com aproximadamente 38.000 (trinta e oito mil) ONGs e, em 2005, já atingia o total de 338.162 (trezentos trinta e oito mil, cento sessenta e duas), conforme estudo desenvolvido pelos Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) e com a Abong (2002 e 2005 *online*).

Todavia, além do fator desfavorável relativo à interrupção de suas contribuições para o desenvolvimento de uma democracia participativa por meio do processo de rompimento do ideário de engajamento social, há o fato de que muitas dessas ONGs foram criadas como mera fachada de entidades sociais, mas com o único objetivo de obter recursos públicos e aplicá-los segundo interesse de grupos políticos. O Tribunal de Contas da União calculou que, em 2006, cerca de 50% (cinquenta por cento) dos recursos repassados pela União para as ONGs e OSCIPs, o que corresponde aproximadamente a R\$ 1,5 bilhão desviado da finalidade original dos convênios. (MORAES, 2007 *online*). O caso da “máfia das ambulâncias”, com oferecimento de Denúncia pelo Ministério Público Federal, em 1/6/2006, foi o mais famoso e recente escândalo, divulgado pela mídia envolvendo essas organizações. Em razão dessa situação, foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, em 16/04/2008, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 624/2007, o qual acrescenta dois parágrafos à Lei nº 8.666/03 (lei das licitações), para tornar obrigatória a licitação nos convênios entre o governo e as entidades sem fins lucrativos, nas quais se incluem as ONGs.

Mas há, também, que se destacar que esse tipo de participação tem se mostrado positiva pela capacidade demonstrada por algumas ONGs em dinamizar os segmentos integrantes da parceria, envolvendo escolas técnicas, universidades, escritórios imobiliários, escolas privadas, empresas privadas e outros segmentos, não se restringindo ao poder público e, com isso, agregando novos conhecimentos e produzindo novos saberes, como é o exemplo dado por Carvalho (1998), da parceria entre o Movimento dos Sem Terra (MST), o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) e a empresa Coca-cola envolvendo o plantio de cana-de-açúcar e a produção de açúcar para uma fábrica da empresa em Manaus/AM. Nesse sentido, Gohn (2000) acredita que as potencialidades contidas no interior das ONGs poderão vir a gerar novos ciclos de ações coletivas contestadoras ou, até mesmo, novas formas de relações sociais e novas estruturas econômicas.

Os desvios de recursos identificados na atuação dessas organizações tornam evidente a necessidade de serem revistos os instrumentos normativos de criação e fiscalização dessas entidades. Quanto à contribuição dessas ONGs para organização e aumento de participação pela sociedade não tem se verificado, em função da mudança de foco e forma de atuação das novas ONGs, de caráter mais assistencialista, maior dependência com os governos e sem preocupação com engajamento político e construção da cidadania, como faziam as antigas ONGs e movimentos sociais. Assim, embora possam contribuir para algum *empoderamento* dos indivíduos mediante a criação de bases para formas de desenvolvimento sustentável, considerando que os recursos humanos utilizados por essas entidades ou tem caráter de trabalho voluntário ou são de contrato de trabalho precário, constata-se a incapacidade para gerarem o tecido social necessário à redução das desigualdades e fortalecimento dos processos democráticos.

### 3.3.4 *Outras formas de controle social*

Além dos exemplos de controle social, já destacados, há outras formas de participação não institucionalizada na gestão, entre os quais se relaciona: o MST (de participação social no campo), a Pastoral da Criança e a Ação da Cidadania, os Fóruns e as Audiências Públicas. Não obstante a grande importância de todas essas formas de participação, dá-se destaque aos dois últimos exemplos em função das respectivas atuações possibilitarem um aperfeiçoamento da atuação dos conselhos, ONGs e orçamentos participativos.

Relativamente aos fóruns, mesmo não institucionalizados e funcionando sem interlocução direta com o Estado, tem se caracterizado por desenvolver ações mais ágeis e

informais, mas com capacidade de influir na mudança de cultura da sociedade, sendo o grande destaque a mudança de cultura urbanística, com a intervenção do poder público nas ocupações urbanas irregulares, mediante os projetos de urbanização de favelas e a incorporação de reformas urbanas nos novos Planos Diretores Urbanos. Carvalho (1998) referencia como experiências significativas: o Fórum Nacional de Reforma Urbana que articula movimentos sociais de luta pela moradia e o Fórum em Defesa da Vida e Contra a Violência, que atua na região Sul de São Paulo, considerada uma das regiões mais violentas do mundo, mediante articulação de propostas de políticas públicas na área de segurança pública, tendo acompanhado a implantação da polícia comunitária do estado paulista. Ambos são da região de Campo Limpo, município de São Paulo.

No que diz respeito às audiências públicas, trata-se de reunião com local e data definidos e amplamente divulgados, aberto ao público, em geral, e às organizações representativas da sociedade civil, tendo por finalidade a discussão de um projeto, um orçamento, uma proposta de delegação de serviço de utilidade pública, uma grande licitação, uma grande obra ou qualquer outra iniciativa visualizada como relevante ou que cause grandes impactos para a população. São consideradas um dos instrumentos destinados a assegurar a transparência da atividade administrativa, sendo regidas prioritariamente pela Lei 9.784/99 – que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, mas contendo previsão em vários outros instrumentos legais, tais como: a Lei nº 9.868, de 10/11/1999 - que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; a Lei nº 8.625, de 12/02/1993 - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público; a Lei nº 8.666/1993 – que trata sobre licitações; a Lei nº 9.478/1997 – que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo e à respectiva agência reguladora; a Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade; e as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). A previsão em tantos instrumentos legais evidencia a vontade do legislador de submeter ao próprio povo – livre de intermediários institucionais – uma gestão mais democrática.

