

UNIVERSIDADE LUTERANA DO BRASIL - ULBRA

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Coleção Educação a Distância

Série Livro-Texto

Dejalma Cremonese

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CONTROLE SOCIAL

Canoas, Rio Grande do Sul, Brasil

2009

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
UNIDADE 1 - PARTICIPAÇÃO COMO PRESSUPOSTO ESSENCIAL DA DEMOCRACIA	6
1.1 Diferentes formas de participação.....	6
1.2 Origem e evolução da democracia	10
UNIDADE 2 - DEMOCRACIA FORMAL: PARTICIPAÇÃO RESTRITA NA AMÉRICA LATINA	14
2.1 Democracia formal e participação restrita	14
UNIDADE 3 - O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA	20
3.1 A teoria das elites	20
3.2 A teoria pluralista	23
3.3 A teoria neomarxista	25
3.4 A teoria participacionista	27
UNIDADE 4 - O ESTADO DO BEM-ESTAR E A POLÍTICA SOCIAL.....	31
4.1 As origens do Estado de Bem-Estar Social	31
4.2 A crise do modelo keynesiano	34
4.3 Política Social.....	35
UNIDADE 5 – O ESTADO, AS CONSTITUIÇÕES E OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: DAS ORIGENS À ERA VARGAS	38
5.1 A herança colonial.....	38
5.2 As primeiras constituições	39
5.3 A ampliação dos direitos sociais	41
UNIDADE 6 – O ESTADO, AS CONSTITUIÇÕES E OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: DO DESENVOLVIMENTISMO AOS NOSSOS DIAS.....	45
6.1 A Constituição de 1946.....	45
6.2 Os Direitos Sociais no Período da Ditadura militar	46
6.3 A Constituição Cidadã de 1988.....	47
6.4 A necessidade de consolidar os direitos sociais	48

UNIDADE 7 - O ESTADO NEOLIBERAL: EVOLUÇÃO E CRISE – REPERCUSSÕES NO BRASIL	54
7.1 As origens do neoliberalismo	54
7.2 Consenso de Washington: revisão do neoliberalismo	57
7.3 A implementação do neoliberalismo no Brasil	58
7.4 Conseqüências das políticas neoliberais no Brasil	60
UNIDADE 8 - A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: ENTRAVES E PERSPECTIVAS	67
8.1 O financiamento público das campanhas eleitorais	67
8.2 A questão da proporcionalidade e da representação	71
8.3 Sobre a obrigatoriedade do voto	72
8.4 A migração de partido (troca-troca) e a fidelidade partidária	74
8.5 Lista pré-ordenada (fechada) ou aberta	76
8.6 Voto distrital ou voto misto	78
8.7 A cláusula de barreira	79
UNIDADE 9 - O CONTROLE SOCIAL E O ACCOUNTABILITY NO BRASIL	83
9.1 O excesso das Medidas Provisórias no Brasil	83
9.2 O <i>Accountability</i> como instrumento de controle social	87
UNIDADE 10 - SOCIEDADE CIVIL E CONSELHOS	90
10.1 Conselhos, democracia e desenvolvimento	95
10.2 Conselhos Distritais: um exemplo local	95
REFERÊNCIAS	100

INTRODUÇÃO

Este livro é um subsídio teórico à disciplina “Democracia Participativa e Controle Social” do curso de Gestão Pública da Universidade Luterana do Brasil – ULBRA (Modalidade - Educação a Distância).

O trabalho está dividido em dez unidades diferentes, cada uma delas abordando um tema específico. A unidade inicial discute a questão da participação, a partir da etimologia e dos diferentes tipos de participação: convencional, não-convencional e comunitário. Ainda nesta unidade, discute-se a questão da democracia, sua origem na Grécia Clássica e sua evolução histórica até o debate na modernidade.

A segunda unidade trata da questão da democracia formal e da democracia substancial (participativa) e suas implicações na América Latina. Percebe-se o predomínio da democracia formal poliárquica em boa parte dos países da América Latina. No entanto, quando falamos em democracia substancial (participativa), as experiências são deficitárias. Além da ausência da democracia participativa, o continente apresenta déficit de democracia social e econômica: altos índices de pobreza e desigualdade social.

A terceira unidade trata da participação no debate da teoria democrática contemporânea (século XX). Discorre sobre a participação nas diferentes teorias: das elites, pluralista, neomarxista e participacionista e seus respectivos representantes.

Na quarta unidade discute-se o tema do Estado de Bem-Estar Social e a sua relação com o tema das políticas sociais. O Estado de Bem-Estar Social tinha como função básica defender as políticas sociais (educação, saúde, lazer e previdência). Este modelo de Estado foi colocado em prática logo após a II Guerra Mundial em boa parte dos países europeus.

A quinta e a sexta unidades têm como objetivo debater a questão do Estado, das Constituições e dos Direitos Sociais no Brasil. A emergência tardia do Estado brasileiro em comparação com outros Estados centrais favoreceu, de certa forma, para que os direitos sociais

fossem, da mesma forma, retardados. Por essa razão, somente a partir dos anos 30 do século passado é que o Brasil passa a existir com um pensamento político, um Estado estruturado e uma sociedade organizada. A partir dessa década emergem os Direitos Sociais. A unidade quinta tem um recorte histórico das origens do Brasil (Colônia até a Era Vargas), a sexta unidade discute o Estado, as Constituições e os Direitos Sociais do Período Desenvolvimentista até os nossos dias.

Na sétima unidade discutem-se as transformações do Estado brasileiro a partir das reformas neoliberais dos anos 90, suas implicações e conseqüências.

A oitava unidade apresenta a discussão da Reforma Política no Brasil. Por muitos anos este debate é recorrente no meio político e na opinião pública. No entanto, os avanços propriamente ditos são bastante modestos. A unidade discorre sobre o financiamento público de campanha, a questão da proporcionalidade, a obrigatoriedade do voto, a migração partidária, a lista pré-ordenada, o voto distrital e a cláusula de barreira, entre outros.

A nona unidade discorre sobre o tema do controle social e do *accountability* no meio político. Trata especificamente do caso do excesso das Medidas Provisórias utilizadas de forma indiscriminada pelos governos nos últimos anos.

A última unidade apresenta uma teorização sobre os diferentes instrumentos de participação da Democracia Direta (Referendo, Plebiscito e recall), juntamente com outras experiências da democracia participativa da sociedade civil: movimentos sociais, organizações não-governamentais e Conselhos.

UNIDADE 1 - PARTICIPAÇÃO COMO PRESSUPOSTO ESSENCIAL DA DEMOCRACIA

Entende-se que os diferentes canais de participação, tanto política quanto social, convergem para o surgimento do cidadão que fomenta e consolida o processo democrático, pois “não há democracia sem seu ator principal, que é o cidadão” (DEMO, 1988, p. 71). Neste sentido, esta Unidade inicial discute aspectos gerais das diferentes formas de participação político-social (convencional, não convencional e comunitária) para, na segunda seção, discutir a questão da participação e da democracia na civilização clássica dos gregos (breve evolução histórica da democracia).

1.1 Diferentes formas de participação

A palavra “participação”, no plano conceitual, segundo Aurélio Buarque de Holanda (1988), origina-se do latim *participatio* e significa ato ou efeito de participar. Já o verbo participar, dependendo do seu uso, pode ter vários significados: a) fazer saber, informar, anunciar, comunicar; b) ter parte em; c) ter ou tomar parte; d) associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento; e e) ter traço (s) em comum, ponto (s) de contato (s).

Da mesma forma, para Avelar (2004, p. 225), “participação” provém de uma palavra latina cuja origem remonta ao século XV. Vem de *participatio*, *participacionis*, *participatum*. Significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento.

Na dimensão social, a participação é entendida como um processo real, na qual pode-se vê-la do ponto de vista das classes que operam na sociedade. A participação é vista a partir da classe trabalhadora, das classes populares, como um processo de lutas em que a população tenta assumir, buscar a sua parte. A palavra participar é entendida como *partem capere*, que significa buscar, assumir, pegar a parte que é deles, a parte que compete ao trabalho, o que vai ocasionar, muitas vezes, certos conflitos entre as classes, pois ninguém vai abrir mão do espaço ou da parte

que ocupa. É a participação vista no sentido das classes populares, que significa buscar e assumir o que é delas: “participação é luta por direitos, é luta por aquilo que é seu, que lhe está sendo negado” (PINTO, 1986, p. 28-31). Ou ainda como expressa Demo (1999, p. 2): “participação que dá certo, traz problemas. Pois este é seu sentido. Não se ocupa espaço de poder, sem tirá-lo de alguém”.

Entende-se a participação não apenas como uma questão meramente social, mas, também, de ordem política. Já o filósofo Aristóteles afirmava que “o homem é, por natureza, um animal político” (*zoon*) um ser vivente que, por sua natureza (*physei*), é feito para a vida da cidade (*bios politikós*, derivado de *polis*, a comunidade política),¹ ou seja, o fim último do homem é viver na *polis*, onde o homem se realiza como cidadão (*politai*), manifestando o termo de um processo de constituição de sua essência, a sua natureza. Ou seja, não apenas viver em sociedade, mas viver na “politicidade”. A verdadeira vida humana deve almejar a organização política, que é uma forma superior e até oposta à simples vida do convívio social da casa (*oikia*) ou de comunidades mais complexas. A partir da compreensão da natureza do homem, determinados aspectos da vida social adquirem um estatuto eminentemente político, tais como as noções de governo, de dominação, de liberdade, de igualdade, do que é comum, do que é próprio.² Aristóteles defendia também a *polis* como uma “*koinonia*” de alguma espécie. “*Koinonia*” compreendida como comunhão, integração dos membros da *polis* com o propósito de se aperfeiçoarem e atingirem a “*autarkeia*” (FRIEDRICH, 1970).

A reflexão de Aristóteles sobre a política é que ela não se separa da ética, pois a vida individual está imbricada na vida comunitária. A razão pela qual os indivíduos reúnem-se nas cidades³ (e formam comunidades políticas) não é apenas a de viver em comum, mas a de viver “bem” ou a boa vida.⁴ Para que isso aconteça, é necessário que os cidadãos vivam o bem

¹ A *polis*, para Aristóteles, é, segundo a descrição de Kitto (1970, p. 129), “o único ambiente, dentro do qual o homem pode concretizar as suas capacidades morais, espirituais e intelectuais”; Barker (1978) afirma que a “*polis* era uma sociedade ética” (p. 16).

² Esta percepção mais política da convivência humana foi percebida por Marx nos *Grundrisse* (*Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie – 1857/58*). Conferir Ramos (2001).

³ “O grego, por sua situação geográfica e sua cultura (*paidéia*), considera-se como privilegiado quanto à possibilidade de realizar a ‘virtude’ do homem: a Cidade - como comunidade consciente - é precisamente a forma política que permite a explicitação da virtude” (CHÂTELET, 1985, p. 15).

⁴ O fim da cidade, conforme a descrição de Prélot (1974, p. 135) é não só assegurar aos cidadãos a vida e a sua conservação (*zein*), mas o viver bem (*euzein*). A vida política destina-se a garantir a qualidade e a perfeição da vida.

comum, ou em conjunto ou por intermédio dos seus governantes; se acontecer o contrário (a busca do interesse próprio), está formada a degeneração do Estado.⁵

Seguindo a idéia de Aristóteles, Cícero, no século I d.C., expressa o caráter inato da sociabilidade entre os homens:

a primeira causa da agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum (CÍCERO, apud DALLARI, 2005, p. 10).

No entanto, como já é do nosso conhecimento, os filósofos Aristóteles e Platão não deixaram de fazer severas críticas à democracia (governo de muitos) na Grécia Antiga, principalmente ao exagero da participação nos processos políticos da época. Platão, no Livro VIII de *A República*, chega a classificar a democracia como uma forma degenerada de governo. Da mesma forma, para Aristóteles, a democracia tenderia a defender os interesses dos pobres, e acabaria se deteriorando na sua capacidade de promover o bem comum. Expressivos defensores dos interesses da elite, Platão e Aristóteles não viam com bons olhos o “excesso” da participação do “governo de muitos” que, em outras palavras, podemos generalizar para “governo dos pobres”.⁶

A participação integra o cotidiano da coletividade humana. Ao longo da vida e em diversas ocasiões somos levados, por desejo próprio ou não, a participar de grupos e atividades. O ato de participar, tomar parte, revela a necessidade que os indivíduos têm em associar-se na busca de alcançar objetivos que lhes seriam de difícil consecução ou até mesmo inatingíveis caso fossem perseguidos individualmente, de maneira isolada (ALLEBRANDT, 2002, p. 47).⁷

A participação é entendida, assim, como uma necessidade em decorrência de o homem viver e conviver com os outros, na tentativa de superar as dificuldades que possam advir do dia-a-dia. Participar significa tornar-se parte, sentir-se incluído, é exercer o direito à cidadania

⁵ Aristóteles define a cidade grega como aquela que condiz em “viver como convém que um homem viva”. *A Política*, LIVRO I, 2: 1252 a 24 - 1253 a 37, (CHÂTELET, 1985, p. 14).

⁶ Aristóteles justificou a existência da escravidão por considerar que há homens escravos pela sua própria natureza e somente um poder despótico (legítimo) é capaz de governar. A visão que Aristóteles tem sobre a mulher, os escravos e os estrangeiros (bárbaros) é a de seres excluídos da cidadania (MINOGUE, 1998, p. 22).

⁷ O trabalho intitulado *A participação da sociedade na gestão pública*, de Sérgio Allebrandt, 2002 (Dissertação de Mestrado) procura evidenciar, igualmente, a questão da participação nos diferentes momentos da vida política e social de Ijuí, mais especificamente na atuação dos conselhos municipais no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas em Ijuí, no período de 1989 a 2000.

(ter vez e voz). Como argumenta Demo (1999, p. 18), a participação é conquista, é um processo infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo “[...] é autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada [...]”. A participação não pode ser entendida como dádiva, concessão ou como algo preexistente.

Das diferentes formas de participação, pode-se definir a participação política como o número e intensidade de indivíduos e grupos envolvidos na tomada de decisões. Desde o tempo dos antigos gregos, a participação constituiu-se idealmente no encontro de cidadãos livres debatendo publicamente e votando sobre decisões de governo. A teoria mais simples sempre foi que o bom governo depende de altos níveis de participação (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 559).

A participação política pode ser entendida a partir de uma simples conversa com amigos e familiares até a ações mais complexas – governos, eleições, partidos, movimentos sociais, referendos, abaixo-assinados. A emergência da participação política surge juntamente com o Estado de soberania popular dos séculos XVIII e XIX, a partir da Revolução Industrial, da emancipação política dos Estados Unidos da América e da Revolução Francesa. Há, no entendimento de Avelar (2004), três canais de participação política. O primeiro: canal eleitoral - diz respeito a formas de participação política em atividades como os atos de votar, freqüentar reuniões de partidos, convencer as pessoas a optar por certos candidatos e partidos, contribuir financeiramente para campanhas eleitorais, arrecadar fundos, ser membro de cúpula partidária, candidatar-se. O segundo: canais corporativos - têm a ver com a representação de interesses privados no sistema estatal, organizações profissionais e empresariais, as instâncias do Judiciário e do Legislativo. O terceiro: a participação pelo canal organizacional, que abrange as atividades que se dão no espaço não-institucionalizado da política, como os movimentos sociais (étnicos, de gênero, opção sexual...). Avelar (2004) conclui dizendo que “o cidadão interessado pela política se envolve ou atua tanto nos modos de participação convencional e não-convencional, pelos canais eleitorais ou organizacionais” (p. 227).

Da mesma forma, para Alves e Viscarra (2005, p. 170), a participação política pode ocorrer, igualmente, de três formas distintas: a) a participação convencional, utilizada através de meios institucionais, autorizada ou regulada por leis ou normas, como votar em eleições, militância partidária, entre outras; b) a participação não-convencional, referente às ações que utilizam meios extra-institucionais que contrariam as regras estabelecidas, incluindo ocupações de prédios ou terrenos, obstrução de vias públicas, etc; e a participação comunitária, que possui o maior apoio de comunidades locais. Como, por exemplo, organizações não-governamentais,

movimentos de bairros, voluntariado e associações comunitárias, que, desde a década de 80, estão aumentando significativamente no Brasil.

O conceito “participação” tornou-se, assim, parte do vocabulário político popular no final dos anos 60 do século passado e, também, esteve ligado a uma onda de reivindicações providas de estudantes universitários por maiores espaços na esfera da educação superior – e ainda por parte de vários grupos que queriam, na prática, a implementação dos direitos teoricamente já instituídos (PATEMAN, 1992, p. 9).

Após a elaboração da Constituição Federal de 1988, percebeu-se alguns avanços na democracia brasileira. É notória a crescente participação da sociedade civil que busca, em sinergia com o Estado, a gestão e implementação de políticas públicas, principalmente nas áreas de seguridade social e de saúde. A experiência de participação nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, Organizações Não-Governamentais (ONGs), Associações Comunitárias, Orçamento Participativo (OP), são exemplos de formas não-convencionais de participação política.⁸

Concluindo esta seção, entende-se que está explícita a tomada de decisões de indivíduos e grupos na participação política. Da mesma forma, pode-se entender a democracia como sendo um sistema político no qual o povo tem o direito de tomar decisões, em especial as decisões básicas determinantes a respeito de questões importantes de políticas públicas (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 179).

1.2 Origem e evolução da democracia

A palavra democracia, de origem grega, significa, pela etimologia, *demos* - povo e *kratein* - governar. Foi o historiador Heródoto quem utilizou o termo democracia pela primeira vez no século V antes de Cristo (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 179).⁹

⁸ Este trabalho irá desenvolver mais argumentos sobre outros meios de participação da sociedade civil – Conselhos Gestores, Organizações Não-Governamentais (ONGs), Associações Comunitárias, Orçamento Participativo (OP) na Unidade final.

⁹ A proposição desse ponto não é aprofundar o debate sobre a origem da democracia clássica dos gregos e romanos (democracia antiga). No entanto, sugerimos alguns autores que tratam o tema: Anderson (1999), Arendt (1995), Hegel (1975), Minogue (1998), Kitto (1970), Jaeger (s.d), Chauí (1994), Aranha e Martins (1993), Barker (1978), Aquino (1988), Pinsky (1984) e Coulanges (s/d). O desdobramento dos debates sobre o desenvolvimento do conceito de democracia, bem como os limites de seus pressupostos desde a democracia clássica ateniense até as vertentes contemporâneas, já foram muito bem expostos nos trabalhos de Held (1987) e Dahl (2001), entre outros.

Há um entendimento unânime sobre as várias e possíveis “invenções” da democracia em períodos e espaços determinados da história e da geografia do Ocidente: “como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ser inventada mais de uma vez, em mais de um local [...] depende das condições favoráveis” (DAHL, 2001, p. 19). Grécia e Roma consolidaram por séculos seus sistemas de governos, possibilitando e permitindo a participação de um significativo número de cidadãos. Com o desaparecimento das civilizações clássicas, a democracia desaparece juntamente e, por um bom tempo, ficará fora de cena no Ocidente.

A democracia grega era uma democracia direta em que os próprios cidadãos tomavam as decisões políticas na *polis*. O modelo de democracia dos antigos foi denominado de democracia pura, pois consistia em uma sociedade, com um número pequeno de cidadãos, que se reunia e administrava o governo de forma direta. Já as democracias modernas nascem com a formação dos Estados nacionais e tendem a configurarem-se de maneira um tanto diferenciada. A complexidade da sociedade moderna exige uma outra forma de organização política, a da democracia indireta (também chamada de democracia representativa): “essa combinação de instituições políticas originou-se na Inglaterra, na Escandinávia, nos Países Baixos, na Suíça e em qualquer outro canto ao norte do mediterrâneo” (DAHL, 2001, p. 29). Já do ano 600 ao ano 1000 d.C., os Vikings, na Noruega, faziam experiências com Assembléias Locais, mas só os homens livres participavam: “abaixo dos homens livres estariam os escravos” (p. 29). Também na Inglaterra, ainda no Período Medieval, emerge o Parlamento Representativo das Assembléias, convocadas esporadicamente, sob a pressão de necessidades, durante o reinado de Eduardo I, de 1272 a 1307.