Dá-se destaque, ainda, embora não se constitua propriamente em uma forma de controle, a Comissão de Legislação Participativa, viabilizada, em 2001, pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, como alternativa às dificuldades de tramitação de

projetos de lei de iniciativa popular,<sup>13</sup> mediante a possibilidade efetiva de qualquer grupo organizado de cidadãos fazer chegar ao Congresso Nacional propostas de lei, sem necessidade de obter milhares de assinaturas procedentes de diferentes Estados (STEFANELLO, 2009). Entretanto, é relevante ressaltar que não obstante seja um instrumento de flexibilização da iniciativa popular, trata-se de instrumento complementar que não a substitui e ainda tem o agravante de refletir os interesses apenas de grupos organizados da sociedade civil, não englobando aqueles sem capacidade de organização.

### **3.4 Algumas reflexões sobre o controle social brasileiro**

O Estado brasileiro formalmente é de direito e democrático, conforme o disposto no art. 1º do texto constitucional, cuja redação é uma conquista dos cidadãos. Essa carta constitucional vigente contém vários dispositivos que abrem espaço à participação popular, mas as participações efetivadas, até então, carecem de qualidade e requerem das pessoas que tenham clareza quanto às propostas neoliberais que, ao invés de resolver o problema social, mediante o fortalecimento de políticas públicas inclusivas, buscam paliativos por meio de políticas compensatórias para os mais pobres, as quais não resolvem efetivamente os problemas sociais e ainda são mais vulneráveis às ideologias políticas de futuros governantes. Os governos neoliberais defendem uma minimização do Estado quando se trata de cuidar dos problemas sociais, transferindo a responsabilidade disso ao mercado e à sociedade, mas não mantêm qualquer poder imperativo quanto a não interferir, quando se trata de lançar recursos públicos no mercado para dar suporte ao grande capital, como foi o exemplo recente dos Estados Unidos que, em função da crise financeira de nível mundial, o presidente americano foi obrigado a fazer grande aporte de capital para as empresas privadas.

As formas de controle social (ou participação) delineadas neste trabalho, embora demonstrem que a maioria dos avanços obtidos foi fruto das lutas populares, as dificuldades pontuadas sinalizam que não tem havido a sedimentação da vontade política de repartir o poder por parte dos governantes que continuam usando de todos os expedientes possíveis visando à manipulação das lideranças comunitárias ou dos cidadãos participantes dos processos, tornando o que deveria ser “a era da democratização” na “era da hipocrisia pública”, conforme afirmação de Afonso et al. (2007) e, em função disso, os embates das classes populares não têm sido capazes de provocar nenhuma aliança de classe do ponto de

---

<sup>13</sup> Em face da exigência do grande nº de assinaturas, da promulgação da Constituição de 1988 até 2003, apenas dois projetos de iniciativa popular foram apresentados ao Congresso. (STEFANELLO, 2009).



vista político e ideológico com consistência para por em xeque a hegemonia do capital. Entretanto, considerando-se que a massa de excluídos foi capaz de proporcionar avanços, deve continuar lutando para ampliar os espaços de participação para que possam avançar do nível local para o nacional e posteriormente para o global. Os cidadãos precisam sair da inércia e efetivamente participar dos processos decisórios, batalhar por esse direito de participação, exercer a nova cidadania identificada por Dagnino, sob pena de haver uma constante renovação das formas de participação, sem que haja um aumento real na efetivação dos direitos fundamentais.

Por outro lado, todas as formas de participação referidas demonstram a falta de espaço para os excluídos, para os que não têm capacidade de se organizar e por isso estão abandonados à própria sorte, sendo agravante no caso brasileiro, pelo fato de que, com o neoliberalismo e suas políticas compensatórias, os direitos sociais foram sendo relegados antes mesmo que tivessem se tornado realidade para todos. Essa situação evidencia o grande equívoco que é considerar o terceiro setor ou a sociedade organizada como sendo “a sociedade civil”, bem como, que o Estado não pode fugir de sua responsabilidade de atuar como agente de efetivação da universalização de direitos e políticas sociais, de construtor de um efetivo Estado Democrático de Direito, conforme a vontade expressa na constituição, não podendo transferir tais responsabilidades para o terceiro setor ou para os próprios excluídos.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou demonstrar que o controle social das políticas públicas no Brasil é uma forma de participação cidadã com capacidade para manter as conquistas obtidas com os processos democráticos vivenciados, até então, e ampliar os horizontes da democracia – de formal para substantiva – contribuindo para reduzir as desigualdades sociais. Deu-se destaque ao contexto do País enquanto Estado nacional inserido no cenário mundial, onde a democracia vive a crise do descrédito por não ter conseguido resolver seus principais problemas, ao tempo em que é envolvida por novos problemas de caráter universal decorrentes dos processos da globalização. Essas dificuldades presentes no contexto mundial são consideradas agravantes para o Brasil, em face de tratar-se de um País que ainda não havia estabilizado seus processos democráticos, tornando-se imperativa a necessidade de ampliação do controle social como forma de complemento à democracia representativa.