Bem mais tarde, nos séculos XV e XVI, a democracia reaparece gradativamente nas cidades do Norte da Itália no período renascentista:

Durante mais de dois séculos, essas repúblicas floresceram em uma série de cidades italianas. Uma boa parte dessas repúblicas, como Florença e Veneza, eram centros de extraordinária prosperidade, refinado artesanato, arte e arquitetura soberba, desenho urbano incomparável, música e poesia magnífica, e a entusiástica redescoberta do mundo antigo da Grécia e de Roma (DAHL, 2001, p. 25).

É assim que, lenta e gradativamente, a democracia vai consolidando-se nas sociedades avançadas da modernidade. Impulsionado pelas Revoluções liberais, como a Revolução Gloriosa na Inglaterra (1688/89), a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789), o homem moderno passa a ver garantida, nas suas respectivas Constituições, a defesa dos direitos individuais (vida, liberdade e propriedade). Tem-se aí a consolidação da

democracia liberal, defendida, principalmente, por John Locke. É certo, porém, que tais direitos foram restritos a uma pequena parcela da população, e a desigualdade perdurou por muito tempo: na Inglaterra, em 1832, o direito de voto era para apenas 5% da população acima dos vinte anos de idade. O que está em jogo nas constituições liberais e nos sistemas políticos modernos são única e exclusivamente os interesses da classe burguesa e o freamento da ampliação da participação para o restante da população.

Finalizando esta Unidade, nota-se que, mesmo que a democracia inventada pelos gregos nos séculos V e IV a.C. fosse elitista e escravista (participação restrita), ela não deixou de significar um avanço em relação às tiranias teocráticas das civilizações orientais que a antecederam. Logo após este período, a democracia desapareceu por séculos e, depois disso, foi só no final do século XVIII e no século XIX que a idéia voltou a se tornar importante; e só no século XX é que ela se viu devidamente firmada na prática. E somente depois da Primeira Guerra Mundial é que a desaprovação geral da democracia foi substituída pela aprovação generalizada (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 180). Entende-se, assim, que a participação seja um dos elementos essenciais da democracia, ou, como afirma Demo (1999, p. 120), participação e democracia são sinônimos.

REFERÊNCIAS PARA APROFUNDAR O TEMA DESTES CAPÍTULOS

Nesta aula utilizamos algumas obras e autores de referência para tratar do tema da participação e da democracia:

- A) A primeira é a obra de William Outhwaite e Tom Bottomore: Dicionário do Pensamento Social do Século XX. Neste dicionário cada estudante encontrará os principais verbetes das Ciências Sociais do século XX.
- B) A segunda obra tem a autoria do cientista político Robert Dahl. As obras de Dahl são importantes referências para a compreensão da democracia (evolução histórica e discussão atual). Aqui vamos mencionar a obra mais utilizada nesta aula que leva o seguinte título: *Sobre a democracia*, editada pela UNB no ano de 2001.
- C) Por fim, para tratar dos diferentes tipos de participação indico o capítulo de Lúcia Avelar intitulado: “participação política” que se encontra na obra *Sistema político brasileiro*:

uma introdução, uma coletânea de textos que tem a organização de Antônio Octávio Cintra e da própria Lúcia Avelar. Esta obra foi editada pela Unesp no ano de 2004.

EXERCÍCIOS DE APOIO PARA ESTE CAPÍTULO

1. Como podemos definir o conceito de “participação” a partir de sua etimologia?
2. Quais as principais diferenças entre a participação convencional, não-convencional e a participação comunitária?
3. Explique o significado da palavra “democracia” a partir de sua origem e relacione com a democracia atual, semelhanças e diferenças.

UNIDADE 2 - DEMOCRACIA FORMAL: PARTICIPAÇÃO RESTRITA NA AMÉRICA LATINA

Passada mais de uma década em que as políticas neoliberais, formuladas pelo Consenso de Washington, foram aplicadas, percebe-se a deterioração dos valores cívicos em todos os níveis da sociedade latino-americana.¹

Valores como solidariedade, participação, confiança recíproca nas pessoas e nas instituições políticas, nunca estiveram tão fragilizados. Além do mais, o modelo neoliberal tem-se mostrado perverso ao acentuar a exclusão social mediante o recrudescimento dos problemas estruturais, que se refletem no desemprego crônico, no desencanto com a política e na situação de incerteza dos cidadãos com o futuro.

Dessa forma, apesar dos procedimentos poliárquicos (DAHL, 1997), percebe-se que a insatisfação com a democracia tem aumentado, além de persistirem problemas graves de ordem material (saúde, educação, desemprego, exclusão social e pobreza) que obrigam à busca por soluções alternativas ao paradigma estabelecido, para resolver esses problemas, possibilitando que os cidadãos não sejam meros espectadores da política e passem a participar ativa e protagonicamente (BAQUERO, 2006).

Esta Unidade, assim, tem como objetivo tratar na seção inicial dos déficits democráticos na América Latina, ou seja, a necessidade dos avanços de uma democracia formal (poliárquica) para uma democracia social (cidadã).

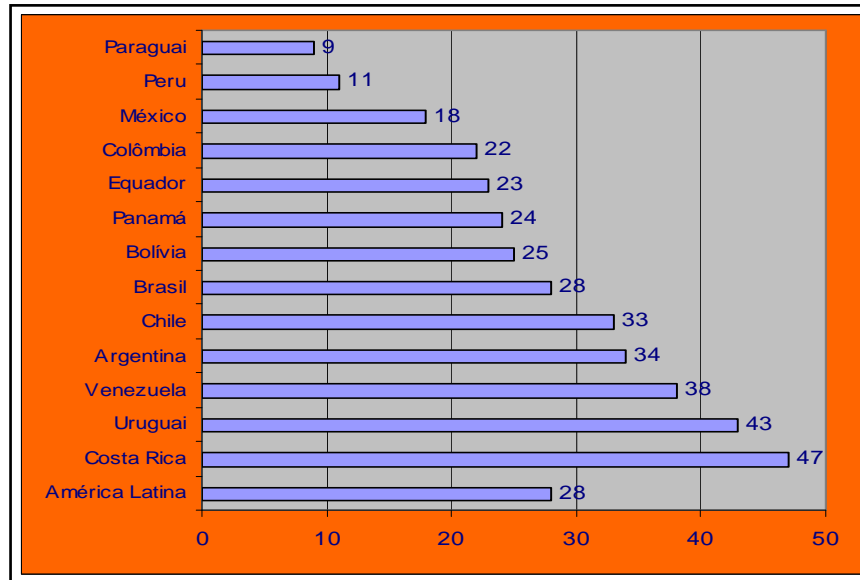
2.1 Democracia formal e participação restrita

Dados do Latinobarômetro (2002) têm evidenciado tal insatisfação com a democracia na América Latina. O gráfico 1 demonstra que apenas 28% das pessoas estão satisfeitas com a democracia. O Paraguai é o país que apresenta o menor percentual, apenas 9% das pessoas estão

¹ Sobre a discussão das reformas neoliberais na América Latina nos anos 90, conferir Anderson (1995), Sader e Gentili (1995).

satisfeitas. A Costa Rica aparece com o maior percentual de satisfeitos (47%); o Brasil apresenta um percentual intermediário entre os países latino-americanos, ou seja, com a média dos países da América Latina, 28% de satisfação com a democracia.

Gráfico 1 – Satisfação com a democracia (% de pessoas)



Fonte: Latinobarômetro 2002 N=18.638.

Numa análise retrospectiva percebe-se que, em seus duzentos anos de vida independente, a América Latina viu a democracia nascer e morrer diversas vezes. Em muitas ocasiões, a democracia se consagrava teoricamente nas Constituições, mas era destruída na prática. Em nome da democracia, muitos morreram na luta contra as tiranias. Sofrimentos e conflitos mesclaram-se aos raros momentos de estabilidade democrática. Em nome da “democracia”, por vezes foram violados os direitos fundamentais do homem.

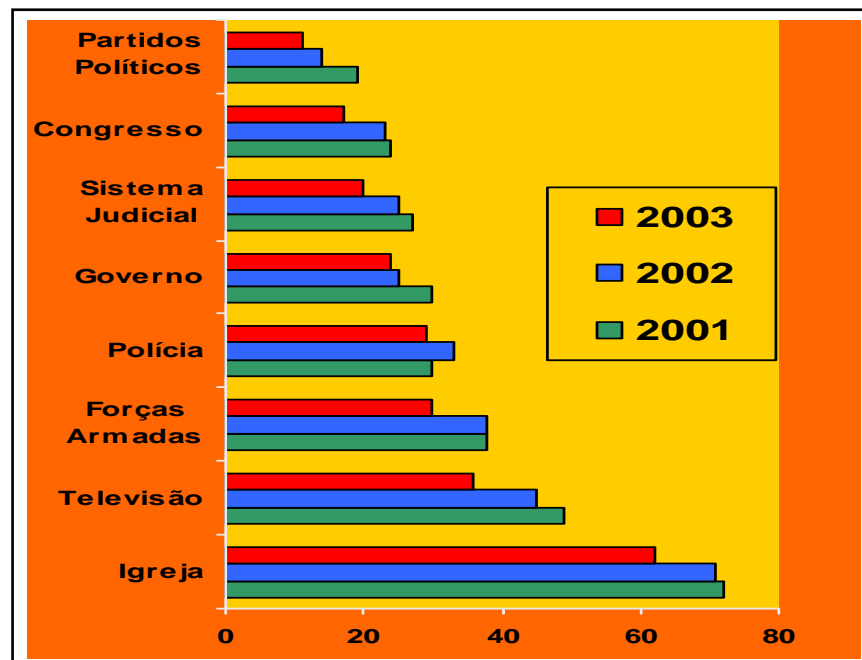
As contradições da democracia latino-americana ficaram ainda mais evidentes a partir do resultado do Relatório do PNUD sob o título *O desenvolvimento da democracia na América Latina*.² O resultado final do estudo aponta para a descrença e a decepção da maioria dos entrevistados em relação à democracia latino-americana. 54,7% dos cidadãos estariam dispostos a aceitar um regime autoritário se este resolvesse a situação econômica de seus países e respondessem às suas demandas sociais; 56,3% avaliam que o desenvolvimento é mais

² Esse Relatório publicado em abril de 2004 sob o patrocínio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), teve como objetivo avaliar a democracia, suas características principais e a aceitação da mesma pelos latino-americanos. A pesquisa foi feita em 18 países da América Latina, onde foram entrevistadas 19 mil pessoas, juntamente com mais 231 líderes regionais.

importante que a democracia e 58,1% concordam, também, que o presidente possa ignorar as leis para governar.

Ainda segundo o Relatório do PNUD, nos últimos anos, os países latino-americanos vêm consolidando apenas a democracia eleitoral (eleições livres, competitivas e institucionalizadas). No momento, a população está livre das ditaduras militares. No entanto, parece surgir outro perigo: o da perda da vitalidade democrática. Por ora, prefere-se a democracia ainda que se desconfie da sua capacidade para melhorar as condições de vida. Os partidos políticos alcançam índices baixíssimos na confiança do eleitorado (Gráfico 2), somente 14% dos latino-americanos confiam nos partidos políticos (LATINOBARÔMETRO, 2002). O Estado é visto com receio e, às vezes, como opressor.

Gráfico 2 – Confiança nas Instituições na América Latina



Fonte: Latinobarômetro 2002, N= 18.135; 18522; 18.638.

O Relatório afirma que a América Latina tem alcançado a democracia eleitoral e suas liberdades básicas; trata-se, agora, de avançar para a consolidação da democracia cidadã (é preciso passar da condição de meros eleitores para cidadãos participantes). A democracia é muito mais que um regime governamental, é mais do que um método para eleger e ser eleito. O sujeito, mais do que eleitor, é cidadão.³

³ No Brasil, a credibilidade dos partidos políticos é bastante limitada: “Por exemplo, ao medir a confiança popular nas instituições, a pesquisa Cultura Política e Cidadania, da Fundação Perseu Abramo, realizada em 1997 apurou

Se, por um lado, a democracia eleitoral dos países pesquisados está consolidada, por outro, no âmbito social, a América Latina é considerada um das regiões que apresentam os mais elevados índices de pobreza e desigualdade do mundo, onde os direitos sociais ainda não estão assegurados. Dados do Relatório apontam que mais de 225 milhões de pessoas (43,9%) vivem abaixo da linha de pobreza na América Latina.

Tabela 1 – Democracia, Pobreza e Desigualdade

Região	Participação Eleitoral	Desigualdade	Pobreza	PIB <i>per capita</i>	
América Latina	62,7	0,552	42,8	3792	
Europa	73,6	0,29	15	22600	
EUA	43,3	0,334	11,7	36100	

Fonte: PNUD 2004.

Conforme demonstra a Tabela 1, a América Latina, mesmo tendo um percentual maior de participação eleitoral se comparada com os Estados Unidos, é a região que apresenta os piores indicadores de desigualdade, pobreza e PIB *per capita*.

Confirmando a idéia desenvolvida anteriormente, a América Latina passou, nos anos 90, por profundas reformas estruturais, chamadas de neoliberais (reforma do Estado, ajustes econômicos, privatizações, desregulamentação, políticas impositivas); porém, mesmo assim, os resultados desejados não se concretizaram. O crescimento do PIB foi insignificante. Em 1980, o PIB *per capita* era de 3.739 dólares; em 2002, passou para apenas 3.952. Os níveis de pobreza tiveram uma leve diminuição em termos relativos; mas um acréscimo em termos absolutos: em 1990, 190 milhões de latino-americanos eram considerados pobres; em 2001, o número de pobres aumentou para 209 milhões. A desigualdade social, o desemprego e a informalidade aumentaram substancialmente. Da mesma forma, a situação do trabalhador piorou, além da diminuição de sua proteção social.⁴

Neste sentido, a democracia representativa existente nos países latino-americanos tem um desafio a conquistar: passar da mera formalidade para uma democracia ampliada para uma

que apenas 7% dos entrevistados declararam confiar totalmente nos partidos políticos; 35% disseram confiar até certo ponto; ao passo que 49% não confiavam”. Os partidos políticos aparecem nos últimos lugares das instituições avaliadas: “Com esse resultado, os partidos ficaram em penúltimo lugar numa hierarquia de 20 instituições avaliadas, ligeiramente acima de deputados e senadores, que foram os lanterninhas do ranking” (DULCI, 2003, p. 301).

⁴ Para mais informações, pesquisar no Relatório do Programa das Nações Unidas “El desarrollo de la democracia en América Latina”, a parte inicial intitula-se El desafío: de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos. Disponível em http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_1a.pdf. Acesso em junho de 2004.

democracia participativa.⁵ Esta democracia pressupõe que a participação pública e o espírito cívico dos cidadãos (associativismo, confiança e cooperativismo) sejam aprimorados em busca de justiça social e da emancipação humana. e mais, “a construção da democracia participativa supõe uma combinação entre cidadania democrática e representação política plena” (trindade, 2003, p. 65).

a democracia latino-americana não pode ser apenas uma democracia que facilita os procedimentos, porém fracassa em proporcionar liberdades cívicas e em garantir os direitos humanos, é o que diamond (2001) denomina democracia iliberais (*illiberal democracies*); ou ainda a que baquero (2006a) chama de democracia inercial: inexistência de instituições sólidas, comportamento político emocional e subjetivo, falta de fiscalização e predomínio de traços clientelísticos, personalistas e patrimonialistas entre os representantes eleitos (p. 67).⁶ é necessário que se estruture na américa latina uma democracia *dos de baixo*, em que os pobres vejam garantidas a segurança social e econômica (casanova, 1995).

REFERÊNCIAS PARA APROFUNDAR O TEMA DESTES CAPÍTULOS

Para esta aula utilizei algumas importantes referências bibliográficas.

- A) O site do Latinobarômetro, que é um importante centro de documentação e pesquisa sobre a cultura política da américa latina. Este site está disponível na internet no seguinte endereço: <http://www.latinobarometro.org/>
- B) Todas as obras de Guillermo O'donnell são referências para tratar sobre a questão do Estado e da democracia na América Latina. Indico aqui a sua obra *Transições do regime autoritário na América latina*. São Paulo, Vértice, ed. Revista dos Tribunais, 1988.

⁵ Segundo Amaral, a “democracia participativa é a subversão do terceiro milênio”. Disponível em http://www.senado.gov.br/web/cegraf/tril/Pdf/pdf_151/r151-02.pdf. Acesso em 23 de janeiro de 2004. Conferir, igualmente, o trabalho de Bonavides (2001), que é um dos defensores da democracia participativa.

⁶ O'Donnell (1991) chama de *democracia delegativa* ou uma *democracia domesticada* (MIGUEL, 2002).

- C) E por fim, para tratar do tema da exclusão social, pobreza e desigualdade social na América latina e no Brasil conferir os artigos expostos na obra de Simon Schwartzman. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: editora FGV, 2004.

EXERCÍCIOS DE APOIO PARA ESTE CAPÍTULO

1. Poderias descrever as principais diferenças entre a democracia formal e a democracia substancial?
2. Quais os reais impedimentos para que a democracia latino-americana possa ser realmente efetivada? Disserte
3. Faça uma síntese do quadro de pobreza que atinge o continente latino-americano (dados percentuais).

UNIDADE 3 - O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA

Nesta unidade a participação será o objeto central das análises de diferentes teóricos da Teoria Democrática Contemporânea, principalmente no debate da teoria das elites, da teoria pluralista, da teoria neomarxista e da teoria participacionista.

3.1 A teoria das elites

Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels integram o grupo de autores considerados elitistas clássicos. São, na verdade, os fundadores da teoria das elites.¹ São autores liberais que entendem a política como uma prática de lideranças que, por sua origem e formação, atribuem-se o direito de dirigir e comandar as massas populares, as quais, por sua condição social e histórica, não estão aptas a governar. Neste contexto, é natural que os “inferiores” sejam dirigidos pelos “superiores”, que possuem o conhecimento da arte de comandar. Para os referidos autores, sempre vai haver desigualdade na sociedade, em especial a desigualdade política. Isto é, sempre existirá uma minoria dirigente e uma maioria condenada a ser dirigida, o que significa dizer que a democracia, enquanto “governo do povo”, é uma fantasia inatingível. Ou seja, os elitistas rejeitam a teoria clássica da democracia, bem como o ideal democrático rousseauiano – de autogoverno das massas – é, pois, descartado como utópico (apud: PIO; PORTO, 1998, p. 298).

Para os elitistas, a igualdade é impossível. As massas são necessariamente governadas por uma minoria, que se impõe até mesmo no seio dos partidos que qualificam a si mesmos de

¹ A teoria das elites encontra sua fundamentação teórica nas idéias de Max Weber. Para Weber, a democracia é um antídoto contra o avanço totalitário da burocracia. O autor entende que a política deve ser exercida por profissionais e não por um sujeito que não tenha vocação.

democráticos. Os autores da teoria das elites defendem que, na vida política, haveria pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento coletivo. Quanto à democracia, a entendem como meio de escolher pessoas encarregadas de tomar decisões e de impor alguns limites a seus excessos.²

Pareto (1848-1923)

Fervoroso partidário do liberalismo econômico, adversário do socialismo, recusou a concepção marxista da luta de classes. Em sua substituição, propõe a teoria da “circulação das elites”, que explica a história como “a contínua substituição de um escol por outro” (apud SCHWARTZENBERG, 1979, p. 226).

Pareto afirma que elite é o nome dado ao grupo de indivíduos que demonstram possuir o grau máximo de capacidade, cada qual em seu ramo de atividade. Cada um desses ramos possui algumas pessoas que são as mais bem-sucedidas, e a reunião delas forma a elite. Ainda para Pareto, toda a sociedade humana estará sempre dividida em uma “elite” e uma “não-elite”.

Mosca (1858-1941)

Diferentemente de Pareto, que tem uma abordagem psicológica, Mosca tem uma abordagem organizacional. Foi professor, deputado e senador italiano. Publica os *Elementos da ciência política* em 1896 e impôs a idéia de “classe dirigente” de que todas as sociedades assentam-se na distinção entre dirigentes e dirigidos. O poder, para ele, não pode ser exercido nem por um só indivíduo nem pelo conjunto dos cidadãos, mas somente por uma minoria organizada: a “classe dirigente” (“classe política”). A classe dirigente é esta minoria de pessoas que detém o poder (verdadeira classe social), a classe dirigente ou dominante (apud SCHWARTZENBERG, 1979, p. 228-229).

Para Mosca, a elite política deriva do fato de que seus membros são aqueles que possuem um atributo altamente valorizado e de muita influência na sociedade em que vivem. Isto é, possuem qualidades que conferem certa superioridade material, intelectual e mesmo moral; ou são herdeiros de indivíduos que possuem tais qualidades. Em síntese, o conceito de elite, para Mosca, é uma minoria com interesses homogêneos e, devido a essa homogeneidade, de fácil organização. É justamente essa organização que explica sua capacidade de domínio sobre as massas (apud PIO; PORTO, 1998, p. 294-295).

² Conferir o trabalho de Oliveira (2003).

Michels (1876-1936)

Contrariando Mosca, que se recusou a aprovar as leis fascistas sobre as prerrogativas do chefe do governo, Michels tornar-se-á um defensor das idéias fascistas, fazendo, inclusive, uma amizade com o próprio Mussolini.

Segundo Michels, as massas não podem atuar, dirigir, governar por si próprias. O governo direto das massas esbarra numa “impossibilidade mecânica e técnica”. Defende a “lei de ferro da oligarquia”. Isto quer dizer: “Quem diz organização, diz tendência para a oligarquia”. Em cada organização (principalmente nos partidos políticos) o pendor aristocrático será preponderante. Diz Michels que em todas as organizações os dirigentes tendem a opor-se aos aderentes, a formar um círculo interno mais ou menos fechado e a se perpetuar no poder (apud SCHWARTZENBERG, 1979, p. 230-231).

Assim, a “lei de ferro da oligarquia”, de Michels, significa a dependência política das massas em relação às lideranças dos partidos. Os líderes resolvem os problemas de ação coletiva do partido, ou seja, pagam a maior parte dos custos para a obtenção dos bens coletivos que o partido provê e, por essa razão, são valorizados e mesmo considerados como imprescindíveis pelas massas (apud PIO; PORTO, 1998, p. 294-295). Para o elitismo, a desigualdade é um fato *natural* entre os seres humanos. Pode-se dizer que a teoria das elites é antidemocrática na medida em que condena como impossível qualquer forma de governo do povo.

É exatamente esta visão (teoria das elites) que, sobretudo a partir da teoria de Schumpeter, publicada nos anos 40, se torna a base da tendência dominante da teoria democrática (teoria pluralista) e penetra profundamente na concepção corrente sobre a democracia.

Para Schumpeter (1984), a democracia direta não é possível porque nem todos na sociedade estão no mesmo estágio de desenvolvimento cultural. O autor criticou as teorias clássica e liberal da democracia pelo seu idealismo e utopismo. Para ele, a democracia é tão-somente um método de escolha de dirigentes e sua qualidade tem a ver com a quantidade de alternativas disponíveis. Para o autor, o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos da população. A democracia é apenas um processo eleitoral. Importa saber como as democracias funcionam e não como elas devem ser.

Neste sentido, a democracia não está ligada a ideal ou fim; ela é um método político – um tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas. Sua definição é processual. Quanto à participação, ela fica restrita, e o sufrágio não precisa ser universal, ele deve ser suficiente para manter a máquina eleitoral.

Assim, existem os líderes e os seguidores, os que não estão interessados e os que são mal-informados. Segundo ele, os objetivos da sociedade devem ser formulados por líderes, por uma elite que seja politicamente atuante, que possa dedicar-se ao estudo dos problemas sociais relevantes e seja capaz de compreendê-los. Em outras palavras, o cidadão comum é mal-informado e facilmente influenciado pela propaganda política: vulnerável, portanto. Aos eleitores cabe apenas decidir qual grupo de líderes (políticos) ele deseja para levar a cabo no processo de tomadas de decisão. Ou seja, os eleitores não decidem nada, apenas escolhem. As decisões devem ser tomadas por especialistas, pois a maior parte dos cidadãos são desinformados e desinteressados e até mesmo mal-informados e irracionais, com pouca tolerância pelas opiniões políticas rivais.

A democracia é entendida como concorrencial (eleições dos líderes apenas). O autor foi contrário à doutrina clássica da democracia (a democracia é o método para promover o bem comum mediante as tomadas de decisão pelo próprio povo, com a intermediação de seus representantes). Diz Schumpeter (1984, p. 336) que "o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população".

Anthony Downs, seguidor de Schumpeter, propõe o uso de regras da economia como referência para um governo que se almeja racional e democrático. Downs, defensor da teoria da escolha racional, vê o indivíduo como ator político racional, pois estão em jogo as preferências de cada indivíduo, o seu agir estratégico e o custo e benefício de uma ação (maximizar a satisfação e minimizar os danos). Em síntese, a ação é eficientemente planejada para alcançar os fins econômicos ou políticos conscientemente selecionados do ator, seja ele o governo ou os cidadãos de uma democracia.³

3.2 A teoria pluralista

³ Olson (1999) comunga com as idéias de Schumpeter ao afirmar que o povo não sabe tomar decisões políticas.

A teoria pluralista da democracia política norte-americana tem em Tocqueville o seu precursor. Ganhou evidência a partir de 1940 com Parson e Trumam. O maior expoente, porém, é Robert Dahl, com a obra *Um prefácio à teoria democrática* de 1989) Segundo Outhwaite e Bottomore (1996, p. 575) “nas mãos de Dahl o pluralismo torna-se uma teoria da competição política estável e relativamente aberta e das condições institucionais e normativas que a sustentam”.⁴

O pluralismo é considerado o elitismo democrático na teoria política contemporânea. Para os pluralistas clássicos, a democracia não parece requerer um alto grau de envolvimento ativo de todos os cidadãos; ela pode funcionar muito bem sem ele. Pelo contrário, a apatia política pode refletir falta de saúde da democracia (HELD, 1987). Nas palavras de Carnoy (1986): a teoria política pluralista é a ideologia oficial das democracias capitalistas. Para a tese pluralista, não existe uma classe dirigente, mas numerosas categorias dirigentes, que umas vezes cooperam, outras se combatem, mas de certo modo se equilibram e representam as pressões da base (SCHWARTZENBERG, 1979, p. 673).

A teoria pluralista opõe-se à concentração de poder por parte do Estado. Ou seja, é contra o estatismo (o poder é descentralizado e administrado por outras instituições). Em outras palavras, é a sociedade com diversos centros de poder, mas nenhum deles totalmente soberano. Para Dahl, o Estado é considerado um elemento neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade segundo a lógica do mercado. Assim, a multiplicidade de centros de poder complementa a existência das minorias concorrentes.

Dahl chamou de poliarquias o funcionamento da democracia contemporânea.⁵

O estudo clássico de Robert Dahl, *Polyarchy: participation and opposition*, publicado pela primeira vez em 1972, apresenta as oito garantias institucionais da poliarquia: a) liberdade de formar e se integrar a organizações; b) liberdade de expressão; c) direito de voto; d) elegibilidade para cargos políticos; e) direito de líderes políticos competirem por meio da votação; f) fontes alternativas de informação; g) eleições livres e idôneas, e h) existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população.

⁴ Conferir Outhwaite e Bottomore (1996, p. 575). Da mesma forma. para Held, (1987, p.169), Robert Dahl é um dos primeiros e mais proeminentes expoentes do pluralismo democrático.

⁵ Dahl apresenta um diferenciação substancial entre democracia e poliarquia. Democracia é um ideal não alcançado. Poliarquia é o governo de muitos, capaz de garantir e proteger a liberdade de expressão; liberdade de formar e participar de organizações; acesso à informação; eleições livres; competição de líderes pelo apoio do eleitorado e, ainda, instituições destinadas a formular a política governamental (OLIVEIRA, 2003).

Da mesma forma, Giovanni Sartori utiliza a noção de poliarquia, ressaltando o governo das elites em competição. A desilusão para com a democracia surge de sua idealização nunca alcançada. O problema real das democracias é manter a verticalidade numa estrutura de autoridade e liderança. O cidadão médio não se interessa pela política porque não a sente como uma experiência pessoal e, portanto, real.

O pluralismo também foi chamado de política competitiva das elites. Dahl define elite como um grupo minoritário que exerce uma dominação política sobre a maioria dentro de um sistema de poder democrático. No pluralismo, poucos tomam as decisões políticas (é o governo das minorias).

O pluralismo opõe-se à concepção participacionista da teoria democrática, que vê a solução na participação mais ampla possível dos cidadãos nas decisões políticas. Em síntese, os pluralistas nunca sentiram-se muito confortáveis com o sufrágio universal e com o governo da maioria.

Para os pluralistas, o poder está disperso em toda a sociedade, é não-hierárquico e estruturado de forma competitiva. Havendo pluralidade de pontos de pressão, surgem várias formulações concorrentes de linhas políticas e vários centros de tomadas de decisão (HELD, 1987).

As idéias da teoria pluralista são compatíveis com a doutrina constitucionalista. Esta teoria também é conhecida como teoria democrática elitista, institucionalista, procedimental, descritiva/normativa ou concorrencial. O pluralismo, na visão norte-americana, é uma doutrina da competição política. A tese central de Dahl (1989) é que uma multiplicidade de "centros de poder" complementa a existência das minorias concorrentes.

Para Dahl, a poliarquia é o sistema político das sociedades industriais modernas, caracterizado por uma forte descentralização dos recursos do poder e no seio do qual as decisões essenciais são tomadas a partir de uma livre negociação entre pluralidades de grupos autônomos e concorrentes, mas ligados mutuamente por um acordo mínimo sobre as regras do jogo social e político.

3.3 A teoria neomarxista

Os teóricos neomarxistas, Nikos Poulantzas, Ralph Miliband e Claus Offe, principalmente, rejeitam tanto a tese "elitista" de Mills como a tese "pluralista" de Dahl. A

primeira porque não assenta o poder na detenção dos meios de produção. A segunda – sobretudo – porque seria uma tentativa de “camuflagem”, dando crédito à ilusão liberal da ordem política autônoma (SCHWARTZENBERG, 1979, p. 683).

A filosofia de Poulantzas centra-se na reflexão sobre o papel do Estado nas sociedades modernas. Com a obra *Poder político e classes sociais*, publicada pela primeira vez em 1968, Poulantzas contesta a teoria elitista e a teoria pluralista.

Para Poulantzas, a tese da pluralidade das elites “é apenas uma reação ideológica típica à teoria marxista do político: a da corrente funcionalista”. Esta tese visa a esconder a luta das classes e a verdadeira natureza do poder do Estado. Considerando o poder como que disperso entre diversos grupos, os “elitistas-pluralistas” querem fazer esquecer a realidade do poder da classe dominante, para fazer crer, pelo contrário, na autonomia do político e na neutralidade do Estado. Da mesma forma, Poulantzas rejeita a tese pluralista das elites. Para o autor, parece que a tese elitista de Mosca, Pareto, Michels e Mills procura ter sempre por objeto sustentar o esquema geral do domínio político. Para um pensador marxista, no entanto, é evidente que a classe politicamente dirigente identifica-se necessariamente com a classe economicamente dominante (aqueles que possuem os meios de produção) (SCHWARTZENBERG, 1979, p. 683).

Em síntese, os neomarxistas, principalmente Poulantzas, travaram discussões com os pluralistas, especialmente no que se refere às relações entre economia, classes sociais e Estado. Para os neomarxistas, as relações de classe são relações de poder e as políticas estatais, reflexos dos interesses do capital.

Os neomarxistas concebem o Estado como configurado pela luta de classes, de forma direta ou indireta. Já para Poulantzas, o Estado se baseia na “luta de classe”. Poulantzas argumenta que democracia é socialismo e não há socialismo verdadeiro que não seja democracia. Por outro lado, Poulantzas defende, assim como Bobbio e Ingrao, que se deva manter a democracia representativa, no entanto somente uma transição ao socialismo pode expandir e aprofundar mais a democracia sob essas condições. Para os mesmos autores, o Estado não é mais simplesmente um aparelho repressivo ou os aparelhos ideológicos e repressivos da burguesia, mas é produto da luta de classe (SCHWARTZENBERG, 1979, p. 683).

Diferentemente de Poulantzas, que rejeita a própria noção de elite, Miliband acha que é possível admitir o conceito de elite e até reconhecer a pluralidade das elites. Não se pode nunca, contudo, omitir que as elites, ainda que diversificadas, pertencem sempre à classe dominante. Elites distintas existem na sociedade capitalista (elites econômicas, políticas, etc.), mas todas estas fazem parte da classe dominante (SCHWARTZENBERG, 1979, p. 684).

Na visão de Claus Offe, a burocracia de Estado representa os interesses dos capitalistas, pois ele depende da acumulação de capital para continuar existindo como Estado. O autor vê o Estado como um mediador das crises capitalistas – um administrador de crises.

3.4 A teoria participacionista

Contrariando a teoria pluralista, surge a escola da teoria participativa, que entende que a democracia não se limita à seleção de líderes políticos, mas supõe, igualmente, a participação dos cidadãos. Os autores desta corrente fazem também uma crítica à abordagem elitista. Macpherson e Pateman são os principais representantes.

Carole Pateman é uma das principais autoras que defendem a teoria participativa. As suas idéias centrais estão expostas na sua obra clássica *Participation and Democratic Theory*, escrita em 1970.⁶ Pateman apresenta, no primeiro capítulo, as *teorias recentes da democracia e o “mito clássico”*.⁷ A autora evidencia a crítica dos teóricos institucionalistas à teoria clássica de democracia, dominante até então. Os institucionalistas refutam com veemência a teoria política clássica de democracia porque a consideram perigosa na medida em que abre espaço para a participação popular na política (a República de Weimar, baseada na participação das massas com tendências fascistas é citada como exemplo).⁸ Os teóricos da teoria clássica da democracia vêm da tradição madisoniana e encontram em Locke, Rousseau, Tocqueville, Mill e Bentham seus principais representantes. Por outro lado, Mosca, Michels, Schumpeter, Berelson, Dahl e Sartori integram o grupo dos teóricos que refutam o idealismo dos teóricos clássicos. Para estes teóricos, a participação não tem um papel especial ou central. Tudo o que se pode dizer é que um número suficiente de cidadãos participa para manter a máquina eleitoral – os arranjos institucionais –, funcionando de modo satisfatório.⁹

⁶ Traduzido para o português como *Participação e teoria democrática* (1992).

⁷ O livro *Participação e teoria democrática*, de Carole Pateman (1992), divide-se em duas partes: na primeira, trata do impulso gerado pelas obras de Rousseau, John Stuart Mill e G. H. Cole para substanciar a relação entre democracia e participação. Na segunda parte, Pateman apóia-se nas idéias de Sidney Webb e Beatrice Webb para falar sobre a perspectiva de democratizar as relações no interior das fábricas.

⁸ O medo de que a participação ativa da população no processo político levasse direto ao totalitarismo permeia todo o discurso de Sartori. Da mesma forma, para Dahl, um aumento da taxa de participação poderia apresentar um perigo para a estabilidade do sistema democrático.

⁹ Na teoria de Schumpeter, os únicos meios de participação abertos ao cidadão são os votos para líder e a discussão. O autor (1984) nos propõe uma definição de democracia que rompe com o ideal clássico ligado à etimologia da palavra. A democracia deixa de ser entendida como o “governo do povo”, e passa a ser entendida como um método

Como vimos, o pressuposto da teoria institucionalista da democracia (teoria elitista) resume-se, portanto, a considerar que o povo deve seguir as diretrizes da elite e não questioná-las. Então, para Huntington (1975) e outros autores que defendem esta teoria, muita democracia poderia ameaçar o governo democrático.

Oposta à visão dos institucionalistas, a corrente da teoria participativista vê o maior grau de participação da sociedade civil diretamente, na função de governo, como condição fundamental para a construção de um Estado democrático, desenvolvido politicamente.

Ao avaliar a origem da corrente da democracia participativa, percebe-se que ela nos remete para os anos 60 do século passado, quando as idéias que configuram esta proposta vêm-se envolvidas no clima de transformações vividas nos campi universitários, nas escolas, nas fábricas, nos lares, nas ruas das grandes urbes. Os participacionistas, segundo Vitullo,

buscavam sustento e consistência teórica às propostas alternativas dos novos atores que apareciam em cena, e dar algum grau de sistematicidade a suas demandas e reivindicações. Procuravam construir um modelo de democracia que, resgatando a participação como um valor fundamental, pudesse se opor ao modelo centrado da teoria das elites, já então predominante. Em suma, para os teóricos que defendem esta corrente, sem participação não seria possível pensar em uma sociedade mais humana e equitativa (1999, p. 9).

Ainda segundo a descrição de Vitullo (1999, p. 3-4), a corrente participativista nega-se a aceitar que a democracia seja tão-só um método de seleção de líderes por parte de um conjunto de cidadãos desinformados, desinteressados, alienados e apáticos. Não concorda com o modelo de democracia baseado na teoria das elites nem com a perspectiva atemorizada do mundo político. Para os teóricos que defendem esta corrente, a democracia deveria ir além do simples voto individual e da escolha não-refletida. Os participacionistas propõem, ainda, o alargamento do entendimento de política. Os autores que defendem esta linha entendem que é preciso democratizar todos os espaços em que interagem os indivíduos. Procuram levar a democracia à vida cotidiana das pessoas nos mais diferentes âmbitos, tornando estas politicamente mais responsáveis, ativas e comprometidas, estimulando-as a construir um maior grau de consciência em relação aos interesses dos grupos.

Os participacionistas criticam a democracia com seus instrumentos procedimentais. Não se contentam com o simples fato do comparecimento às urnas a cada dois, três ou quatro anos, como a única e quase exclusiva atividade que cabe ao cidadão comum em uma democracia.

ou procedimento de escolha de lideranças que devem conduzir os complexos assuntos públicos das sociedades modernas.

Os participacionistas ambicionam atividades mais comprometidas, aspiram a estabelecer a democracia direta em diversas esferas e atividades. Procuram maximizar as oportunidades de todos os cidadãos intervirem, eles mesmos, na adoção das decisões que afetam suas vidas, em todas as discussões e deliberações que levem à formulação e instituição de tais decisões (VITULLO, 1999, p. 11).

Os participacionistas buscam multiplicar as práticas democráticas, institucionalizando-as dentro de maior diversidade de relações sociais, dentro de novos âmbitos e contextos: instituições educativas e culturais, serviços de saúde, agências de bem-estar e serviços sociais, centros de pesquisa científica, meios de comunicação, entidades desportivas, organizações religiosas, instituições de caridade, em síntese, na ampla gama de associações voluntárias existentes nas sociedades atuais (VITULLO, 1999, p. 17).

No entendimento de Pateman, para que exista uma forma de governo democrático é imprescindível a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade na qual todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e em que a socialização possa ocorrer em todas as áreas. Para a autora (1992, p. 61),

a área mais importante de participação é o seu próprio lugar de trabalho, ou seja, a indústria, pois é exatamente ali que a maioria dos indivíduos depende grande parte de suas vidas e pode propiciar uma educação na administração dos assuntos coletivos, praticamente sem paralelo em outros lugares.

Como foi descrito anteriormente, a teoria participativista ganhou relevância na Ciência Política a partir do final da década de 60; no entanto, a origem da referida teoria pode ser encontrada em Rousseau na defesa teórica da democracia direta do *Contrato Social*.¹⁰

REFERÊNCIAS PARA APROFUNDAR O TEMA DESTES CAPÍTULOS

Nesta aula utilizei algumas obras de referência para tratar da participação na teoria democrática contemporânea, dentre as quais cito:

- A) A obra de Carole Pateman intitulada *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Esta obra é uma importante referência para o debate da participação na teoria democrática contemporânea.

¹⁰ Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação (PATEMAN, 1992, p.35).

- B) Da mesma forma, a obra de David Held: *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987 é uma excelente contribuição para este debate .

EXERCÍCIOS DE APOIO PARA ESTE CAPÍTULO

1. Apresente uma síntese das principais idéias da teoria das elites (Mosca, Pareto e Michels).
2. Robert Dahl é um defensor da teoria pluralista. Poderias apresentar as principais características desta teoria?
3. Carole Pateman entende que a participação não deve estar concentrada em uma elite, mas, deve ser estendida para toda a população. Qual a sua posição frente a teoria participativa?