De uma breve comparação dos pressupostos da democracia moderna em relação à democracia da antiga Atenas, constata-se que as diferenças não se resumem no fato de ser uma direta e outra representativa, mas, também, no fato de que se antes havia grande confusão entre o espaço público e o privado, na moderna, em função do exercício da democracia, via de regra, resumir-se no processo de eleger os que tomam as decisões, identifica-se um corpo decisório democrático, mas de decisões quase sempre alheias à vontade popular, transmitindo a concepção de que a política pertence aos políticos profissionais e não aos cidadãos e disso resultando uma separação gritante entre os espaços público e privado e, por consequência, na inexistência de uma democracia que seja ao mesmo tempo formal e substancial, baseada na ideia do governo do povo e para o povo.

Da constatação das deficiências dos processos democráticos desenvolvidos no Estado Liberal, surgido pós-revoluções, denominado Estado de Direito, nasceu o Estado Democrático de Direito, trazendo consigo exigências de ampliação da agenda dos direitos dos indivíduos para incluir os direitos sociais, visando ao “welfare state” (estado do bem-estar social). Mas também esse estado democrático de direito enfrenta variados conflitos por não ter sido capaz

de consolidar questões como: a soberania popular, a supremacia da liberdade e da igualdade e a forma de Estado e de governo mais adequados inerentes a esse estágio de democracia. Como resultado dessa constatação, têm havido avanços dos debates já questionando a necessidade de revisão dos pressupostos dessa democracia moderna, a qual tem provocado um estado de desilusão nos indivíduos e nos próprios estudiosos do tema: uns apontam as promessas não cumpridas, outros falam em reinvenção, outros questionam que democracia é vivência e não procedimentos, para outros, a representatividade em si é um equívoco em sua totalidade, etc. São muitas as teorias que dão sustentação a esse estágio de “desilusão com a democracia moderna”, havendo convergência entre os estudiosos, quanto ao entendimento de que essa democracia não tem sido capaz de reduzir as desigualdades sociais e aumentar os fatores democráticos de desenvolvimento de uma boa sociedade, resultando disso um governo de minoria, dissociado dos interesses da maioria.

Particularmente, no que concerne à democracia brasileira, esta é marcada historicamente pelo formalismo em detrimento da prática, com predominância de práticas oligárquicas, conforme demonstrado com sustentação, principalmente, nas teorias de Raimundo Faoro e Florestan Fernandes, tendo conquistado avanço no campo formal, mediante a promulgação da Constituição de 1988, com grande elenco de direitos fundamentais, mas sem maiores avanços no campo prático por não ter superado o grande distanciamento entre os indivíduos e os assuntos da esfera coletiva. Os fatos demonstram que a democracia representativa não têm sido capaz de responder, satisfatoriamente, aos anseios, pretensões e intenções da sociedade, induzindo à conclusão de que o Brasil nunca exerceu uma democracia plena.

Assim, em face dos problemas vivenciados pelo Brasil, os quais concentram grande desigualdade social e governo de prevalência da vontade de uma minoria, com indicativos de caráter mais oligárquicos do que democráticos, a grande aposta contemporânea é a democracia participativa, a qual tem o desafio de conciliar os direitos da maioria e os da minoria, posto que o Brasil tem uma sociedade pluralista e a prevalência da maioria numa sociedade com tendência à exclusão não é condição suficiente para a efetividade da democracia. Deve ser buscada uma nova contextualização do tema democracia, associada à cidadania, como forma de melhor concretizar a democracia e reduzir a deficiência na efetividade dos direitos fundamentais, em busca de uma democracia substantiva em que a justiça material faça parte do debate político e a construção do efetivo poder popular ultrapasse o caráter formal e seja buscado como essencial ao bom funcionamento da sociedade.

Em função dos problemas relativos à desigualdade social, os quais persistem, não obstante os modelos de Estado liberal, passando pelo estágio de Estado de Bem-estar Social e atingindo o recente Estado Neoliberal, os quais têm em comum o fato de não terem resolvido tais problemas, sendo uma realidade concreta o diagnóstico feito por Anderson de que o liberalismo fracassou em termos econômicos e sociais, o tema “inclusão social” faz parte da agenda atual de estudiosos e de governos, as quais evidenciam que a sociedade busca a implantação de um modelo de Estado que tenha capacidade de realizar essa inclusão, o qual deve ser capaz de imprimir ética na aplicação dos recursos públicos, de desenvolver, por meio de seus programas e parcerias com instituições privadas, os valores da cidadania e da democracia participativa, transformando os cidadãos em verdadeiros agentes do desenvolvimento, cuja atuação deve ultrapassar as fronteiras dos interesses de pequenos grupos com acesso às estruturas de poder e conquistar uma democracia substantiva.