UNIDADE 4 - O ESTADO DO BEM-ESTAR E A POLÍTICA SOCIAL

Esta Unidade tem como objetivo tratar das origens do Estado de Bem-Estar Social (primeira seção) e a sua base teórica a partir de John Maynard Keynes. Este modelo de Estado alcança seu apogeu após a II Guerra Mundial e estende-se até os anos 70, quando começa a entrar em crise (conferir a segunda seção). Por fim (terceira seção), traz uma definição de “política social”.

4.1 As origens do Estado de Bem-Estar Social

O Estado de Bem-Estar Social teve a sua origem na Grã-Bretanha e foi difundido após a Segunda Guerra Mundial. O Estado de Bem-Estar Social se opôs ao modelo liberal de Estado (*laissez-faire*), que foi dominante durante todo o século XIX e início do século XX. O modelo liberal prescindia da existência do Estado. Isto é, a função do Estado era apenas proteger o indivíduo em seus direitos naturais (direito à vida, à liberdade e à propriedade), deixando que a economia se regulasse pela “mão invisível” do próprio mercado.¹

Em outras palavras, o Estado não deveria intervir na economia. No entanto, com a crise do modelo liberal, com o *crash* da Bolsa de Valores de New York de 1929 (Grande Depressão), o Estado foi “convocado” para salvar a falida economia capitalista. A partir dos anos 30 e 40 do século passado, o Estado passou então a implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover interesses sociais coletivos de seus membros, além de subsidiar, estatizar e socorrer empresas falidas.

O Estado de Bem-Estar Social teve a sua fundamentação teórica em John Maynard Keynes. Keynes nasceu em 1883 em Cambridge na Inglaterra e morreu em 1946 em Tilton. Foi

¹ Sobre a questão dos direitos naturais e da mão invisível do mercado, conferir a obra de Locke (2001) e Smith (1981), respectivamente.

economista, estudou em Eton e no King's College, em Cambridge, e permaneceu nesta cidade depois de formado, a fim de estudar ciência econômica com Alfred Marshall. Depois de breve período no serviço público, voltou a Cambridge para lecionar ciência econômica e se tornou editor do *Economic Journal* em 1911. Durante a Primeira Guerra Mundial trabalhou no Tesouro e foi o seu principal representante em Versalhes. Na Segunda Guerra Mundial, Keynes foi responsável pela negociação com os Estados Unidos do acordo do Empréstimo e Arrendamento e participou do Acordo de Bretton Woods, que estabeleceu o Fundo Monetário Internacional. É especialmente conhecido por seus escritos sobre economia, com destaque para *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936).²

Para Keynes, o Estado deve assumir um papel de liderança na promoção do crescimento econômico e do bem-estar material e na regulação da sociedade civil. Em outras palavras, os mercados livres não regulados, por si sós não conseguem gerar crescimento estável, nem eliminar as crises econômicas, o desemprego e a inflação. Keynes prega que o Estado tenha um papel central no crescimento econômico e no bem-estar material. Em sua teoria, o pleno emprego ganhava prioridade como um direito do cidadão.

Falando-se no Estado Social, pode-se afirmar que foi com as constituições mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919 que o modelo constitucional do *Welfare State*, ou o Estado de Bem-Estar Social, principiou sua construção. O *Welfare State* seria o Estado no qual o cidadão, independentemente de sua situação social, tem direito a ser protegido, por intermédio de mecanismos e prestações públicas estatais, emergindo assim a questão da igualdade como o fundamento para a atitude intervencionista do Estado (MORAIS, 2002, p. 38).³

Como já mencionado anteriormente, a formação deste Estado é algo que perpassa muitos anos. É possível dizer que o mesmo modelo acompanha o desenvolvimento do projeto liberal transformado em Estado do Bem-Estar Social no transcurso da primeira metade do século 20, ganhando contornos definitivos após a Segunda Guerra Mundial. Para Morais (2002, p. 38), a história desta passagem tem vínculo especial com a luta dos movimentos operários pela conquista de uma regulação/garantia/promoção da chamada *questão social*. Característica do *Welfare State*, a idéia de intervenção não é novidade surgida no século 20. Assim o Estado, com sua ordem jurídica, implica intervenção.

Cabe lembrar e reconhecer, conforme Morais (2002, p. 35), “que o processo de crescimento/aprofundamento/transformação do papel, do conteúdo e das formas de atuação do

² Conferir Outhwaite e Bottomore (1996, p. 813).

³ Argumentos elaborados a partir de Marks (2008).

Estado não beneficiou unicamente as classes trabalhadoras”. O papel do Estado, em vários setores, possibilitou investimentos em estruturas básicas que alavancaram o processo produtivo industrial, as quais mostraram-se viáveis para o investimento privado.⁴ Essa dupla face fez parte da peculiar trajetória do Estado Social em que a intervenção pública refletia as reivindicações dos movimentos sociais e, ao mesmo tempo, a ação intervencionista do Estado tornava possível a flexibilização do sistema, o que garantia a sua própria manutenção e continuidade, bem como dava condições de infra-estrutura para o seu desenvolvimento.

Constatado o progresso por parte do Estado nas atividades econômicas, sociais, previdenciárias, educacionais, entre outras, o Estado visto como liberal vê-se a um passo de um Estado social. Cabe destacar que a presença do Estado se fazia absolutamente necessária para a correção de desequilíbrios muito grandes a que foram submetidas as sociedades ocidentais que, por sua vez, não tinham um comportamento disciplinar com relação à sua economia, ou seja, não possuíam um planejamento centralizado.

Nesse ínterim, o Estado passou a assumir um papel de controlador, regulador da economia, por meio de normas geralmente de cunho disciplinar. Por assim dizer, o Estado tornou-se um gigante, um grande empregador, dando complexidade à vida social. Fala-se, nesse momento, da burocracia estatal (BASTOS, 1999, p. 142).

Recorre-se, aqui, ao que alguns autores relatam sobre o abalo ocorrido ao denominado compromisso do keynesianismo, ou seja, o da democracia capitalista. Segundo vários autores, até o final dos anos 60 o pensamento de Keynes foi a ideologia oficial do que chamavam de compromisso de classe, quando diferentes grupos podiam entrar em conflito nos limites do sistema capitalista e democrático. Por esse motivo, a crise do keynesianismo é entendida como uma crise do capitalismo democrático.

O keynesianismo, desde o pós-guerra, defendeu a tese de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Foram fornecidas as bases para que ocorresse o compromisso de classe, oferecendo aos partidos políticos representantes dos trabalhadores uma justificativa para que exercessem o governo em sociedades capitalistas, engajando metas na plenitude de emprego e na redistribuição de renda em favor das classes populares. Nesse sentido, o Estado era visto como provedor de serviços sociais e também um regulador de mercado, sendo dessa forma o mediador das relações e dos conflitos sociais.

⁴ Construção de usinas hidrelétricas, estradas, financiamentos, etc.

4.2 A crise do modelo keynesiano

A crise do keynesianismo, portanto, nada mais é do que a crise das políticas de administração de demanda, isto é, quando aparecem sinais de insuficiência de capital, as políticas que são voltadas à eliminação da junção entre a produção corrente e a produção potencial não mais apontam soluções (BRESSER PEREIRA; WILHELM; SOLA, 1999, p. 225).

Streck e Moraes (2004, p. 91) lembram que, “apesar de sustentado o conteúdo próprio do Estado de Direito no individualismo liberal, faz-se mister a sua revisão frente à própria disfunção ou desenvolvimento do modelo clássico do liberalismo”. Sendo assim, o Estado conserva aqueles valores jurídico-políticos clássicos, entretanto, em consonância com o sentido que vem tomando no curso histórico, como também com as necessidades e as condições da sociedade do momento. Nesse sentido, inclui direitos para limitar o Estado e direitos com relação às prestações do Estado.

Na Europa Ocidental, esse modelo político-econômico foi chamado de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Na América Latina foi chamado de desenvolvimentismo e, nos Estados Unidos da América, esse modelo de Estado foi chamado de *New Deal* e colocado em prática por Franklin Delano Roosevelt entre os anos de 1933 e 1940. Este modelo tinha como finalidade produzir a recuperação da Grande Depressão e corrigir os defeitos no sistema que se acreditava terem sido por ela revelados. Entre as medidas tomadas pelo *New Deal* nos EUA, estavam: a) substancial libertação da política monetária das restrições do padrão-ouro e maior aceitação da responsabilidade da política monetária para a estabilização da economia; b) crescente confiança na política orçamentária governamental para levar a cabo e manter altos níveis de emprego; c) implantação do Estado de Bem-Estar Social (o fortalecimento do sistema de seguridade social, fornecendo benefícios de aposentadoria para trabalhadores; sistema de seguro desemprego; o fornecimento de auxílio financeiro a famílias pobres com filhos dependentes); d) intervenção do governo para controlar preços e produção agrícola; e) promoção governamental da organização sindical; f) novo ou ampliado controle governamental de preços, tarifas ou outros aspectos dos transportes, energia, comunicação e indústria financeira; e g) movimento no sentido de uma política mais liberal de comércio internacional.⁵

⁵ Para uma leitura mais detalhada sobre o Estado de Bem-Estar Social, conferir Outhwaite e Bottomore (1996, p. 522).

O Estado de Bem-Estar Social alcançou seu ápice entre os anos 40 até os anos 70 (considerados os anos de ouro do capitalismo). A partir dos anos 70, o Estado de Bem-Estar começa a ser questionado por investir e gastar demasiadamente nas questões sociais (saúde, emprego, moradia, previdência e educação). Os gastos sociais aumentaram, o que desencadeou uma crise fiscal do Estado, além de estancamento econômico, elevadas taxas de desemprego e inflação. Ressurge a defesa das idéias liberais do livre mercado, agora sob um novo rótulo chamado de neoliberal, tendo em Friedrich von Hayek o seu principal interlocutor. Para Hayek, a vida social sob a égide do Estado é o caminho indefectível da servidão. A crítica dos neoliberais incide sobre o dirigismo e a planificação do Estado sobre a economia, ou seja, defendem o mercado desregulamentado e menores pressões tributárias.⁶

Em síntese, o Estado de Bem-Estar Social foi implementado basicamente por partidos sociais democratas, delimitando uma terceira via entre o socialismo de esquerda e o liberalismo de direita. Os sociais-democratas prevêm uma passagem gradual do capitalismo ao socialismo exclusivamente pelas vias eleitorais e parlamentares.

4.3 Política Social

Segundo Outhwaite e Botomore (1996, p. 586), não existe uma definição universalmente aceita de política social. Há, no entanto, abordagens que podem ser agrupadas de diferentes modos:

a) abordagem pragmática: nesta abordagem a política social pode ser concebida como um campo de ação que consiste em instituições e atividades que afetam positivamente o bem-estar dos indivíduos. Em outras palavras, é quando o Estado intervém minimamente com políticas no domínio da distribuição ou redistribuição de renda. Nas palavras de Marshall (1967): “a política social é a política de governos relativa à ação que tem um impacto direto no bem-estar dos cidadãos ao dotá-los de serviços ou renda”, ou ainda, nas palavras de Walker (1984), a política social inclui, em geral, “o fornecimento pelo Estado de seguridade social, moradia, saúde, serviços sociais pessoais e educação (apud, OUTHWAITE E BOTOMORE, 1996, p. 586); outros autores incluem ainda os serviços de empregos. Esta abordagem sofre críticas por se concentrar no bem-estar individual, deixando de fora todas as atividades centrais ou locais do

⁶ Mais à frente, na Unidade 5, voltaremos a tratar das relações entre o Estado de Bem-Estar Social e o neoliberalismo.

Estado, que afetam a qualidade de vida das comunidades, como todos os serviços comunitários, desde a construção de estradas e fornecimento de água, até a política ambiental.

b) A abordagem funcionalista: os teóricos que defendem esta abordagem concentram-se nos problemas que, em qualquer momento dado, têm perturbado a reprodução regular de sistemas sociais, sobretudo depois do advento do capitalismo (mudanças no sistema industrial), quando surge a necessidade de promover políticas sociais para restabelecer a estabilidade e o equilíbrio.

c) Abordagens estruturais: apresentadas porque, segundo os autores, Outhwaite e Botomore (1996) as abordagens pragmática e funcionalista não consideraram os processos sociais que deflagram as mudanças na política social. Houve lutas sociais pela conquista dos direitos: a existência dos direitos civis e políticos ajudou a formular e consolidar os direitos sociais (renda, habitação, saúde e cultura decentes), segundo a teorização de Marshall (1965). A política social descrita em termos estruturais significa que “as políticas sociais são as que determinam a distribuição de recursos, status e poder entre diferentes grupos” (WALKER, apud, OUTHWAITE E BOTOMORE, 1996, p. 589).

REFERÊNCIAS PARA APROFUNDAR O TEMA DESTES CAPÍTULOS

Nesta aula utilizei as seguintes obras bibliográficas e autores para fundamentar o debate:

- A) Para tratar da questão do Estado de Bem-estar Social no Brasil, Direitos Sociais e Proteção Social indico os trabalhos de Sônia Draibe, principalmente as *Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. Na obra *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de Políticas Públicas - Políticas sociais e organização do trabalho*. Brasília: Ipea, 1989. v. 4.
- B) A obra de Hobsbawm, *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*, São Paulo: companhia das letras, 1995, é uma importante referência para compreender os principais acontecimentos econômicos e políticos do século XX.

- C) É essencial também a leitura do clássico *A teoria do emprego, do juro e da moeda* de John Mainard Keynes. São Paulo: Abril cultural, 1983.

EXERCÍCIOS DE APOIO PARA ESTE CAPÍTULO

1. Explique as principais características do Estado de Bem-Estar Social.
2. Procure apresentar as principais diferenças do liberalismo clássico (livre mercado) e do Estado Keynesiano (intervencionista)
3. Procure apresentar uma definição básica de política social. Cite apenas um exemplo de política social do governo atual e procure analisar a eficiência e a eficácia de tal política.

UNIDADE 5 – O ESTADO, AS CONSTITUIÇÕES E OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: DAS ORIGENS À ERA VARGAS

A partir da análise de diferentes teóricos, buscou-se apresentar a discussão do Estado, das constituições e a relação com a conquista dos direitos sociais no Brasil. Nesta Unidade, vamos tratar das origens do Brasil à Era Vargas. Esta seção tem a colaboração teórica de Zambra (2008).

5.1 A herança colonial

Pode-se dizer que no Brasil, desde o período colonial, imperial e primeira república, nada mudou em termos de elite política e econômica. Os donos do poder eram os latifundiários, os traficantes de escravos (nacionais), aliados ao poder emanado da Metrópole (Portugal). O exagero com gastos públicos em relação à nobreza e os altos impostos em relação ao ouro desencadearam interesses divididos entre os brasileiros e portugueses, acentuados com a vinda da Corte Portuguesa ao Brasil em 1808, bem como a Proclamação da Independência pelo Príncipe Regente, em 1822. No entanto, esta função de manter o território nacional provocou um marco histórico no país, isto é, do paternalismo político, no qual os méritos das conquistas não são do povo, e sim dos poderosos para se manter no poder (BRUM, 1988, p. 42-45).¹

Diferentemente da emancipação política norte-americana, que teve uma elevada participação da sociedade civil organizada, a proclamação da independência do Brasil não teve um significado de revolução, mas de “arranjo político”, expressando o interesse da aristocracia rural dominante, que o povo, que era maioria, apoiava, no sentido de se sentir livre econômica e socialmente (BRUM, 1988, p. 46).

¹ Autores que tratam da formação do Estado Brasileiro: Brum (1988); Faoro (1985); Santos (1998); Soares (1973); Weffort (1980); Ianni (1986).

5.2 As primeiras constituições

Diante da idéia de emancipação político-administrativa, foi promulgada a Carta Outorgada de 1824. Já que a classe social não conseguia se organizar, foi oferecida pelo Imperador uma organização jurídica política, partindo do Poder Central ao povo, ou seja, de cima para baixo (BRUM, 1988, p. 46-47).

A Carta Outorgada, em 1824, foi imposta por Dom Pedro I, Imperador da época, um diploma monarquista-parlamentarista, que atribuía a guarda da Constituição ao Poder Legislativo, a qual, em seu art. 15, n. 8, delegava ao Legislativo “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las” e no n. 9 do mesmo artigo, “velar na guarda da constituição”. No entanto, com o Poder Moderador, o imperador controlava e coordenava tudo (BASTOS, 1999, p. 399).²

Nesse sentido, a Carta Outorgada oferecida em prol do povo, para que se organizassem política e juridicamente, era norteada pelos grandes proprietários, os mais próximos do Imperador, mas predominava o Poder Moderador, sendo que o Monarca tinha todo e absoluto poder para fazer ou deixar de fazer o que quisesse, comandando a tudo e a todos. Nesse período, havia pouca materialidade a respeito de direitos sociais, pois a preocupação era mais calcada na “distribuição de benefícios”, ou seja, na “utopia de organizar a sociedade de acordo com os indicadores do ‘mercado’, estimulada pelo início da produção mercantil generalizada no século XVIII” (SANTOS, 1998, p. 69), que se tornou viável com a Revolução Industrial, mas não determinava uma sociedade igual para todos, onde todos dispusessem, em condições iguais, de bens e serviços, mas que cada um recebesse de acordo com sua capacidade. Essa forma desequilibrada e diferenciada traduz bem o que a Constituição de 1824, em seu art. 179, Inciso XIII, prescrevia: “A lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um” (BARROSO, 1996, p. 9).

Assim, a organização administrativa estabelecida nesse período era suficiente para conter os insubordinados, pois o estímulo era aos latifundiários, ou seja, contentava os interesses comuns, haja vista que o Estado nessa época não era visto como protetor de interesses da população, mas de particulares (FAORO, 2001, p. 173-193).

Nesse sentido, segundo Santos (1998, p. 71-72), após um longo período sem discutir a problemática social e após a extinção da escravidão, é promulgada a Lei n. 3.397, de 24 de

² Autores citados no estudo das Constituições Federais: Barroso (1996); Bastos (1999); Moraes (2001); Faoro (1985), Santos (1998), entre outros.

novembro de 1888, a qual amparava os empregados que trabalhavam nas estradas de ferro do Estado, promovendo uma espécie de auxílio doença e funeral. Também, em 20 de julho de 1889, sob o Decreto n. 10.269, é criado o Fundo de Pensões do Pessoal das oficinas da Imprensa Nacional. Ainda, em 1890, é criado, pelo Decreto n. 439, e em 31 de maio do mesmo ano, o Fundo Nacional de Bem-estar do Menor (Funabem), em relação às forças de trabalho infantil.

O Segundo Reinado, segundo Faoro (2001, p. 500), será a vez dos comerciantes, especuladores, intermediários, que farão do modernismo desenvolvimentista um ciclo de empréstimos e concessões à custa do Estado.

A política da República Velha, de 1889 até 1930, foi marcada pela expansão federalista, ou seja, os estados ficavam com a receita da exportação, a mais importante da época, e organizavam suas próprias forças armadas, como forma de substituir o poder central (SOARES, 1973, p. 17-20). Também o nepotismo e o empreguismo eram meios da época que garantiam a oligarquia.

Neste período, pode-se afirmar que a sociedade também era dividida em classes: de um lado, a elite, que detinha poder pelas concessões e favores patrocinados pela política oligárquica e, de outro, uma classe marginalizada, que sofria com inúmeros problemas, entre eles o analfabetismo, pois o voto era apenas para os homens, geralmente grandes latifundiários ou que detinham poder.

Desta forma, entende-se que a República foi apoiada pela classe média formada pelos militares, intelectuais, proprietários rurais, com a qual almejavam ascensão da classe perante um governo provisório e o de Floriano Peixoto. Em 1891, com a Constituição emendada por Ruy Barbosa, que ratificava o sistema presidencialista de governo no país, “através de eleição direta, com mandato por quatro anos, vedada a reeleição para o período imediato”, houve uma notória substituição aos moldes do Império, bem como as províncias passam a ser estados (BRUM, 1988, p. 59-60).

A Constituição de 1891, inspirada no “figurino norte-americano”, além de mudar a forma de governo, de monárquica para presidencialista, do sistema de governo parlamentar para presidencialista, bem como a forma unitária de Estado, que passou a ser Federal. Porém, ainda era “omissa na questão social, elitista no seu desprezo à conscientização popular” (BARROSO, 1996, p. 11).

Ainda, nesse período, o coronelismo é marco histórico, no qual o poder representava tudo e qualquer força, pois o país, extremamente agrário, tinha no poder proprietários latifundiários, poucos comerciantes e intelectuais da classe média, portanto, uma minoria, já que a maioria

representava um povo trabalhador, oprimido e marginalizado, agora com direito a voto, mas de forma fraudulenta.

Assim, Soares (1973, p. 24) explica que “a extensão da corrupção eleitoral na República Velha era, pois, incrível. As eleições não eram uma questão eleitoral, mas sim, uma questão de poder”, pois o poder de Estado ia além do permitido e era difícil um candidato que fosse apoiado pelo governador não se eleger. “A norma, portanto, era que o Governador ‘fizesse’ seu sucessor”.

Entende-se que essa obsessão pelo poder e de nele permanecer encaminha-se como uma “marcha à ditadura”, frase essa dita por Ruy Barbosa, que, mesmo tendo se empenhado em emendar a Constituição de 1891, com idéias renovadas, de oportunizar a todos chegarem ao poder, assistiu à velha e fraudulenta forma de manter o poder e a força imposta pelos militares para alcançar, a todo custo, o poder, marginalizando ainda mais a sociedade que arcava com as conseqüências. Entretanto, apenas no aspecto formal, foi promulgado o Decreto n. 1.313, de 17 de janeiro de 1891, que regulamentava “o trabalho dos menores nas fábricas da Capital federal, decreto que, para a surpresa dos fetichistas da Lei, jamais foi cumprido” (SANTOS, 1998, p. 72).

5.3 A ampliação dos direitos sociais

A República Nova, de 1930 a 1964, vem marcada não mais pelo coronelismo e nem tanto pela oligarquia, mas sim pelo populismo, uma espécie de política voltada às massas, às classes sociais, a fim de resgatar o povo brasileiro, ofertando-lhe uma nova forma de governo para que as classes populares pudessem viver dignamente.

Uma das mais importantes frases da época foi dita por Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, presidente de Minas Gerais, em 1930, “façamos a revolução antes que o povo a faça”. O rompimento com o período anterior e o início desta fase histórica abriu possibilidades para o povo participar das manifestações sociais e políticas, ou seja, “por forças das transformações sociais e econômicas que se associam ao desenvolvimento do capitalismo industrial e que assumem um ritmo mais intenso a partir de 1930”. É notável, diante disto, após a guerra, que “a democracia burguesa: a incorporação das massas populares ao processo político” (WEFFORT, 1980, p. 17).

Segundo Brum (1988, p. 68), o populismo autoritário teve três períodos sob o comando de Getúlio Vargas. O período de 1930 a 1934, como Governo Provisório; de 1934 a 1937, como um Governo Constitucional; e, 1937 a 1945, como a ditadura do Estado Novo.

No primeiro período, há uma ampliação da cidadania pela extensão do direito a voto, também às mulheres, e a redução desse direito de 21 para 18 anos. Também, através de um golpe, Getúlio impõe ao país uma nova Constituição Federal, em 1937, implantando a ditadura de Estado Novo e transformando-se em ditador. O poder passa a ter caráter pessoal e as eleições são suspensas, bem como há proibição da criação de partidos políticos e, ainda, há marginalização do povo e desigualdade de forma assustadora, pois boa parte das pessoas vinham do campo para a cidade em busca de condições melhores de vida e se deparavam com a ditadura existente (BRUM, 1988, p. 71-78).

A Constituição de 1934, “influenciada pela Constituição de Weimar de 1919, e pelo corporativismo, continha inovações e virtudes”, entre elas, a criação da “Justiça do Trabalho, e o salário mínimo, instituição do mandado de segurança, o acolhimento da ação popular” (BARROSO, 1996, p. 18), bem como a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), um código ousado à época de elaboração, que fundamentava e garantia muitos direitos trabalhistas, entre eles a jornada de trabalho e o repouso semanal.

Nesse período, é importante salientar a respeito do populismo que:

A partir da revolução que comove as bases da ordem liberal-oligárquica, começa a estabelecer-se uma estrutura do estado de caráter semicorporativo que se encontrará apta a promover a incorporação das classes populares urbanas bem como as demais classes em formação (WEFFORT, 1980, p. 123).

A idealização desta época, moralizadora e liberal, pela Revolução de 1930, deixava clara a ideologia antiliberalista, que reivindicava mais aspectos econômicos e sociais do que políticos, haja vista que os direitos sociais existentes eram obrigação do Estado (BARROSO, 1996, p. 18).

A Constituição de 1937 regulamentava a produção, a siderurgia e a exploração do petróleo. Muitos dos direitos trabalhistas são criados nesta época, alguns são exercidos e outros serão somente efetivados ao longo dos anos. Essa Constituição foi marcada pela função “paternalista da atuação governamental, e do atrelamento dos sindicatos ao poder público” (BARROSO, 1996, p. 22).

Neste sentido, afirma-se que o movimento sindical nesta fase do Brasil é de grande valia aos direitos sociais conquistados. Durante a Era Vargas até 1964, a proteção ao trabalhador

urbano e rural, como jornada de trabalho, salário mínimo, repouso semanal, as condições do ambiente de trabalho, a questão da mulher, ou seja, a compensação social é ratificada, bem como a regulamentação das profissões, a qual coube ao Estado fazê-la. Ainda, a regulamentação dos acidentes de trabalho, através do seguro por acidentes de trabalho, que deveria ser depositado à Previdência Social em caso de risco na profissão. Também, a assistência médica, em prol do trabalhador, a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários (Decreto-lei n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923), bem como dos trabalhadores marítimos, de pesca, entre outros (SANTOS, 1998, p.73-79).³

REFERÊNCIAS PARA APROFUNDAR O TEMA DESTES CAPÍTULOS

Nesta aula utilizamos algumas obras de referência para tratar do tema do estado, das constituições e da evolução dos direitos no Brasil:

- A) O livro Argemiro Jacob Brum: *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 1991, trata além da questão do desenvolvimento econômico, aspectos ligados à sociedade e à política brasileira.
- B) Conferir igualmente, José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001.
- C) Da mesma forma a leitura da obra de Otávio Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro. Civilização brasileira: 1979, é fundamental para compreender esta temática.

EXERCÍCIOS DE APOIO PARA ESTES CAPÍTULOS

1. Quais os principais entraves históricos do Brasil Colonial para a não consolidação da cidadania? Disserte.

³ Autores citados a respeito dos direitos sociais e cidadania: Corrêa (2002), Weffort (1980), Barroso (1996), entre outros.

2. Com suas palavras, explique como se deu o processo de Independência do Brasil considerando a participação popular e das elites.
3. Explique com suas palavras o que entendemos por coronelismo e clientelismo.

UNIDADE 6 – O ESTADO, AS CONSTITUIÇÕES E OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: DO DESENVOLVIMENTISMO AOS NOSSOS DIAS

Em 1945, Getúlio Vargas volta ao governo eleito plenamente pelo povo, mas ainda persistem ressentimentos da ditadura. Em 1954, Vargas se suicida e o populismo ganha força. Entre 1945-1964, o país passou por várias mudanças. Foram extintos os antigos e criados os novos partidos políticos, com pouca participação popular. Em 1946 era reconstituída a Constituição Federal da República dos Estados Unidos do Brasil, a qual legislava acerca das eleições dos estados-membros, prefeitos municipais e vereadores (BRUM, 1988, p. 81-83).

6.1 A Constituição de 1946

A Constituição de 1946 teve como principal característica o constitucionalismo, pois, com o fim da Segunda Guerra Mundial, muitos estados tornaram-se independentes e passaram a criar suas Constituições com base em um assistencialismo social. Assim, é mister salientar que,

na estrutura típica do constitucionalismo burguês, buscava-se um pacto social apto a conciliar, numa fórmula de compromisso, os interesses dominantes do capital e da propriedade com as aspirações emergentes de um proletariado que se organizava (BARROSO, 1996, p. 24).

A Carta de 1946 continha um avanço espetacular, pois enunciava direitos e garantias individuais, como cultura e educação, bem como princípios que deveriam nortear a área econômica e social. Ainda, o Judiciário deveria apreciar qualquer lesão de direito individual. O ensino primário era obrigatório, bem como a repressão do poder econômico, que condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social e, também, o direito de participar no lucro das empresas aos empregados, entre outros aspectos sociais (BARROSO, 1996, p. 25).

Com a deposição e o suicídio de Vargas até a posse de Juscelino Kubitschek de Oliveira, a política brasileira esteve em crise. De 1956 a 1960, Juscelino transformou a economia brasileira com um programa de metas, inclusive moderno para a época, na qual a famosa frase de Juscelino marcou época: “Cinquenta anos em cinco” (IANNI, 1986, p. 151).

Também, nesse período, o Brasil foi marcado pelo desenvolvimento, e após Juscelino Kubitschek, outros presidentes continuaram a buscar o desenvolvimento econômico e social, como João Goulart, Jânio Quadros, tendo optado por programas de metas, criando estatutos e direitos. Pode-se dizer que foi uma fase desenvolvimentista do Brasil. No entanto, convém ressaltar que, de 1964 a 1985, os governos de Castello Branco, Costa e Silva, Emílio Médici, Ernesto Geisel e João Figueiredo adotaram políticas semelhantes, voltadas ao desenvolvimento econômico, de mercado e social (IANNI, 1986, p. 229).

6.2 Os Direitos Sociais no Período da Ditadura militar

Desta forma, afirma-se que, em 1964, houve um golpe militar que se iniciou com governo de Castello Branco e prosseguiu com os demais, com o objetivo de revolucionar através de Atos Inconstitucionais que iniciaram com o número um e foram até o número dezesseis, sendo que os mais terríveis foram os do número um ao cinco, os quais suprimiram alguns dos principais direitos da população (BRUM, 1988, p. 108-109).

Neste sentido, a Constituição de 1964 teve, em seu texto, cerca de vinte Emendas Constitucionais, sem mencionar os Atos Inconstitucionais baixados pelo Presidente, com os quais modificou-se a forma de eleição, que passaram a ser indiretas, tanto para presidente como para governadores, poder permanente ao Presidente da República e restrição aos direitos políticos. Ainda, com o fim do mandato de Castello Branco, os Atos Inconstitucionais aumentaram, pois continuaram com o Presidente eleito, indiretamente, Costa e Silva, em 1967. Além das restrições já declaradas, foi imposta a censura à imprensa, possibilidade de confisco de bens, tortura aos adversários políticos, perseguição aos estudantes, que foram duramente reprimidos, guerrilhas urbanas, enfim, uma desordem total (BARROSO, 1996, p. 32-36).

Depois, com a ascensão do General Emílio Garrastazu Médici, em 1969, pelo voto indireto de eleição, ocorre a promulgação da Carta de 1969. Este governo, milagrosamente, consegue fazer com que cresça a economia, utilizando-se de uma política calcada na concentração de renda. A Constituição de 1969 é, basicamente, “nominal”, pois sua efetivação

nunca passou do papel, haja vista que os direitos sociais também não passavam de meras formalidades. Esse Texto Constitucional passou por duas Emendas, uma que permitia eleições indiretas e outra que instituía a ocupação de cargos no governo sem perda dos mandatos. Desta forma, em 1974, o General Ernesto Geisel assume a Presidência e cassa os mandatos dos parlamentares, pois foi no seu mandato que teve início o processo gradativo de refluxo do poder. Após, Geisel coibiu a tortura e “revogou os Atos Inconstitucionais e os atos Complementares, no que contrariava a constituição”. Ainda, em 1979, assume João Baptista de Oliveira Figueiredo, que tinha como objetivo restabelecer a legalidade democrática. E, por fim, é eleita a chapa de Tancredo Neves que não chega a assumir a Presidência devido à sua enfermidade, assumindo o vice-presidente José Sarney (BARROSO, 1996, p. 37-39).

6.3 A Constituição Cidadã de 1988

Em 1985 se define, através da Nova República, a adoração de um novo perfil para o país, vivenciando uma transição à democracia. Nessa época surgiram as “Diretas já!”, um marco histórico brasileiro na luta pela eleição direta para Presidente da República, e assim, com advento da Constituição Federal de 1988, a “Constituição cidadã”, o Brasil inicia uma nova fase em relação à importância de se garantir direitos sociais.

Hoje, entende-se que a efetividade da Constituição Federal depende da sua eficácia, da aplicação e realização de suas normas, fazendo prevalecer o sentido e valor do que é tutelado. “É a ligação entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”, e assim, “ao instituir o estado, a Constituição organiza o poder político, define os direitos fundamentais do povo e estabelece princípios e traça fins públicos”, de modo que possam ser obtidos (BARROSO, 1996, p. 283).

Desta forma, Moraes (2001, p. 34) argumenta que a:

Constituição deve ser entendida como lei fundamental, e suprema do Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuindo competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos. Além disso, é a Constituição que individualiza os órgãos competentes para a edição de normas jurídicas, legislativas e administrativas.

Nestes termos, não se pode falar em desenvolvimento econômico e social, ou estruturação do Estado, sem que a Constituição esteja presente, pois o que faz a cidadania, a

democracia e também a soberania da população brasileira, sem dúvida, é a lei mais importante do país. Sem a existência dela, não poder-se-ia pensar em liberdade, igualdade, direitos, garantias e deveres, e muito menos em justiça e política, já que a Carta Magna consagra a todos, justamente por ser uma lei fundamental.

Pode-se dizer que no conjunto de valores mais importantes da Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, encontra-se em seu preâmbulo:

[...] instituir um estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Neste sentido, é necessário afirmar que a obtenção dos pressupostos acima descritos somente é possível com a aplicação de políticas públicas eficazes voltadas ao dever-ser que o Estado deve proporcionar aos seus cidadãos. Desta forma, Faoro (1985, p. 16) descreve entre a autonomia e os detentores do poder que:

Com a Constituição, o poder não apenas se organiza, senão que, submetido ao controle de baixo, se legitima, estabelecendo as regras fundamentais que permitem a emergência de novas forças sociais, sem privilegiá-las e sem oprimir as minorias que outrora foram majorias, assegurando-lhes os meios de entrar e sair do poder sem abalos sociais e sem convulsões políticas. A constituição, finalmente, é a suprema força política do país, nas suas normas e valores, coordenadora e árbitro de todos os conflitos, sempre que fiel ao poder constituinte legitimamente expresso.

Assim, compreende-se que o estado não possui poder próprio, mas passa a ter quando emerge das classes, do povo, ou seja, dos cidadãos ao Estado, e essa ação depende das práticas de políticas públicas, pois a “construção da esfera pública, estende a todos os cidadãos a condição de igualdade básica, é a função precípua da cidadania”, o que nos torna parte do Estado (CORRÊA, 2002, p. 224-225).

6.4 A necessidade de consolidar os direitos sociais

A reforma do Estado, nos anos 90, surgiu “como um enorme fardo nas costas, o que desafiou e sufocou todos os governos” dessa época. O neoliberalismo presente e a globalização

transferiram “doses adicionais de individualismo, diferenciação e fragmentação”, ou seja, o país passou a ser “‘pós-moderno’ sem ter conseguido ser plenamente ‘moderno’”, o que é um desafio a cada dia (NOGUEIRA, 2005, p. 25).¹

Afirma-se que tal passagem não se evidenciou face ao longo período vivenciado pelos moldes ditatoriais, sendo que, mesmo após consolidada a democracia no país, ainda há um resquício da necessidade de efetivação dos direitos, principalmente os sociais, tão fragmentados e diminuídos na atualidade.

Todavia, pode-se dizer que a globalização tem uma influência notável no que diz respeito às políticas estatais, bem como na vida dos cidadãos. Assim, Bauman (1999, p. 29) salienta que os espaços públicos passaram a ser privados, e o território urbano passou a ser um campo de batalha, onde as questões sociais são resolvidas pelas próprias mãos e pagas com o sofrimento humano por aqueles desprezados e despojados, avisando aos demais para não ultrapassarem seus territórios.²

Ainda, cada vez mais se questiona sobre o fenômeno da globalização, do enfraquecimento do Estado como nação. Hoje, as idéias de Estado e de “soberania territorial” tornaram-se sinônimas dentro das práticas modernas, ou seja, o Estado reivindica o seu direito legítimo para impor suas regras, mas as transformou em ambivalência (BAUMAN, 1999, p. 68).

Neste sentido, também se afirma que a única tarefa econômica permitida ao Estado e que se espera que ele assuma é a de garantir um “orçamento equilibrado”, policiando e controlando as pressões locais por intervenções estatais mais vigorosas na direção dos negócios e em defesa da população face às conseqüências mais sinistras da anarquia de mercado. Assim, a globalização, por sua independência de movimento e irrestrita liberdade para perseguir seus objetivos, das finanças, comércio e indústria de informações globais, depende da fragmentação política e do cenário mundial, o que representa a separação política da economia, mas que uma interfere na outra, resultando na perda da política afetando o poder social (BAUMAN, 1999, p.74-76).

Entretanto, a era do capitalismo é ao mesmo tempo um período e uma crise, ao contrário dos tempos mais antigos, em que a crise vinha após o período vivenciado, pois dia após dia vive-

¹ Autores citados a respeito da Reforma do Estado: Corrêa (2002), Nogueira (2005), Giddens (1996), Bobbio (1986), entre outros.

² Autores citados a respeito da globalização e neoliberalismo: Bauman (1999), Santos (2003), Falk (1999), Touraine (2007), entre outros.

se em crise. A globalização, fenômeno imprescindível do capitalismo, impõe que, devido ao choque de influências, todos devam se adaptar às novas regras na busca do bem-estar.

Diante disso, conforme Santos (2003, p. 55):

[...] cabe-nos, mesmo, indagar diante dessas novas realidades sobre a pertinência da presente utilização de concepções já ultrapassadas como democracia, cidadania, opinião pública, conceitos que necessitam urgente revisão, sobretudo nos lugares onde essas categorias nunca foram claramente definidas nem totalmente exercitadas.

Assim, o autor demonstra preocupação por um novo discurso, e afirma que “o Estado continua forte e a prova disso é que nem as empresas transnacionais, nem as instituições supranacionais dispõem de força normativa para impor, sozinhas, dentro de cada território, sua vontade política ou econômica” (SANTOS, 2003, p. 77).

Mas, ao contrário do que vê, é que o discurso neoliberal ganha força “à medida que prossegue a desregulamentação, enfraquecendo as instituições políticas que poderiam, em princípio, tomar posição contra a liberdade do capital e da movimentação financeira” (BAUMAN, 2000, p. 36). Ou seja, com as novas implementações os governos ficam amarrados e as multinacionais livres para tornar ainda mais grave a posição de precariedade da sociedade, marginalizando os países mais pobres e libertando os operadores de mercado.

Portanto, a globalização fez com que houvesse um “declínio da cidadania como fundamento significativo e relevante para asserção de reivindicações relativas a recursos, sofre de uma falta de legitimidade ideológica, de influência política e de reforço cultural no Ocidente” (FALK, 1999, p. 262). Esse declínio de cidadania implica também na efetivação dos direitos, pois no momento em que a sociedade participa, conhece e reivindica seus direitos, há um fortalecimento da cidadania e, na medida em que as políticas públicas realizadas oferecem ao cidadão a garantia de direitos, há uma política forte.

Muitas das promessas políticas não são efetivadas. Assim, Bobbio (1986, p. 33-34) argumenta

[...] As promessas não foram cumpridas por causa de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das “transformações” da sociedade civil. [...] Na medida em que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada, planejada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas [...].

As transformações da sociedade implicam adaptações do Estado às suas políticas internas e externas, para que seja alcançado o bem-estar social. Diante disso, “[...] um Estado mínimo tem de ser um Estado forte, a fim de fazer cumprir as leis das quais depende a competição, proteger contra os inimigos externos, e fomentar os sentimentos de nacionalismo que sejam integradores” (GIDDENS, 1996, p. 47).

Todavia, o que se pretende é que o Estado cumpra seu “dever-ser” e garanta aos cidadãos o que está disposto na norma fundamental e suprema deste país. Os direitos de cidadania alcançados ao longo da história brasileira são direitos mínimos relevantes e inerentes ao desenvolvimento da sociedade.

Segundo Neto (2002, p. 290), a “função agenciadora como modelo de Estado e apoio à cidadania para a formação de competências sociais foi o que faltou no processo de reformas das sociedades emergentes ao longo desses últimos 20 anos”, pois houve certa precarização dos direitos em relação às mudanças do Estado.