Sendo as políticas públicas os meios de que dispõem o Estado para materialização de suas diretrizes e programas para atendimento das demandas da sociedade, destaca-se a importância de que os anseios e necessidades dos indivíduos sejam considerados desde a etapa precedente à formulação de uma política pública até a etapa em que é procedida à avaliação, esboçando-se aqui a imperativa importância de participação e controle social por parte dos integrantes da sociedade. Como o objetivo maior do controle social é o de participar da construção dos processos políticos, no sentido de fortalecer a democracia e reduzir as desigualdades sociais, deve ser fortalecido pela construção de um capital social produtivo que seja capaz de buscar uma efetiva avaliação das políticas públicas e de neutralizar os efeitos perniciosos dos grupos de interesses e da globalização, os quais, por se constituírem em fatores que contribuem para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas, influirão diretamente na consecução do objetivo pretendido pelo controle social.

O capital social manifesta-se como forma de resgate dos vínculos sociais e da sociedade civil como um todo, mediante ações ampliativas do desenvolvimento educacional dos indivíduos e criação de mecanismos de efetiva participação, dentre outros fatores, por meio de respostas reais às demandas de cunho cívico e político dos indivíduos e divulgação de eventuais resultados e consequências dessas demandas, propiciando o processo de *empoderamento* da população com vistas à qualificação da participação política.

Acerca da avaliação das políticas públicas, com a ênfase de que não deve ser procedida como mero cumprimento de uma formalidade e, sim, como instrumento de aperfeiçoamento

da formulação de novas políticas e de prestação de contas à sociedade, a qual não pode se resumir à mera disponibilização ao povo e, sim, ser debatida em assembleia pública, possibilitando a devida compreensão de seus dados, acrescentando-se a isso o fato de que tendo os controles internos dos três poderes a finalidade constitucional de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União poderiam contribuir por meio da divulgação do resultado dessas avaliações de forma sistemática e periódica.

Relativamente aos grupos de interesses ou *lobbyists*, sendo a sociedade a principal destinatária das políticas públicas é também a principal prejudicada ante a existência de vícios na relação entre setor público e privado, devendo realizar combate intenso visando um efeito inverso ao que ocorre atualmente, ou seja, que se tornem uma minoria e com menor poder de influência, pois sabe-se dos seus efeitos nocivos, mas não se tem avaliação do grau de nocividade. No que concerne à globalização, há razoável consenso acerca da existência de prejuízos para os processos democráticos, em face da prevalência da transnacionalização que propicia o autoritarismo e o aumento da exclusão social, sendo a situação mais gravosa em países como o Brasil, cuja história é marcada pelos altos níveis de desigualdades sociais e pela formação autoritária, cabendo ao Estado, em parceria com a sociedade, adotar mecanismos de observância e controle acerca dos eventuais efeitos da globalidade, dentre outros caminhos, por meio do direcionamento das políticas públicas internas que reduzam tais desigualdades.

O controle da sociedade sobre o Estado em defesa do interesse público sobre o interesse privado nos negócios públicos baseia-se na teoria de Rousseau sobre a soberania popular e tem sido apontado nos últimos anos como um caminho para fortalecimento e complemento da democracia representativa. Mas construir formas avançadas e eficazes de controle social sobre o Estado é um grande desafio político contemporâneo, em função da ampliação da esfera de poder do âmbito local para o global, com prevalência do poderio dos bancos, do capital financeiro e do complexo industrial-militar, mas também em função de outros entraves, tais como: a ausência de cidadania, a falta de acesso à informação de qualidade e a dificuldades decorrentes da tecnocracia e burocracia.

Com relação à cidadania brasileira, esta nunca atingiu níveis avançados de desenvolvimento em razão, dentre outros fatores, de vários direitos de cidadania serem desmontados todos os dias em nome de um Estado que privilegia o mercado em detrimento dos indivíduos e de um neoliberalismo de conveniências, que exige a intervenção estatal

somente quando convém ao grande capital, sendo imperativo que os indivíduos obtenham compreensão do ambiente em que vivem e descubram os caminhos para aquisição da cidadania que busque além do acesso e inclusão ao sistema político, o direito de ajudar a construir esse sistema, o qual depende, também, da participação do Estado, pois a ampliação dos níveis de cidadania depende tanto do fortalecimento dos processos de organização comunitária, como de políticas públicas que assegurem mínimas condições de existência e interfiram positivamente na formação dos indivíduos.

No que pertine à falta de acesso à informação, trata-se de entrave cuja superação passa pela regulamentação da atuação dos agentes que fazem os meios de comunicação, mas também, pela implementação dos mecanismos de transparência adotados pelo Governo Federal com destaque para o Portal da Transparência, o qual deve ter seu uso otimizado por meio de disponibilização à sociedade por parte do Estado de instrumentos que potencializem sua utilização, cabendo, ainda, a implementação da publicidade das avaliações dos programas de governo, resgatando, dessa forma, a verdadeira democracia como proposta de governo visível sob a premissa do máximo controle do poder pelos cidadãos.

Quanto à tecnocracia e burocracia, constituem obstáculos à democracia participativa, por dificultarem a participação de todos, por segregarem os que detêm o conhecimento técnico em relação aos demais e, principalmente, por fomentar a desigualdade, exigindo-se maiores reflexões, envolvendo os seguimentos público e privado, acerca de eventual modelo de Estado a ser implementado por reformas vindouras, o qual deve buscar redução dos excessos burocráticos e dos tecnicismos, como meio de fomentar a política da participação e da parceria entre Estado e cidadãos.

Dentre as formas de controle social exercidas no Brasil, dá-se destaque às que funcionam em regime de co-gestão, tendo por isso razoável poder de influência sobre as políticas públicas, quais sejam: o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e as ONGs. O orçamento participativo, além de representar uma efetiva forma de controle social, tem o condão de propiciar o desenvolvimento da cultura da participação entre os indivíduos que compõem a sociedade, sendo uma de suas principais virtudes a de possibilitar aos próprios destinatários das políticas públicas o questionamento acerca de eventuais propostas de redução dos recursos públicos destinados às políticas sociais. Mas, o processo apresenta fragilidades como: a falta de qualificação técnica e política das lideranças sociais, tornando-as vulneráveis à cooptação e ao uso reduzido a “marketing” ou “fachada

democrática” por alguns governos. Tais fragilidades requerem aperfeiçoamentos, os quais podem ser promovidos, dentre outros meios, mediante a realização de fóruns entre as mais diversas regiões com as respectivas lideranças para a troca de experiências e a promoção de cursos promovidos pelo Estado sob o formato de estágios. Seu funcionamento implica a minimização de lacunas existentes no funcionamento da democracia representativa.

Quanto à atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, conclui-se que, na grande maioria dos municípios, não são identificados avanços concretos nos processos decisórios concernentes às políticas públicas, até o momento, devido à grande maioria funcionar como mera fachada de legitimidade das ações, fruto da grande resistência por parte das forças políticas em democratizar as estruturas de poder e permitir que esses conselhos integrem o espaço decisório que lhes cabe, situação que se torna possível em função dos integrantes apresentarem deficiência de capacitação técnica para a formulação e análise das políticas públicas, tornando-se susceptíveis à ação de governos com vistas a alijá-los dos processos decisórios ou lhes destinar apenas assuntos periféricos. Todavia, deve a sociedade empreender esforços no sentido de vencer os desafios de organização e manutenção de mobilização das bases para intervir de forma real nos espaços institucionais conquistados, possibilitando uma efetiva resistência à dominação e à construção de alternativas e partilha de poder, contribuindo de forma decisiva no avanço dos processos democráticos.

Relativamente à atuação das ONGs, não obstante seja identificado tratar-se de uma participação positiva pela capacidade demonstrada por algumas delas em dinamizar os segmentos integrantes da parceria, envolvendo vários órgãos e entidades, podendo vir a gerar novos ciclos de ações coletivas contestadoras, novas formas de relações sociais e novas estruturas econômicas, tem ocorrido um crescimento acentuado da quantidade de entidades dessa natureza, as quais apresentaram problemas na aplicação dos recursos disponibilizados pela União, conforme posicionamento do Tribunal de Contas da União. Aliado a isso, há o fato de que essas ONGs não têm contribuído de forma efetiva para o aumento de participação pela sociedade em razão da mudança de foco e forma de atuação, assumindo um caráter mais assistencialista, de maior dependência com os governos e sem preocupação com o engajamento político e construção da cidadania, como faziam as antigas ONGs e movimentos sociais, induzindo à conclusão de que, embora possam contribuir para algum *empoderamento* dos indivíduos mediante a criação de bases para formas de desenvolvimento sustentável não tem demonstrado capacidade para gerarem o tecido social necessário à redução das desigualdades e fortalecimento dos processos democráticos.

Os resultados da pesquisa não confirmaram a premissa de que o controle social das políticas públicas no Brasil é capaz de ampliar os horizontes da democracia e contribuir para redução das desigualdades sociais, de forma plena. A única forma de controle que melhor demonstrou essa capacidade foi o orçamento participativo. Entretanto, evidenciaram que todo o contexto de vivência da democracia e participação ou controle social no Brasil, de maneira geral, sofrem resistências por parte de governos e políticos, quanto a impedir a sua realização efetiva, situação que é favorecida pelas limitações dos cidadãos.

Assim, em que pese o avanço do atual Governo brasileiro em favor da participação cidadã, mediante a criação do Portal da Transparência, não há como desconsiderar o fato de que os governos, quer sejam de direita ou esquerda, não são adeptos de práticas que favoreçam a co-gestão das políticas públicas entre governo e sociedade em razão, muitas vezes, de compromissos fisiológicos que beneficiam elites econômicas e/ou políticas, ao clientelismo, ao excesso do tradicional centralismo ou ao tecnicismo (CARVALHO, 1998), velhas práticas já associadas à história da democracia brasileira. Por outro lado, uma das principais razões para a falta de interesse dos cidadãos em participar dos “assuntos do Estado” decorre da descrença nos políticos, nos demais agentes públicos e nos processos, situação que pode ser amenizada por meio da criação de um espaço apropriado para divulgação dos resultados decorrentes de todos os processos de participação cidadã, inclusive, das denúncias, propiciando um sistema interativo entre o Estado e o cidadão.