A constituição Federal de 1988 inovou, ao elencar em seu texto direitos de cidadania, além dos individuais, pois os direitos sociais passaram a ser coletivos, difusos e transindividuais, bem como inalienáveis e indisponíveis, mas mesmo assim a cidadania continua sendo adiada (NETO, p. 374).

Assim, o que se tem hoje não é novidade, mas uma praxe de uma política voltada ao patrimonialismo, seguida das práticas de clientelismo, lobysmo e insolidarismo, ou seja, formas de políticas que distorcem o verdadeiro sentido de Estado Democrático de Direito e tornam a política interna frágil e ineficaz, voltada às intervenções de mercado, impossibilitando, desta forma, um melhor acesso aos direitos sociais e conturbando a sociedade e a qualidade de vida dos cidadãos. Entretanto, nas palavras de Vieira (2000, p. 108), é importante salientar que:

Na perspectiva da globalização, o Estado liberal democrático é frequentemente caracterizado como um Estado capturado na teia da interconexão global, permeado por forças supranacionais, intergovernamentais e transnacionais, e incapaz de determinar seu próprio destino. Contudo, é importante frisar que a era do Estado-Nação de modo algum terminou, ainda que apresente sinais de declínio.

Hoje, a situação real é um vasto endividamento dos países subdesenvolvidos ou emergentes que tentaram amenizar suas crises com a ajuda do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, pois ocorre que uma boa parte da população mundial vive com salários insignificantes, enquanto que a concentração de riqueza fica somente nas mãos de uma minoria.

Dessa forma, cresce o trabalho informal, a exploração financeira, o desemprego, a destruição ambiental, bem como as crises econômicas, culturais, sociais, a miséria e a pobreza que assolam o mundo todo.

O Brasil, desde a Era de Vargas e após a ditadura militar, possui semelhanças com o modelo europeu em relação à formalidade, bem como às práticas democráticas pelo que se declara conscientemente que o futuro do país depende do próprio Brasil (TOURAINÉ, 2007, p. 73).

Desta forma, novos paradigmas devem ser buscados, ou até mesmo renovados, reestruturados, como a democracia e os direitos de cidadania. Também devem ser aplicados, com ênfase na população, e na inclusão social, de modo que a cooperação e integração sejam voltadas ao desenvolvimento estatal de forma harmônica, sem exploração, com políticas abrangentes de interesse público e não privatizadas apenas de agentes econômicos, agentes políticos.

O Brasil, ainda, precisa de uma reforma organizacional, que deverá partir da sociedade, haja vista que, para tal atitude, a própria civilização deverá saber e reconhecer seus direitos. Partindo do social, terá um embasamento forte aos direitos políticos, ou seja, àqueles de participação imediata ao povo, não se restringindo apenas ao voto, ao plebiscito, ao referendium, mas ao engajamento na democratização do poder, pois a “organização em sociedade não precisa e nem deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado” (CARVALHO, 2003, p.227).

Contudo, se pode afirmar que o fortalecimento de políticas referentes ao desenvolvimento social básico poderá trazer ao Estado maior democratização, bem como um alcance maior de cidadania, se a sociedade mudar alguns vícios negativos, como de adiar, deixar para amanhã a resolução das causas conflitantes dos problemas sociais, como a desigualdade, que, segundo Murilo de Carvalho (2003, p. 229), é o “câncer” que impede a sociedade de se democratizar, e suas raízes sabemos bem de onde partem, sendo necessária uma reestruturação estatal, voltada a práticas democráticas e cidadãs. No entanto, para isso, a cidadania e os direitos de cidadania devem ser praticados, defendidos e reconhecidos, e embora tenhamos uma constituição em vigor há vinte anos, há muitos direitos que precisam ser desvelados, para que se possa alcançar um Estado de Bem-Estar Social desenvolvido e uma sociedade cidadã.

REFERÊNCIAS PARA APROFUNDAR O TEMA DESTES CAPÍTULOS

Para aprofundar esta temática indicamos as seguintes obras com seus referidos autores:

a) A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Pode ser acessada no site: <http://www.planalto.gov.br>. Importante o acadêmico procurar sempre as informações necessárias diretamente na constituição federal sobre o tema dos direitos sociais.

b) José Murilo de Carvalho. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Aliás, todas as obras de José Murilo de Carvalho são referências importantes, em especial a citada acima.

c) Carlos Fico com a obra *Como eles agiam / os subterrâneos da ditadura militar: espionagem e polícia política*. 2001 Record. Importante pesquisador do período da ditadura, especialmente a obra citada.

EXERCÍCIOS DE APOIO PARA ESTE CAPÍTULO

1. Explique as principais conquistas da Consolidação dos Direitos Trabalhistas (CLT) instituída por Getúlio Vargas em 1943.
2. Por que falamos que Getúlio Vargas é Considerado o “pai dos pobres, mas mãe dos ricos”?
3. Por que afirmamos que no Brasil, os direitos sociais vieram antes dos direitos civis e políticos?

UNIDADE 7 - O ESTADO NEOLIBERAL: EVOLUÇÃO E CRISE – REPERCUSSÕES NO BRASIL

Esta Unidade tem como objetivo tratar da questão do Neoliberalismo, suas origens (primeira seção) para, logo a seguir, discutir sua revisão a partir do Consenso de Washington (segunda seção), a implementação e conseqüências das políticas neoliberais no Brasil (terceira e quarta seções) para, no final, tratar da crise desse modelo.

7.1 As origens do neoliberalismo

Nas palavras de Anderson (1995, p. 9-23), o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, nas regiões da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar Social (Welfare State). Como pressuposto básico do neoliberalismo, o livro de Friedrich Hayek, *O Caminho da Servidão*, escrito em 1944, que trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciados como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.

Sobre a difusão do neoliberalismo, Anderson (1995, p.10) aponta para a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973 (pós-Vietnã), quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, que favoreceram as mudanças. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, pressupostos do fortalecimento neoliberal, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

Esses dois processos inflacionários, argumenta Anderson (1995, p.11), não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado: “o remédio, então, era

claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas”.¹

A hegemonia do modelo neoliberal durou cerca de dez anos. A partir da segunda metade da década de 70, começa a se formar a teia neoliberal. A primeira experiência da implantação das reformas neoliberais aplica-se ao Chile (1975), sob a ditadura de Pinochet. O neoliberalismo chileno pressupunha a abolição da democracia e a instalação de uma das mais cruéis ditaduras militares do pós-guerra. Contudo, seria arriscado concluir que somente regimes autoritários podem impor com êxito políticas neoliberais na América Latina. Na Bolívia, todos os governos eleitos depois de 1985, tanto de Paz Zamora, quanto de Sanchez Losada, continuaram com a mesma linha.

Em 1979, na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro governo de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à Presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrotou o regime social-liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca, Estado modelo do Bem-Estar escandinavo, caiu sob o controle de uma coalizão clara de direita, o governo de Schluter. Tais governos contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de emprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais.²

Nos Estados Unidos, a primeira prioridade do Presidente Reagan foi reduzir o déficit orçamentário, e a segunda, foi adotar uma legislação draconiana e repressiva contra a delinqüência, lema principal também da nova liderança trabalhista na Inglaterra.

A teorização do neoliberalismo desencadeou reformas nos Estados capitalistas. A queda do comunismo na Europa oriental e na União Soviética, de 89 a 91, ocorreu exatamente no momento em que os limites do neoliberalismo no próprio Ocidente tornavam-se cada vez mais óbvios. Pois a vitória do Ocidente na Guerra Fria, com o colapso de seu adversário comunista, não foi o triunfo de qualquer capitalismo, mas do tipo específico liderado e simbolizado por Reagan e Thatcher nos anos 80. O impacto do triunfo neoliberal no leste europeu tardou a ser

¹ Nem tão “parcos” foram os recursos dados pelo Estado nas intervenções econômicas. Foram, no entanto, bilhões de dólares dados pelo Estado para que o mercado pudesse manter-se.

² Perry Anderson argumenta que, na Europa, na década de 80, uma direita vitoriosa passou à ofensiva. Diz Anderson: “No mundo anglo-saxônico, os regimes Reagan e Thatcher, depois de anularem o movimento operário, fizeram recuar a regulamentação e a redistribuição”. Da experiência da Grã-Bretanha, outros países da Europa adotaram políticas semelhantes: “a privatização do setor público, os cortes dos gastos sociais e altos níveis de desemprego criaram um novo padrão de desenvolvimento neoliberal, por fim adotado tanto por partidos de esquerda como de direita” (ANDERSON, 1995, p.107-108).

sentido em outras partes do globo, mas não tardou a chegar na América Latina, que hoje em dia se converte na terceira grande cena de experimentações neoliberais, embora, em seu conjunto, as reformas neoliberais tenham chegado antes mesmo dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da antiga União Soviética, com privatizações, desemprego massivo, genealogicamente esse continente foi testemunha da primeira experiência neoliberal sistemática do mundo.

Mas, no final das contas, todas estas medidas haviam sido concebidas como meios para alcançar um fim histórico, ou seja, a reanimação do capitalismo avançado mundial, restaurando taxas altas de crescimento estáveis, como existiam antes da crise dos anos 70. Nesse aspecto, no entanto, o quadro mostrou-se absolutamente decepcionante. Tudo o que podemos dizer é que o neoliberalismo se constitui num movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. Eis aí algo muito mais parecido ao movimento comunista de ontem do que o liberalismo eclético e distendido do século passado.

A aplicabilidade das políticas neoliberais trouxe consigo conseqüências desastrosas para a economia dos referidos Estados. Mas foi nas políticas públicas e sociais que mais se evidenciou retrocesso, principalmente nas questões do emprego, saúde, moradia e educação. O empobrecimento deu-se entre os países ex-socialistas (Rússia, principalmente) e países de economia emergente (países latino-americanos). A Argentina é um triste exemplo de um país que aplicou as teorias neoliberais em sua íntegra. Desde o governo do presidente Menem (dois mandatos) até De La Rúa, a Argentina desregulamentou a economia, passou por um sério processo de privatizações, empresas multinacionais instalaram-se no país, além de vivenciar a ilusão monetária da equiparação cambial (peso = dólar), o que agravou ainda mais a situação econômica do país trazendo conseqüências sociais em larga escala.

O índice de pobreza mais acentuado foi registrado nas províncias do Norte do país, com um recorde de 71% em Corrientes, onde foram denunciados casos de crianças que se alimentam com terra. Há famílias que estão vivendo na escuridão (em decorrência dos altos custos da energia pós-privatizações), o abastecimento energético para muitas delas retrocedeu para a época do abastecimento a carvão e querosene. Outras fontes ainda informam a existência de famílias pobres que se alimentam de cães e gatos (FRANC PRESSE).

7.2 Consenso de Washington: revisão do neoliberalismo

Inicialmente, é preciso explicar que o Consenso de Washington não foi nenhuma conspiração político-econômica ou trama diabólica do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), nem do governo americano para aplicar nos países da América Latina. A síntese das idéias que circulavam pelos bastidores das instituições internacionais e no governo norte-americano foi elaborada pelo economista John Williamson, em reunião na cidade de Washington no ano de 1989. Essa reunião ficou conhecida como Consenso de Washington, a qual tinha como objetivo discutir as *reformas necessárias* para a América Latina.

Quais seriam os acordos que o economista percebia? Williamson afirmou na época: “Eu dividiria o que sinto, pressinto e leio como um grande consenso em três planos”:

O *primeiro plano* é de ordem macroeconômica. Há um acordo completo entre todas as agências econômicas de que todos os países periféricos devem ser convencidos a aplicar um programa em que lhes é requerido um rigoroso esforço de equilíbrio fiscal, austeridade fiscal ao máximo, que passa, inevitavelmente, por um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, além de um corte violento no gasto público. Esses países devem fazer políticas monetárias rigidíssimas, porque a prioridade número um é a estabilização, sendo que a política fiscal tem que ser submetida à política monetária.

O *segundo plano* visa apresentar propostas e reformas de ordem microeconômica: é preciso desonerar fiscalmente o capital, para que ele possa aumentar a sua competitividade no mercado internacional, desregulado e aberto. Então, o único caminho de as pequenas empresas situadas nos países da periferia entrarem nesse jogo seria por aumento de competitividade, o que passaria por desoneração fiscal, flexibilização dos mercados de trabalho, diminuição da carga social com os trabalhadores, diminuição dos salários.

A *terceira ordem* de coisas que o Consenso propunha era: nada disso será possível se não houver o desmonte radical do modelo anterior (Estado interventor) que houve nesses continentes, um modelo perverso, que, segundo o pensamento do Consenso, funcionou mal, e que o modelo de importação de industrialização por substituição de importações foi um conceito pessimamente usado. Em síntese, as propostas do Consenso de Washington eram de que os Estados latino-americanos passassem por profundas reformas estruturais, também chamadas de reformas institucionais. A primeira era a desregulamentação de alguns setores, sobretudo o financeiro e o do trabalho. E essa já foi feita em quase todos os países da América Latina; a outra

proposta era a da privatização, de preferência selvagem; a terceira, da abertura comercial; e a quarta, a da garantia do direito de propriedade, sobretudo na zona de fronteira, isto é, nos serviços, propriedade intelectual, etc.³

Sempre estudamos o Estado, na sua concepção moderna, como uma instituição criada a partir de uma convenção da sociedade com o objetivo de garantir a segurança, a propriedade, a vida (direitos naturais), isto é, uma instituição capaz de assegurar o Bem-Estar a todos os cidadãos. Os teóricos neoliberais, contrários ao Estado-social, apregoam que o Estado tem apenas uma função: garantir, através de seu aparato, o livre mercado. Estas idéias já foram defendidas pelo liberalismo clássico do século 17, mas o Estado neoliberal tem um diferencial: o descompromisso com as questões sociais, afetando a saúde, educação, infra-estrutura, segurança e a política previdenciária da coletividade.

7.3 A implementação do neoliberalismo no Brasil

As políticas neoliberais globalizantes começaram, no Brasil, no início dos anos 90, ainda com o presidente Collor de Melo que, de uma maneira surpreendente, deu início às reformas de Estado. Começaram, neste período, a desregulamentação econômica, a abertura do mercado e a planificação da economia (tentativa de diminuir a inflação galopante). Ocorrem, neste período, igualmente, as tratativas iniciais com as instituições internacionais, principalmente o FMI.

As reformas do Estado no governo Collor não foram bem-sucedidas. Nem mesmo a própria elite empresarial estava preparada para tais mudanças, muito menos a elite política do Brasil, que se mostrou um tanto insegura com os rumos que as reformas do Estado, promovidas por Collor e sua equipe, poderiam desencadear. Foi nesse contexto que o governo Collor viu-se enredado em situações ilícitas, em que processos e acusações de corrupção começaram a acumular. A mídia brasileira, a mesma que apostou no governo Collor e o promoveu, teve que, aos poucos, deserdar o “caçador de marajás” e cair na realidade, mostrando as imagens das numerosas e grandiosas mobilizações sociais, provindas de todos os setores da sociedade civil. Collor de Melo não tinha nenhuma base política, a não ser o seu frágil partido, o PRN (Partido da Renovação Nacional), e, talvez, essa tenha sido uma das razões para o processo de *impeachment* que acabou sofrendo. Collor foi julgado e condenado, tendo que deixar,

³ Conferir, igualmente, a explanação de Portella Filho (1994, p. 107-124).

melancolicamente, seu governo marcado mais por excentricidades, bloqueio da poupança da população e pela corrupção do que propriamente pela reforma do Estado que se propusera a fazer. Itamar Franco, vice de Collor, assumiu a Presidência da República do Brasil, com um governo mais voltado para as políticas internas: as negociações com o FMI dão uma trégua e as reformas do Estado cessam por um curto período.

Ainda no governo Itamar Franco, assume o Ministério das Relações Exteriores, o então senador Fernando Henrique Cardoso (FHC), um cargo que sempre estivera em seus planos. As tratativas com as instituições internacionais (FMI e Banco Mundial) recomeçam. Logo após, FHC passa a ser Ministro da Fazenda e institui, junto com uma equipe de técnicos, um plano econômico (Plano Real) capaz de frear a inflação e restabelecer a volta do crescimento econômico. Tais políticas significam a volta do programa de reforma de Estado iniciada por Collor e interrompida por Itamar Franco.

É importante mencionar que FHC e seu partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partem do princípio de que o Estado deve se “modernizar”. “Modernização” do Estado significa um Estado mais ágil, menos “truculento”, “moroso” e “burocratizado”. Para isso, a grande propaganda ideológica para que se efetivasse o processo das privatizações das empresas estatais brasileiras. FHC sempre foi um velho admirador da “modernização” do Estado que Collor de Mello havia feito.

A implantação do real veio no dia 31 de julho de 1994 (junto com a Copa do Mundo de futebol).⁴ Até o fim do ano a moeda valorizou-se: no final do mesmo ano, FHC ganhou as eleições às custas da ficção do Plano Real. A mão estendida de FHC pré-anunciava as suas principais metas: saúde, educação, moradia, agricultura e segurança.

O Plano econômico, chamado, no Brasil, de “Plano Real”, fazia parte de uma sistemática política global mais abrangente. A idéia de planificação econômica foi criada pelas instituições financeiras do Primeiro Mundo, numa tentativa de conter a elevada inflação das economias emergentes, como no caso do Chile, México, Argentina, Brasil e outros mais. Disso advém o proselitismo do presidente Fernando Henrique Cardoso, ao afirmar: “Dá gosto ver que hoje nós somos um país respeitado. E o ponto inicial para que houvesse uma volta desse respeito foi a nossa capacidade de vencer a hiper-inflação e de manter a democracia, a nossa capacidade de negociar para poder avançar. Isso mostra que somos um país realmente amadurecido”.

⁴ Essa data marca o início formal do Plano Real, a partir do anúncio de um programa de ajuste fiscal e de suas duas fases seguintes, quais sejam: a criação de uma quase moeda (a URV) em março de 1994 e, quatro meses depois, isto é, a partir de 1º de julho a sua transformação em uma nova moeda: o real.

Durante o período do Plano Real (equiparação cambial: 1 real chegando a valer mais que 1 dólar), a elite brasileira, literalmente, foi às nuvens. A euforia do Plano Real levou a burguesia e boa parte da classe média brasileira a consumir, de maneira nunca vista, inclusive fretando aviões particulares para fazer compras em Miami (EUA). Do outro lado, o povão comia frango a “um pila o quilo”, de sobremesa iogurte, colocava dentadura nova e fazia compras no Paraguai... Eis algumas propagandas oficiais de FHC durante boa parte do Plano Real.

A partir de então, o processo de “modernização” do Estado se intensifica: desregulamentação econômica, abertura de mercado e privatizações. Outra marca do governo FHC foi o abuso das medidas provisórias (mais de 5 mil medidas).⁵ Isso significa um governo de ditadura civil, pois nem mesmo os ditadores militares (anos 64-85) intervieram tanto na Constituição como FHC. Algumas Medidas Provisórias foram famosas, como é o caso da MP para o processo de privatização e a MP para a vergonhosa e corrupta emenda da reeleição.

Muitos teóricos apregoam que o governo de FHC apenas serviu aos interesses das corporações internacionais, outros o chamam de "embaixador" do Banco Mundial e do FMI. No entanto, sob a acusação de exercer um governo neoliberal, FHC reage num tom sarcástico: “Neoliberal é um conceito de quem não tem imaginação. De quem não vê a realidade. É cópia. É mimetismo”. O Brasil, segundo o ex-presidente, não se encaixa neste módulo, porque vive de problemas peculiares que devem ser resolvidos, não pelo Estado patrimonialista, nem clientelista.

7.4 Conseqüências das políticas neoliberais no Brasil

Inicialmente, é pertinente afirmar que as reformas neoliberais implementadas pelos dois mandatos de FHC não trouxeram os avanços econômicos e sociais desejados por toda a sua equipe de governo, frustrando, assim, boa parcela da população brasileira.