O referido histórico de clientelismo e autoritarismo colocado em paralelo com o histórico das lutas sociais e suas conquistas induzem a sociedade ao entendimento de que o processo de ampliação dos seus espaços de participação em busca da construção de um “tecido social” mais resistente e de um maior avanço dos direitos em direção a um verdadeiro e legítimo Estado Democrático de Direito deve ser constante e sem a ilusão de que esse é um processo buscado pelos agentes políticos - para estes a aparência de democracia já é suficiente, como a história tem demonstrado. Se nos anos pós-ditadura militar a principal busca dos movimentos sociais era por espaços de participação e pelo direito de ser ouvido, hoje, busca-se uma participação de qualidade e que tenha consequência. Assim, há que se reconhecer que muitos avanços já foram obtidos, mas é preciso ir além, é preciso evitar que esses instrumentos sejam meramente formais, evitar que pela via da burla ou manipulação os agentes políticos e/ou elites econômicas esvaziem os processos de seus propósitos de cunho popular. Sugere-se a adoção de algumas medidas, tais como:



- a) a busca pelos indivíduos de uma maior disseminação da prática do orçamento popular, com ampliação dos valores abertos à população;
- b) a busca pelos indivíduos por ampliação do montante dos recursos orçamentários que são disponibilizados à participação popular;
- c) a criação de espaços de interação entre os conselhos municipais e estaduais com os conselhos nacionais, visando ao fortalecimento mútuo;
- d) a busca por parte dos integrantes do universo acadêmico de uma maior ampliação dos processos participativos entre as universidades e os demais membros da sociedade, realizando uma verdadeira mudança de paradigmas educacionais por meio da junção entre teoria e prática, visando a redução das desigualdades sociais;
- e) a participação dos membros dos conselhos nacionais na organização dos processos de escolhas dos membros dos conselhos estaduais e municipais, com vistas a eliminar as práticas identificadas pela Controladoria-Geral da União;
- f) a intervenção estatal junto às ONGs, com vistas a evitar a continuidade da aplicação de recursos desviados de sua finalidade e a promoção concomitante de critérios na disponibilidade desses recursos, implementando, também, a publicidade para o cidadão, da disponibilidade e finalidade de tais recursos; e
- g) a implementação pelo Estado de políticas públicas que incentivem a formação de redes e a geração de capacidades para as pessoas exercerem os processos que afetam de forma direta seu bem-estar, numa forma de aprendizado que valorize a coisa pública e o bem-estar coletivo, com vistas a diminuir o número de excluídos que não têm capacidade de se organizarem e que, em função disso, tornaram-se os marginalizados sociais.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela Gonçalves et al. Democracia, neoliberalismo e políticas públicas no velho e novo mundo: desafios para o século XXI. **Políticas Públicas**, São Luís, v.11, n. 2, p. 11-26, jul./dez. 2007.

ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. **Formação, crise e resgate do conceito de soberania**. Fortaleza, UFC, 1999. 164p. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 1999.

ALONSO, Luiza Klein. Movimentos sociais e cidadania: a contribuição da psicologia social. In: SPINK, Mary Jane Paris (Org.). **A cidadania em construção** - Uma reflexão transdisciplinar. São Paulo: Cortez, 1994. p. 75-92.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ARISTÓTELES. **A Política**. 14. ed. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Ediouro, [s.d.]. (Coleção “Clássicos de bolso”).

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 29-39.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS - ABONG. As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2002. **Estudos e pesquisas. Informação econômica**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005. **Estudos e pesquisas. Informação econômica**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em: 16 mar. 2010.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.

BADIA, F. Grupos de interesse, de promoção e de pressão. In: **Partidos – grupos de pressão**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

BAQUERO, Marcello. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mario (Org.). **Democracia** - Teoria e prática. Rio de Janeiro: Fundação Araucária/Relume Dumará, 2002. P. 105-139.

BERCOVICI, Gilberto. O impasse da democracia representativa. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (Org.). **Direito constitucional contemporâneo** - Estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 281-303.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nélon Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1987.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política**. A filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. v. 1.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. **Textos políticos da história do Brasil**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2002. v. 1.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Do país constitucional ao país neoliberal**. A derrubada da constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. São Paulo: Malheiros, 1999.

BORON, Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. **Projeto Brasil 3 tempos**, n. 1, Brasília: NAE-SECOM-PR, 2004.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projetos de lei e outras proposições**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes/>>. Acesso em: 25 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projetos e matérias legislativas**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Balço Geral da União (BGU)**, ano 2007 e 2008. Disponível em: <<http://www.controladoria.gov.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Despesa pública** (exercícios de 2005 a 2009). Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União-CGU. **Especialista americano diz que regulamentação do lobby não é tarefa fácil** – 11 nov. 2008a. Disponível em: <<http://www.sfc.fazenda.gov.br/Imprensa/Noticias/2008/noticia12408.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União-CGU. **Seminário sobre lobby é marcado pela pluralidade de opiniões** - 13 nov. 2008b. Disponível em: <<http://www.sfc.fazenda.gov.br/Imprensa/Noticias/2008/noticia12508.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União-CGU. **Relatórios de Fiscalização do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, relativos aos sorteios efetuados de 2007**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. **Portal da Transparência recebe o Prêmio TI & Governo** -14 nov. 2007a. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/noticias/>>. Acesso em: 2 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. **Novidades no Portal da Transparência facilitam ainda mais o controle social** - 10 dez. 2007b. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/noticias/>>. Acesso em: 2 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.142, de 28/12/1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7/12/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.790, de 23/3/1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 1º mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 1º mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa MDS nº 1, de 20/5/2005. Divulga orientações aos municípios, estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução FNDE/CD nº 32, de 10/8/2006. Estabelecer as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PANE. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2008.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida (Org.). **Política social e democracia**. Rio de Janeiro: Cortez, 2001. p. 43-65.