As reformas dos Estados Nacionais da América Latina, em conseqüência das políticas do Consenso de Washington, implicaram a adoção de programas de ajustes estruturais, como as reformas Administrativa e Previdenciária, que exigiram um rigoroso esforço de equilíbrio fiscal (austeridade fiscal ao máximo), as privatizações, a redefinição do papel do Estado na economia,

⁵ O governo de FHC promulgou, até setembro de 2001, 5.299 MPs, ou seja, 3 por dia útil. Problema semelhante de centralidade do Executivo assolava o Judiciário, como mostrava nomeação do próprio Advogado Geral da União para o Supremo Tribunal Federal, ou, na Procuradoria Geral da União, onde os processos do Ministério Público eram “engavetados” FONTE: CNBB, análise de conjuntura do mês de agosto de 2002. Disponível em <<http://www.cnbb.org.br/estudos/conj200208.doc>>, acesso em agosto de 2002.

causaram, ao contrário do que os defensores de tais políticas alardeavam, recessão econômica, ingresso do capital externo, desemprego, aumento do trabalho informal, conflitos sociais, crise de modelos políticos tradicionais, flexibilização dos direitos trabalhistas, precariedade e, ainda, o desmonte dos sistemas de seguridade social, de saúde e de educação.

No Brasil, as políticas de reestruturação do Estado deram-se em meados dos anos 90. A principal delas foi a chamada Reforma Administrativa, também conhecida como Reforma Bresser Pereira (Bresser foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado no governo FHC).

Bresser Pereira (2002), em artigo publicado na *Folha de São Paulo*, reclamava da crise de confiança que a economia brasileira estava sendo vítima nos últimos meses. Para isso, usou exemplos de presidentes de bancos centrais e diretores de câmbio - dos anos 70 - que “controlavam a entrada de capitais e defendiam o interesse nacional”. Bresser lembrou, igualmente, o artigo de Elio Gaspari, “a inconformidade do presidente Arthur Bernardes (1923) com a crise a que os credores externos estavam, então, levando ao Brasil e com as chantagens que o país sofria frente ao cenário internacional”. Bresser concluiu que, infelizmente, o governo brasileiro era impotente frente ao cenário econômico internacional.

Talvez por isso Bresser Pereira lamenta-se de que sua Reforma Administrativa não tenha dado resultados. Diz ele: “cumprimos uma parte desse programa, mas, em vez de reconstruir financeiramente o Estado, endividamo-lo ainda mais”. Em relação ao processo de privatização, Bresser também reclama: “em vez de privatizarmos apenas setores competitivos, privatizamos também monopólios naturais”. No Brasil, houve a “flexibilização” do mercado e a multiplicação da dívida: “em vez de controlar a entrada de capitais e reduzir a dívida externa, ampliamos-la; ao invés de mantermos um câmbio relativamente desvalorizado, como fizeram todos os países que iniciavam seu desenvolvimento, deixamos que a entrada de capitais valorizasse nossa moeda e aumentasse artificialmente salários e consumo”. Seguimos, de joelhos, as normas das instituições internacionais: “E tudo, nos anos 90, com o apoio do FMI, do Banco Mundial e dos mercados financeiros internacionais”, concluiu Bresser.

Dentre as principais conseqüências das políticas neoliberais aplicadas em nosso país, destaca-se o alto índice do desemprego.⁶

⁶ Delfim Neto informou que a população economicamente ativa (aqueles que estão dispostos, podem trabalhar e estão procurando emprego) cresceu qualquer coisa parecida com 11 milhões de pessoas (74,1 milhões de pessoas em 1995 e cerca de 84,9 milhões em 2002) In. <http://www.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1809200207.htm>

Outra consequência das políticas neoliberais foi o avanço das multinacionais, nos países periféricos, ou seja, uma abertura completa destes ao mercado internacional fez aparecer as empresas multinacionais, invasoras de seus espaços geográficos, subsidiadas com empréstimos ou isenções de impostos a determinados períodos (que vão de 15 a 20 anos), sem contar ainda com o apoio financeiro que exigem receber sob pena de se retirarem urgentemente de um país e instalar-se em outro lugar.

A privatização das companhias estatais, como as dos setores de transporte, saúde, educação, energia e comunicações, defendendo o livre comércio internacional e os grandes investimentos financeiros e especulativos. Em certo sentido, os Estados nacionais não têm mais soberania. O governo brasileiro sempre se manteve favorável às privatizações que pagariam uma parte substancial da dívida interna, o que possibilitaria os investimentos não mais conseguidos pelos estados.

O Brasil privatizou mais de 70% das empresas administradas pelo Estado. Um exemplo foi a Vale do Rio Doce, que contraiu empréstimos milionários para participar da compra de empresas. As ex-estatais ajudam a aumentar a importação e contribuem para o déficit comercial. Também se soma a isto empresas privadas controladas por estrangeiros, do que resultam mais lucros e mais importações. A inundação dos importados e os altos juros levaram várias empresas ao fechamento, à redução da jornada de trabalho ou a reduções salariais, para não fecharem as suas portas. Isto acarretou forte desemprego, e uma grande inadimplência, pois o consumo era realizado a crédito. O país recebeu investimentos do capital estrangeiro em aquisições patrimoniais, e não onde fundamentalmente necessitava de que ocorressem investimentos (no setor industrial e, principalmente, na agricultura) para se ter crescimento econômico.

Um dos argumentos pró-privatizações era a urgente e necessária venda das empresas estatais para sanar o problema da dívida pública. Pois bem, é sempre bom não esquecer que, desde 1995, as privatizações alcançaram R\$ 70 bi. No mesmo período, a dívida pública saltou de R\$ 62 bi para R\$ 530 bi, sem contar que o Estado brasileiro bancou 21% das privatizações, isto é, o setor público foi responsável por US\$ 13,285 bilhões dos US\$ 62,564 bilhões obtidos desde 1991 com privatizações de empresas federais e estaduais. A participação estatal (21,2% do total) equivale a quatro vezes o arrecadado com o leilão da Vale do Rio Doce (US\$ 3,3 bilhões). A conta não incluiu investimentos da Vale antes de sua venda nem os recursos apurados com concessões novas para telefonia celular (banda B) e fixa (empresas-espelho). O BNDES, a principal fonte de recursos estatais, para privatizações, entrou com US\$ 6,041 bilhões, em operações de financiamento direto, na compra de títulos das empresas vendidas ou na compra

direta de participação acionária. Já os fundos de pensão de funcionários de estatais responderam por 9,5%, ou US\$ 5,974 bilhões. O Banco do Brasil, por sua vez, gastou US\$ 1,27 bilhão em três operações de privatização.

As tarifas públicas e os preços administrados subiram: aliás, as tarifas públicas e preços administrados foram os que mais subiram na era FHC. Todos os maiores reajustes desde a estabilidade da moeda, sem exceção, foram de tarifas ou preços controlados. Apenas um exemplo: de julho de 1994 (início do Plano Real) a junho de 2002, o gás de cozinha teve aumento record no ranking dos produtos: o preço do gás subiu 472,16% (FONTE: IBGE), e já comprometia 12,56% do valor do salário mínimo de R\$ 200. Depois do gás, aparecem altas do aluguel (382%), telefone fixo (381,07%), energia elétrica (227,26%) e ônibus urbano (250,22%). A gasolina, um dos itens de maior peso na inflação oficial, havia subido 211,23%.⁷

Em decorrência de tais políticas, aumentou a exclusão social no Brasil. O número de pobres aumentou assustadoramente. Aparentemente houve a planificação econômica e a queda da inflação; porém, de nada adianta a contenção da inflação, se, em termos econômicos, ocorre a estagnação e a recessão. O crescimento do país permaneceu em torno de 2% ao ano, quando deveria alcançar os 5%. Embora as contas ajustadas, o saldo positivo na balança financeira e a estabilidade econômica, houve aumento do desemprego e a situação dos mais pobres piorou a cada dia.

Uma das máximas, constantes de muitos dogmas do neoliberalismo, é a de que se devem maximizar os lucros e minimizar as despesas. Dá-se, para tanto, um exemplo de como está a distribuição de renda no âmbito mundial e no Brasil. Atualmente, 45% dos trabalhadores têm carteira assinada no Brasil e outros 55% sobrevivem da economia informal, conforme dados do próprio Ministério do Trabalho.

Segundo dados oficiais, cerca de 80% da população brasileira vivem com até 3 salários mínimos. O Brasil está colocado entre as dez primeiras potências econômicas do mundo ocidental; por outro lado, os indicadores sociais se aproximam dos países com menor desenvolvimento do mundo afro-asiático. Para 65% da população brasileira, faltam as condições básicas de sobrevivência, como saúde, alimentação, moradia, transporte, educação, lazer e vestuário. Já os 10% mais ricos têm acesso a quase 50% da renda da população, sendo que os 5% mais ricos detêm 35% da riqueza.

⁷ Dados referentes a 2002.

7.5 A crise atual do neoliberalismo: a “mão visível” do Estado: o “novo” velho ciclo

Desde as suas origens o capitalismo tem passado por constantes crises. Por vezes pregava-se o livre mercado (não-intervenção do Estado na economia), noutras ocasiões pedia-se a sua intervenção, vide a crise de 1929. Para salvar o sistema econômico da época, o Estado intervencionista, de inspiração keynesiana, foi acionado. Nos anos 70, no entanto, este modelo entrou novamente em crise. A partir daquela década, um novo ciclo se constituiu: a volta do livre mercado (liberalização financeira) e da não-intervenção do Estado, sustentado a partir das teorias de Hayek e Friedman. Este modelo foi denominado de neoliberal.

A teoria neoliberal defendia a volta dos princípios do liberalismo clássico do século 18, do *laissez-faire* (livre mercado), além de reformas estruturais propostas por instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Fazia parte deste programa de reestruturação (ajustes), as reformas administrativa e previdenciária, que exigiram um rigoroso esforço de equilíbrio fiscal, além da redefinição do papel do Estado na economia (desregulamentação econômica). Por desregulamentação econômica entendia-se a tentativa de reduzir o tamanho do Estado, quebrar a coluna dos sindicatos, cortar os gastos sociais, liberar o mercado financeiro e abrir as comportas para o livre fluxo de bens e serviços.

Ao contrário do que seus defensores alardeavam, as políticas neoliberais trouxeram recessão econômica, ingresso do capital externo, desemprego, aumento do trabalho informal, conflitos sociais, flexibilização dos direitos trabalhistas, precariedade e, ao mesmo tempo, o desmonte dos sistemas de seguridade social, saúde e educação.

As práticas neoliberais não fracassam apenas nas questões sociais. Sustentado em bases um tanto frágeis, economia virtual e especulativa (capitalismo de cassino), o modelo neoliberal tem enfrentado, novamente, uma crise sem precedentes, uma das maiores do capitalismo em âmbito global dos últimos tempos. A crise atual decorre exatamente no mercado financeiro (defendido pelos liberais como o único guardião e salvador do mundo). O mercado financeiro fez empréstimos ruins, diz Stiglitz (ex-chefe do Banco Mundial), como no caso da bolha imobiliária norte-americana, quando foram feitos empréstimos com base em preços inflados. Esses empréstimos não podem ser pagos neste momento.

Agora, com a crise do livre mercado, o Estado é chamado a intervir novamente. É o pêndulo do relógio que, mais uma vez se movimenta, a sinalizar que mais um ciclo do capitalismo chega ao fim.

O epicentro da crise atual começou nos Estados Unidos da América, tendo na crise de confiança no sistema a razão principal. A origem está no deslocamento do capital produtivo para o capital especulativo: muita gente querendo ganhar manipulando dinheiro; uma embriaguez de enriquecimento sem trabalho. Vive-se especulando em qual Bolsa de Valores é possível aplicar e obter bons lucros. Outro aspecto diz respeito à busca escandalosa por recompensas econômicas excessivas até a especulação arriscada.

Na ótica neoliberal o impensável aconteceu: o Estado deixou de ser “invisível” para voltar a ser a “visível” (intervindo diretamente na economia). Em outras palavras, a intervenção do Estado tem sido a regra e não a exceção por muitas décadas. Em todo o mundo, desde o início da crise, já foram gastos bilhões de dólares para socorrer empresas falidas: antes, os lucros eram privatizados, agora, as despesas estão sendo socializadas.

Finalizando constatamos que a crise atual não é o colapso derradeiro do capitalismo, mas sim o fim de um ciclo sob a fachada neoliberal (articulação entre mercado, Estado e sociedade). Mais do que nunca o Estado se faz presente. Aliás, como sempre, o Estado cumpre sua função básica: a de manter o sistema funcionando.

REFERÊNCIAS PARA APROFUNDAR O TEMA DESTE CAPÍTULO

- a) Perry Anderson. *Balanço do neoliberalismo*. In: Sader, Emir. & Gentili, Pablo. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: paz e terra, 1995. o capítulo de Perry Anderson mencionado é uma importante referência para entender as origens do neoliberalismo no mundo.
- b) Luiz Carlos Bresser Pereira. "A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle". In: *Lua Nova*, 45, São Paulo: Cedec, 1998, p.49-96.
- c) ler os artigos de Paul Krugman, crítico do neoliberalismo, ganhador do prêmio nobel de economia 2008. Krugman foi premiado por seus trabalhos sobre comércio internacional que o levaram a projetar uma "nova geografia econômica" e uma "nova teoria do comércio".

EXERCÍCIOS DE APOIO PARA ESTE CAPÍTULO

1. Faça um relato da crise do capitalismo atual (trace um paralelo entre o Estado intervencionista keynesiano e o de livre mercado).
2. Explique o que foi o Consenso de Washington e as conseqüências de tais políticas para o Brasil.
3. Apresente aspectos positivos e negativos da Globalização.

UNIDADE 8 - A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: ENTRAVES E PERSPECTIVAS

O objetivo desta Unidade é tratar de questões referentes à reforma política brasileira, tais como o financiamento público de campanha, migração partidária, voto obrigatório, voto distrital, entre outras, a partir do posicionamento e visões de diferentes cientistas sociais e atores políticos.¹ Defende-se que a formulação da esperada reforma política brasileira se concretize com um debate amplo e transparente entre as instituições envolvidas sem deixar de considerar a participação dos cidadãos. Frente a estes temas, pergunta-se: dentro dos moldes em que a reforma política tem sido tratada, podemos esperar que ela traga reais benefícios para o fortalecimento institucional e democrático do país? A reforma política resolverá os históricos entraves (vícios) culturais e institucionais da política brasileira?

Inicia-se esta seção avaliando alguns tópicos que estão na pauta das discussões da reforma política brasileira. Temas como: financiamento público de campanha, a questão da proporcionalidade e da representação, obrigatoriedade do voto, migração partidária, lista pré-ordenada, voto distrital ou misto, serão apresentados aqui sob a ótica compreensiva de diferentes analistas sociais e políticos do Brasil. O objetivo não é dar respostas conclusivas, mas sim contribuir para o debate.

8.1 O financiamento público das campanhas eleitorais

O financiamento público das campanhas eleitorais encontra bastante receptividade entre a elite política do país, mas os mesmos têm receio dos efeitos da medida frente à opinião pública.

¹ A fundamentação teórica sobre a reforma política amparou-se em: Nicolau (2002; 2003); Samuels (2003), Limonge e Figueiredo (2003), Santos (2003), entre outros.

A primeira constatação é de que as campanhas eleitorais no país são muito caras, equiparando-se às eleições dos estados desenvolvidos.² Diante disso, surgem posicionamentos para viabilizar o financiamento público das campanhas, o que evitaria, segundo os defensores da proposta, que os políticos recorressem a financiamentos junto às empresas privadas ou de outras entidades muitas vezes pouco lícitas (bicheiros, narcotráfico, empresários de bingo, igrejas...)³

A previsão é de que se aumente significativamente o financiamento público para partidos (dos atuais 120 para 800 milhões de reais, aproximadamente), com este se tornando fonte exclusiva para custear as campanhas eleitorais.

Ricardo Young (2003), do Instituto Ethos, é favorável ao financiamento público nas campanhas eleitorais, pois entende que as eleições devem deixar de ser um bom negócio para alguns: “enquanto elas (as eleições) forem um bom negócio para a mídia, para os publicitários, para os políticos e para as empresas, os custos das campanhas vão ser sempre crescentes e cada vez mais caros, mais difíceis, mais seletivos e mais excludentes”. Assim, continua o autor: “nós somos totalmente favorável ao financiamento público de campanha” (p. 459-460). Mas, enquanto esta lei não entrar em vigor, Young defende a transparência no financiamento por parte das empresas.

Também alguns políticos são favoráveis ao financiamento público de campanha, como é o caso de Roberto Requião (PMV) e João Paulo Cunha (PT), para citar alguns. Requião entende que o financiamento público é positivo, pois ajuda na equiparação entre os quadros políticos do Brasil: “Sou favorável, então, ao financiamento público como recurso para dar possibilidades de participação a quem não tem nenhuma, para abrir espaço de participação para os quadros políticos e sociais mais pobres da sociedade”. Cunha (2003) entende que a proposta pode equiparar a disputa entre os partidos: “qualquer custo que o financiamento público tenha é sempre positivo, se estiver vinculado e garantir que seja uma disputa democrática”. Da mesma forma que o poder econômico seria reduzido: “o financiamento público reduz a influência do poder econômico porque você passa a ter a fonte única e limite nacional de gastos... o financiamento público também possibilita uma disputa mais justa entre os candidatos. Por fim, o

² Segundo Samuels (2003, 452), “as eleições para governador são as mais caras, seguidas pelas eleições ao Senado, à Câmara Federal e às Assembléias Legislativas”.

³ Há um interesse da elite econômica nos financiamentos de campanha. Sobre os possíveis doadores de recursos privados aos partidos, os principais são os bancos, empreiteiras, empresas de transporte, indústrias. Há, segundo Nicolau (2003, p. 453), “um problema gravíssimo de transparência”. Da mesma forma, para Samuels, as empresas (bancos, setor financeiro, indústria pesada, construção civil) contribuem mais do que os indivíduos.

novo sistema despertaria mais interesse da sociedade para a disputa, pois a população passaria a exercer uma fiscalização maior” (p. 462).⁴

Esta é, igualmente, a posição do atual Ministro da Justiça Tarso Genro que vê no financiamento público de Campanha um maior fortalecimento dos partidos, menor corrupção e maior transparência: “sou a favor do financiamento público de campanha. Rigoroso, cientificamente controlado pelos tribunais eleitorais, e com a proibição de qualquer tipo de contribuição individual. Isso fortaleceria os partidos, diminuiria a corrupção e acabaria com a relação perversa dos políticos com os empresários”.⁵

Para o ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Mário Velloso, o financiamento público pode frear o abuso do poder econômico, que desequilibra a competição entre os candidatos, tornando irreal o princípio isonômico e ilegítima a pugna eleitoral. Para o ministro, a proposta que tramita no Senado sobre a lei do financiamento público proíbe que partidos e candidatos utilizem recursos de pessoas físicas e jurídicas privadas e, também, recursos próprios. Pelo projeto, as votações terão como base o valor de R\$ 7,00 em relação a cada um dos eleitores alistados na Justiça Eleitoral até o dia 31 de dezembro do ano anterior às eleições. A distribuição seria feita junto aos diretórios nacionais dos partidos, observando-se o seguinte critério: 1% em parcelas iguais para todos os partidos existentes e 99% para os partidos com representação na Câmara dos Deputados, proporcionalmente ao número de integrantes das bancadas.⁶ Se esse sistema fosse adotado nas eleições de 2006, por exemplo, considerando-se o eleitorado de 115 milhões de pessoas, o valor destinado à campanha teria sido de R\$ 805 milhões.

Por outro lado, os argumentos do cientista político David Samuels se contrapõem ao financiamento público de campanha. Segundo Samuels (2003), os partidos políticos já são

⁴ O presidente Lula é, igualmente, favorável ao financiamento público para as campanhas eleitorais. Sobre o financiamento dos partidos e das campanhas, conferir: Venturi (2003, p. 450); Reis e Dulci (2003, p. 29 e p. 317), respectivamente.

⁵ REVISTA ISTO É. *O governo não controla a PF*. Entrevista com Tarso Genro. 27 de maio de 2007. Páginas Vermelhas.