BRITO, Carlos Ayres de. Distinção entre controle social do poder e participação popular. **Revista Procuradoria Geral do Município de Fortaleza**, Fortaleza, v.2, n. 2, p. 43-52, 1993.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2001. (Cadernos Polis 2). Disponível em: <www.polis.org.br>. Acesso em: 2 mar. 2010.

CARONE, Edgard. **A Segunda República**. 3. ed. Rio de Janeiro – São Paulo: Difel, 1978.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação social no Brasil hoje. **Pólis Papers**, São Paulo, n. 2, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br>. Acesso em: 8 jan. 2010.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: políticas e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 19-30.

CORREIA, Maria Valéria da Costa. A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, n. 77, p. 148-175, mar. 2004.

CORRÊA, Oscar Dias. **A Constituição de 1967 - Contribuição crítica**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agendas das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. O caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: CARVALHO, Alysson et al. (Org.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 27-57.

COUTINHO, Carlos Néelson. **Marxismo e política**. A dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

CRUZ, Paulo Márcio. Democracia e Pós-modernidade. **Estudos Jurídicos**, São Leopoldo, v. 40, n.2, p. 88-99, jul./dez. 2007.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et al. (Org.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 11-25.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova concepção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: políticas e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia**. Participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DRUMMOND, Carlos. A lei do mais forte. No Brasil o congresso quer legalizar o lobby. **Carta Capital**, [s.l.], v. 15, n. 573, p. 68-71, nov. 2009.

EDUCAÇÃO: o real sentido do lobby. **Comunicação empresarial**, [s.l.], v. 18, n. 68, p. 32-33, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p.97-109, out. 2005.

\_\_\_\_\_. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 51, p.21-29, fev. 2003.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

\_\_\_\_\_. **Democracia e desenvolvimento**. A transformação da periferia e o capitalismo monopolista da era atual. São Paulo: Hucitec, 1994.

FERRAREZI, Elisabete. Capital social: conceitos e contribuições para as políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 4, p. 5-20, out./dez. 2003.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários de participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, n. 88, p. 59-74, nov. 2006.

FRANCO, Augusto de. **Capital Social**. Brasília: Instituto de Política Millenium, 2001.

FREIRE, Silene de Moraes. Estado, democracia e questão social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida (Org.). **Política social e democracia**. Rio de Janeiro: Cortez, 2001. p. 149-172.

GARCIA, Leice Maria. Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades. In: NASCIMENTO, Renata (Coord.). **Controle dos gastos públicos no Brasil. Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 139-178.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001. Disponível em: <<http://2009.campinas.sp.gov.br>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GERSCHMAN, Sílvia. Democracia, políticas sociais e globalização: relações em revisão. In: GERSCHMAN, Sílvia; VIANNA, Maria Lúcia Werneck (Org.). **A miragem da pós-modernidade**. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 53-64.

GOHN, Maria da Glória. **Mídia, terceiro setor e MST - Impactos sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: RCS, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. 3. ed. Tradução de George Sperber; Paulo Astor Soethe; Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, [s.d.].

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberger. Os novos paradigmas da governança solidária local na construção de um direito social condensado. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais & políticas públicas - Desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. t.8. p. 2396-2429.

HÖFFE, Otfried. Visão república mundial – democracia na era da globalização. **Veritas** – Revista Trimestral de Filosofia da PUCRS, Porto Alegre, v. 47, n. 4, p. 505-630, dez. 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores: pesquisa mensal de emprego (jan.2010)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Indicadores: pesquisa mensal de emprego – antiga metodologia (dez. 2002)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Pesquisas: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal – 2005**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 22 jun. 2008.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. **Os desafios da globalização**. Modernidade, cidadania e direitos humanos. Tradução de Clovis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social - Superando dogmas e convecionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998.

MARSON, Izabel Andrade. Joaquim Nabuco e as matrizes monárquicas da identidade brasileira. In: ATX, Günter; SCHÜLER, Fernando (Org.). **Intérpretes do Brasil - Cultura e Identidade**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2004. p. 62-85.

MARTINS, Carlos Estevam. **A tecnocracia na história**. São Paulo: Alfa Ômega, 1975.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; PEREIRA, José Matias. Controle Social no Brasil: Confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 34, n.98, p.63-72, out./dez. 2003.

MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. Desigualdade e políticas regionais de desenvolvimento: o que diz a abordagem do capital social. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANN, Klaus (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005. p. 165-190.

\_\_\_\_\_. A retórica do capital social: uma análise da obra de Robert Putnam. In: BAQUERO, Marcelo; CREMONESE, Dejalma (Org.). **Capital social: teoria e prática**. Ijuí: Unijuí, 2006, p. 11-27. Disponível em: < <http://capitalsocialsul.com.br>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

MONTEIRO, Jorge Vianna. A conjuntura das escolhas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, maio/jun. 2008.

MORAES, Filomeno. A Constituição do Brasil de 1988 e a reforma política. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (Org.). **Direito constitucional contemporâneo - Estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 173-187.

MORAES, Marcelo de. Nacional: Governo é conivente com desvio de verbas a ONGs, diz Maia. **Jornal Estadão online**, São Paulo, 8 jul.2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional/>>. Acesso em: 12 mar. 2010.

MORAIS, José Luis Bolzan de. Crise do Estado e democracia: Onde está o povo? In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes (Org.). **Democracia, direito e política: Estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller**. Florianópolis: Conceito editorial, 2006. p. 113-129.

MOREIRA, Marcílio Marques. Um fio condutor para as boas políticas públicas. **Propriedade & Ética**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 28-30, jul./ago. 2008.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo ? A questão fundamental da Democracia**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

\_\_\_\_\_. Democracia e exclusão social em face da globalização. **Revista Opinião Jurídica** – Faculdade Christus, Fortaleza, v. I, n. 6, p. 393-403, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (In)efetividade da lei na América Latina. Tradução de Otacílio Nunes. **Novos Estudos** (CEBRAP), São Paulo, n. 51, p. 37-61, jul. 1998.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 40, n.2, p. 273-288, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. Orçamento participativo: instrumento de democratização da gestão pública. In: PRAZERES, Maria Alice Bogéa; MACÊDO, Miguel (Org.). **O poder, o controle social e orçamento público**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 39-53.



PALHANO, Raimundo. Poder, controle social e orçamento público – uma introdução. In: PRAZERES, Maria Alice Bogéa; MACÊDO, Miguel (Org.). **O poder, o controle social e orçamento público**

. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 13-24.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida (Org.). **Política social e democracia**. Rio de Janeiro: Cortez, 2001. p. 25-42.

PINSKY, Jaime. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública (RAP)**, Brasília, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PLATÃO. **A República**. Tradução de Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Coleção “Os Pensadores”).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2006**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2009**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. Acesso em: 25 maio 2010.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, globalização e democracia. **Democracia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch**. Brasília, n. 6, p. 132-179, abr./jun. 2007.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 85, p. 109-116, mar. 2006.

REIS, Fábio Wanderley. O nacional e o social em tempos globais. In: GERSCHMAN, Sílvia; VIANNA, Maria Lúcia Werneck (Org.). **A miragem da pós-modernidade - Democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 43-51.

RIBEIRO, Eduardo Pontual et al. Crescimento pró-pobre no Brasil – análise exploratória. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005. p. 45-74.

RIBEIRO, Antônio Silva Magalhães. O controle social da administração pública brasileira. **Política Democrática: revista de política e cultura**, Brasília, v. 7, n. 21, p. 94-100, jul. 2008.

RICCI, Rudá. De organizações populares e movimentos sociais brasileiros. **Política Democrática: revista de política e cultura**, Brasília, v. 7, n. 21, p. 45-48, jul. 2008.

RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et al. **Curso de Introdução à Ciência Política**. Grupos de pressão e mudança política e social. Brasília: 1982, un. VI. p. 21-37.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a economia política e do contrato social**. Tradução de Maria Constança Peres Pissarra. Petrópolis: Vozes, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais & políticas públicas** - Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. t.8. p. 2307-2333.

\_\_\_\_\_. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais & políticas públicas** - Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007. t.7. p. 1988-2032.

SCHRÖDER, Celso Augusto. O poder dos *media* e o controle social. In: PRAZERES, Maria Alice Bogéa; MACÊDO, Miguel (Org.). **O poder, o controle social e orçamento público**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p.55-62.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite, Democratização pelos “mass media”? – O direito de ser informado e os limites fáticos à sua plena eficácia. In: LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes (Org.). **Democracia, direito e política**: Estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito editorial, 2006. p. 57-82.

SILVA, Jacqueline Oliveira. Conselhos, controle social e racionalidade do Estado. **Divulgação em saúde para debate**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 118-127, jun. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular** (Estudos sobre a constituição). São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, M.Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abtamo, 2003. p. 134-161. Disponível em: <<http://forumfiscal.fgv.br>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

STEFANELLO, Alaim Giovanni Fortes. O papel do Direito no controle social das políticas públicas. **Revista de Direito da Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal**, Porto Alegre, v. 1, n. 9, p. 37-52, nov. 2009.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 105-142.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; MARANHÃO, Tatiana de Amorim. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **Participação popular nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 109-119.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública (RAP)**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

LAMOUNIER, Bolivar. Entrevista. **Revista Veja**. São Paulo: Abril, n. 8, ano 43, p.15-19, 24 fev. 2010.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia, USP, UFF (EDUFF), 1987. (2ª série). v. 105. (Coleção Reconquista do Brasil).

VIEIRA, Laércio Mendes. Estado, instituições políticas e econômicas, e controle. In: NASCIMENTO, Renata (Coord.). **Controle dos gastos públicos no Brasil** - Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 17-56.

VIOLA, Eduardo. Reflexões sobre as dimensões da globalização, as novas formas sociopolíticas transnacionais e a redefinição do horizonte da democracia. In: GERSCHMAN, Sílvia; VIANNA, Maria Lúcia Werneck (Org.). **A miragem da pós-modernidade** - Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 65-77.

WEFFORT, Francisco C. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

ZIMMERMANN, A. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.