⁶ Segundo o Art. 17 do Projeto de Lei 2679/03 as despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos e federações e financiadas na forma desta Lei. A distribuição dos recursos seguem estes critérios:

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, dentro de dez dias, contados da data do depósito a que se refere o § 3º, obedecidos os seguintes critérios:

I – um por cento, dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – quatorze por cento, divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados;

III – oitenta e cinco por cento, divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes que elegeram, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

financiados pela Justiça Eleitoral (com a participação de todos os contribuintes) no horário de propaganda política gratuita. Por exemplo, cada minuto utilizado pelos partidos no rádio ou na TV é pago pelo contribuinte como se fosse um horário comercial normal em que a empresa vende seu espaço.⁷ Esta realidade não acontece nos Estados Unidos, pois lá os partidos políticos pagam para aparecer na TV.⁸ Além do mais, segundo o cientista, esta medida não eliminará o “caixa dois” sem outras reformas imprescindíveis como a do sistema bancário e da legislação trabalhista: “O financiamento público de campanha não eliminará o uso do caixa dois sem uma série de reformas e fortalecimento do Tribunal Superior Eleitoral, nem enquanto não se prestar a devida atenção às reformas do sistema bancário e da legislação tributária” (p. 384).

Da mesma forma, Jairo Nicolau (2003) defende a necessidade de capacitar o TSE para monitorar e controlar efetivamente os candidatos; no entanto, durante a campanha com financiamento público, para o autor, o problema tende a permanecer. Ainda sobre as inserções gratuitas dos partidos no rádio e na TV, Nicolau tem a seguinte posição: “o horário eleitoral brasileiro, de 45 dias, com uma hora e 30 minutos, é longo, encarecendo ainda mais a campanha. Além disso, agora há os *spots* de 30 segundos vinculados nas tvs e rádios ao longo da programação normal” (p. 453).

É importante argumentar que o financiamento público não eliminará de forma alguma o financiamento oculto para os partidos. O financiamento público exclusivo não significa o fim da intervenção dos grandes grupos privados na política, procurando tirar proveito na forma de extrair lucros para as suas empresas. O financiamento também não eliminará o “caixa dois” para os partidos podendo sobrecarregar a Justiça Eleitoral com o alto número de irregularidades.⁹ E mais, exemplos de países desenvolvidos, como na Itália, a prática do financiamento público de campanha fracassou; não resolveu o problema da corrupção, ao contrário, aumentou.

⁷ A propaganda eleitoral custa cerca de R\$ 300 milhões para o governo federal - o valor se refere a impostos não pagos por emissoras de rádio e de TV. As TVs e as rádios podem abater do cálculo do seu Imposto de Renda parte do que perdem de lucros por transmitirem a propaganda partidária. Nos Estados Unidos, o maior custo das campanhas é o da compra dos horários de TV. No Brasil, os políticos recebem esse tempo "de graça". *Congresso prepara anti-reforma*. In: FOLHA DE SÃO PAULO. A14, 21 de novembro de 2004.

⁸ Conferir Samuels (2003, p. 371). Além do mais o financiamento público já é uma realidade na política brasileira com a isenção tributária, acesso ao rádio e à TV ou aportes em espécie dos cofres públicos.

⁹ Em artigo intitulado *Receita para reduzir escândalos*, Jairo Nicolau argumenta que a proposta do financiamento não elimina o caixa dois. Diz o cientista político que o financiamento ilícito de campanha é um dos principais problemas nas democracias, inclusive nos estados desenvolvidos. O autor menciona também que 80% dos recursos declarados pelos candidatos para as suas campanhas são provenientes de doações das empresas (NICOLAU, apud, CINTRA, 2005, p. 10-11).

Cintra e Amorim (2005) vêem o financiamento de campanhas eleitorais como a questão maior, não só no Brasil, mas também em numerosas outras democracias contemporâneas, que se têm defrontado com problemas tais como a grande influência do poder econômico na formação da vontade do eleitor e as formas irregulares de financiamento dos candidatos. Esquemas de financiamentos públicos exclusivos têm sido defendidos.

Para Torres e Longo (2003), a medida do financiamento público das campanhas é vista, por alguns, como solução para impedir a prevalência do poder econômico nas disputas eleitorais, manifestado na maior possibilidade de eleições daquele candidato que tem mais recursos financeiros. Segundo os autores, a medida é boa, mas não resolve inteiramente a questão das desigualdades nas disputas eleitorais, dado que a repartição dos recursos será feita proporcionalmente à votação obtida pelos partidos políticos, contemplando as grandes agremiações. Outra dúvida levantada pelos autores diz respeito à distribuição dos recursos entre os candidatos pelas direções dos partidos, que podem privilegiar algumas candidaturas em detrimento de outras. Ainda mais, a medida não impedirá que se busquem recursos por fora de suas campanhas, pois será praticamente impossível controlar e fiscalizar uma eleição em nível nacional com milhares de candidatos, como é o caso das eleições municipais.

8.2 A questão da proporcionalidade e da representação

A discrepância na representação parlamentar entre os estados é um tema emblemático da reforma política, junto com a questão do federalismo.

O argumento mais conhecido é o de que alguns estados, como São Paulo, por exemplo, é sub-representado com seus 70 deputados federais; enquanto Roraima é super-representado por possuir oito deputados para a Câmara Federal, segundo determinação da Constituição Federal de 1988. Onze pequenos estados estão super-representados: todos têm menos de 1,6% da população, índice que lhes daria direito a menos de oito deputados. O pior caso é o do Estado de Roraima, que elege oito deputados (1,6% da Câmara) mesmo com apenas 0,08% da população brasileira.

O sistema vigente no Brasil concede um deputado para cada 534.850 paulistas, enquanto Roraima elege um deputado para cada 14.500 habitantes, tornando o voto roraimense 36,9 vezes mais forte que o de um paulista.

Sobre a questão da representação dos estados na Câmara dos Deputados, apresentamos o trabalho de Soares e Lourenço, adaptado por Jairo Marconi Nicolau (2002, p. 7). No Brasil ocorre uma distorção, segundo o estudo apresentado na tabela 1. As maiores discrepâncias aparecem no Acre, Amapá e Roraima com 8 deputados cada estado. Por outro lado, São Paulo aparece com 70 deputados. Um déficit de 41 deputados, segundo o cálculo dos especialistas. Para que a reforma política tivesse êxito, ela deveria corrigir esta discrepância para evitar que alguns estados fossem favorecidos pelo excesso de representantes em relação a outros que têm um número reduzido de representantes.

Tabela 1 - A representação parlamentar na proporcionalidade do número de deputados por estado - 1994 e 1998

Estado	Representação Corrente	Representação Proporcional*	Diferença
Acre	8	1	+7
Amapá	8	1	+7
Roraima	8	1	+7
Tocantins	8	3	+5
Rondônia	8	4	+4
Sergipe	8	5	+3
Goiás	17	14	+3
Distrito Federal	8	6	+2
Mato Grosso do Sul	8	6	+2
Rio de Janeiro	46	44	+2
Piauí	10	9	+1
Paraíba	12	11	+1
Maranhão	18	17	+1
Espírito Santo	10	9	+1
Paraná	30	29	+1
Mato Grosso	8	8	0
Amazonas	8	8	0
Rio Grande do Norte	8	8	0
Alagoas	9	9	0
Ceará	22	22	0
Pernambuco	25	25	0
Santa Catarina	16	16	0
Pará	17	18	-1
Rio Grande do Sul	31	32	-1
Minas Gerais	53	54	-1
Bahia	39	42	-3
São Paulo	70	111	-41
Total	513	513	0

* Representação dos estados proporcional à população.

8.3 Sobre a obrigatoriedade do voto

Um tema bastante recorrente nos círculos acadêmicos, espaços políticos e na opinião pública diz respeito à obrigatoriedade do voto. Apresentamos, a seguir, alguns argumentos sobre esse tema polêmico.

O cientista político Fábio Wanderley Reis (2003) se contrapõe à não-obrigatoriedade do voto: “a proposta de supressão da obrigatoriedade do voto me parece ser claramente equivocada... e não há por que negar ao voto o significado também de dever cívico” (p. 29). Com a não-obrigatoriedade do voto (sendo o voto facultativo), seriam os eleitores das camadas mais pobres os mais propensos a não participar das eleições e de recorrer ao instrumento do voto para a transformação de suas vidas. Nas palavras de Reis, “a conseqüência geral é que, na vigência do voto facultativo, ocorra a renúncia popular ao sufrágio: sem a obrigatoriedade, são os setores mais populares aqueles que em maior medida deixam de comparecer às eleições e de recorrer ao instrumento do voto” (p. 30). Sem contar que a classe rica sabe da importância do voto, de eleger os seus representantes para manter os seus privilégios, além de conseguir manipular com políticas clientelistas as classes menos favorecidas.

Renato Janine Ribeiro expõe que, mesmo com o voto facultativo nos Estados Unidos, considerados uma democracia consolidada historicamente, a abstenção é bastante alta e, o pior, são as classes mais excluídas (negros) as que se abstêm em maior número. Diz Ribeiro (2003): “Nos Estados Unidos, onde o voto é facultativo, não só a abstenção nas eleições tem sido bastante grande, como ela tende a se perpetuar nos mesmos grupos sociais e étnicos – basicamente os discriminados socialmente, em especial os negros” (p. 170). Imaginemos então como seriam as eleições na frágil e emergente democracia brasileira, quem compareceria às urnas? Sem dúvida, apenas os esclarecidos.¹⁰ Fábio Konder Comparato (2003) também entende que a não-obrigatoriedade do voto causaria malefício à nossa democracia. A classe dirigente apenas estaria propensa em participar mais efetivamente: “os únicos, nas eleições, perfeitamente conscientes da verdadeira personalidade política dos candidatos, e do que a eleição de cada candidato significará concretamente para o país, são os membros das classes dominantes, da minoria absoluta do eleitorado. Esses votam friamente, votam com a cabeça, com o bolso” (p. 470).

Hélio Schwartsman, contrariando os argumentos anteriores, entende que o voto obrigatório acaba suprimindo a liberdade individual. Diz o autor: “Em minha opinião, o voto

¹⁰ Nos Estados Unidos, apenas 38% são eleitores regulares em pleitos nacionais e estaduais; 17% são eleitores eventuais e 45% sequer são eleitores. Nas eleições presidenciais de 1996, das mais concorridas, votaram apenas 49% dos eleitores habilitados, ou 35% da população. Conferir o trabalho de Roberto Amaral que está disponível em http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_151/r151-02.pdf. Acesso em 23 de janeiro de 2004.

livre deve ser defendido por razões filosóficas e não táticas ou estratégicas. Antes de tudo, precisamos recusar a ambigüidade direito-dever. Ou o voto é um direito ou um dever, não podendo partilhar dessas duas naturezas simultaneamente... Ao tornar o voto obrigatório, nós de algum modo reduzimos o grau de liberdade que existe por trás da decisão espontânea do cidadão de ir à seção eleitoral e escolher um candidato”.¹¹ Para Schwartzman, a prática da obrigatoriedade do voto é uma realidade apenas dos países de economia emergente.¹²

Porém, nem tudo está perdido. Segundo pesquisa apresentada por Meneguello (2003), a maioria dos eleitores votaria mesmo se não fosse obrigatório: “desde 1982, quando ocorreram as primeiras eleições diretas para cargos executivos no período da transição, o eleitorado afirmava votar nas eleições mesmo que o voto não fosse obrigatório. Como exemplo, nessas eleições de 1982 quase 50% do eleitorado das capitais afirmavam votar mesmo que o voto não fosse obrigatório” (p. 352).

Da mesma forma, pesquisa aplicada em três cidades de regiões diferentes do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2005 (Porto Alegre – região metropolitana; Ijuí – região noroeste; Sananduva – região nordeste do estado) mostra/registra que a maioria dos gaúchos (67,3%) votaria nas eleições mesmo se o voto não fosse obrigatório. Apenas 31,6% dos entrevistados afirmaram que não votariam caso o voto não fosse obrigatório. O que ratifica esta posição foi a resposta dada pelos entrevistados em relação ao voto no Brasil: 71,9% responderam que considera importante votar em eleições para mudar as coisas. Por outro lado, apenas 24,6% dos entrevistados responderam que votam nas eleições somente porque é obrigatório.¹³

8.4 A migração de partido (troca-troca) e a fidelidade partidária

Outro ponto polêmico da reforma diz respeito à migração dos deputados entre partidos, o já conhecido “troca-troca” dos políticos que procuram “acomodar-se” a um partido em que possa tirar proveito pessoal, independentemente de manter a fidelidade à legenda pela qual foi

¹¹ SCHWARTSMAN, Hélio. *Do direito de não votar*. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/ult510u61.shtml>. Acesso em 03 de março de 2005.

¹² Havemos de concordar com Torres e Longo (2003) de que o voto obrigatório não existe, o que existe é a obrigatoriedade de o cidadão alistar-se eleitor, habilitando-se a votar. Isso não quer dizer que ele seja obrigado a votar.

¹³ Dados elaborados pelo autor do artigo a partir da Pesquisa: Desenvolvimento Sustentável e Capital Social - NIEM/ NUPESAL/ UNIJUÍ - 2005.

eleito. Dulci (2003) entende que a “naturalidade” do troca-troca é a causa principal do descrédito dos políticos junto à opinião pública: “a rigor, a mudança de partido significa renúncia ao mandato obtido nas urnas. É como se começasse subitamente um outro mandato, sem nenhuma delegação formal. É surpreendente a naturalidade com que essa questão tem sido encarada no Brasil, pois ela é talvez o principal fator de descrédito dos partidos junto ao povo” (p. 317).

Estudos de Carlos Ranulfo Melo (2003) demonstram que, entre 1985 e 6 de outubro de 2001, quando foi encerrado o prazo de filiação partidária tendo em vista a eleição de 2002, nada menos que 846 parlamentares, entre titulares e suplentes, mudaram de partido na Câmara dos Deputados. Traduzindo esses números em percentuais, chega-se aos seguintes dados: “28,8% dos que assumiram uma cadeira na Câmara dos Deputados trocaram de legenda durante o mandato. O período 1991-1995 foi o que apresentou o maior trânsito entre as bancadas. Nas legislaturas seguintes os índices de migração foram menores, mas não a ponto de caracterizar uma tendência de queda”, conclui o autor (p. 322). O estudo de Melo demonstra, também, que alguns deputados trocaram, no período, duas, três e até quatro vezes de partido: “um total de 138 congressistas (16,3% entre os migrantes) trocou de partido pelo menos duas vezes em uma mesma legislatura, outros 3,5% (30 deputados) pelo menos três vezes, enquanto dez congressistas migraram quatro vezes” (p. 322).

Estudos de Tafner também apontam para o número acentuado de migrações parlamentares. Diz o autor que, na legislatura de 1990-94, desconsiderada a fusão de siglas, 35 parlamentares trocaram de partido. No curso da legislatura 1994-1998, esse número alcançou a escandalosa marca de 218 parlamentares, ou seja, 42,5% do total da representação.¹⁴

Para Nicolau, a troca de partido é uma marca da política brasileira desde a redemocratização em 1985. Uma boa forma de dimensionar o fenômeno das mudanças partidárias no Brasil é observar a Câmara dos Deputados. A soma de todos os deputados federais das legislaturas (1987-1991, 1991-1995, 1995-1998) totalizou 1503. Destes, nada menos do que 467 (31%) abandonaram o partido pelo qual foram eleitos durante a legislatura. As trocas atingiram todos os partidos, mas não com a mesma intensidade. Entre os maiores, o PT foi o partido que menos perdeu deputados: apenas três dos 100 eleitos. No outro extremo está o PTB,

¹⁴ TAFNER In: AMARAL. Disponível em http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_151/r151-02.pdf. Acesso em 23 de janeiro de 2004.

que perdeu 41% de todos os deputados eleitos pela legenda. Entre eles, a ordem é a seguinte: PSDB (16%); PFL (24%); PPB (26%); PMDB (34%) e PDT (37%).¹⁵

No entendimento de Melo (2003), há algumas alternativas que podem resolver o problema. A primeira, mais radical e mais difícil de ser aprovada, seria a instituição de uma norma que punisse com a perda do mandato o abandono voluntário da legenda, a não ser no caso de criação de um novo partido. A segunda alternativa seria relativamente mais simples: no limite, diz Melo, bastaria ampliar de um para quatro anos o prazo da filiação partidária exigido para candidatos. Nesse caso, a alteração poderia ser feita com base na legislação ordinária, o que facilitaria a aprovação (MELO, 2003, p. 341).

André Marengo dos Santos (2003) trata, igualmente, do problema da migração partidária. Segundo o cientista político, a migração partidária era marginal no primeiro sistema multipartidário brasileiro, especialmente entre 1950 e 1962, mas, aos poucos, tem evoluído nas últimas legislaturas: “quase 60% dos deputados quando eleitos já haviam pertencido a mais de um partido no mesmo sistema partidário. Especialmente a partir de 1995 há claramente o crescimento de um tipo de migração que pode ser interpretada como adesão ao governo” (p. 494). Marengo propõe alguns ajustes para suprimir incentivos para o troca-troca, dentre eles a mudança no Regimento da Câmara tem a ver com a distribuição de recursos parlamentares e o aumento no tempo de filiação partidária (p. 495).

Essas alternativas e outras medidas são urgentes e indispensáveis ao fortalecimento das instituições políticas, para dificultar as migrações entre partidos e diminuir a infidelidade partidária.¹⁶

8.5 Lista pré-ordenada (fechada) ou aberta

O Brasil é um dos poucos países a utilizar a chamada “lista aberta” nas eleições proporcionais. Isto é, o voto é dado pelo eleitor a um candidato de sua preferência, e isso muitas vezes acaba ajudando a eleger outro candidato de perfil político diferente, com o qual o eleitor

¹⁵ Conferir informação no artigo *Reforma Política: o que realmente deve ser discutido*. Disponível em <http://jaironicolau.iuperj.br/artigos%20na%20imprensa_files/cienciahoje.pdf>. Acesso em abril de 2007.

¹⁶ Na legislatura 1999-2002, 250 deputados mudaram de partido, alguns até três vezes. Nos Estados Unidos, nos últimos 100 anos, menos de 30 deputados mudaram de partido. Disponível em http://www.politicavoz.com.br/reformapolitica/artigo_06.asp. Acesso em 06 de março de 2005. Cabe aqui apenas uma nota final: a migração (troca-troca) partidária também é uma realidade no Governo FHC. As trocas de legenda observadas no início do ano de 2005, por exemplo, fizeram a bancada do PMDB na Câmara sair de 75 para 94 deputados e, em uma semana, voltar a ter 86 parlamentares.

não tem qualquer identidade. Isso é possível graças às coligações efetuadas entre os partidos. Segundo Amorim e Cintra (2005), na maioria dos países que adotam o sistema eleitoral proporcional, o eleitor vota numa lista partidária em vez de nomes singulares. Na lista, os nomes dos candidatos vão sendo arrolados na ordem em que são registrados pelo partido e, portanto, em que deverão ser eleitos.

Para alguns críticos, porém, o sistema de lista aberta incentiva a competição e o conflito dentro do próprio partido, dificultando a coesão partidária. Os outros candidatos da mesma chapa tornam-se os piores inimigos do candidato ao empregarem uma série de artifícios desleais e condenáveis para ganhar a eleição. Esse sistema pode favorecer o personalismo, na medida em que os partidos procurem pessoas influentes, entre representantes de categorias e grupos sociais que, muitas vezes, independem do seu próprio partido.¹⁷ De igual modo, gera um número excessivo de candidatos, o que dificulta ao eleitor um conhecimento mais abrangente sobre a trajetória política e os projetos de cada candidato. Por fim, no sistema de lista aberta, não há uma ligação entre o eleitor e o seu representante no sentido de uma cobrança de desempenho e soluções. Os parlamentares são eleitos sem maiores compromissos com os eleitores e com os problemas de cada região do estado.¹⁸

Segundo esses críticos, qualquer reforma política séria deveria ao menos modificar o sistema de representação proporcional (RP) para que ele adote lista fechada, de modo que o eleitor só possa votar na lista completa de candidatos do partido, não tendo a opção de selecionar candidatos individuais. Caberia ao partido escolher os candidatos mais competitivos e fazer o registro dos mesmos junto ao Tribunal Eleitoral antes das eleições. A forma (método) adotada para os partidos escolherem os seus candidatos poderia ser através de primárias internas, comissões executivas ou convenções partidárias. Assim, o nível de campanha se elevaria, passando de um curto tempo de cada candidato (15 ou 20 segundos) na televisão ou no rádio, para uma exposição mais ampla nos debates entre candidatos, a fim de permitir aos eleitores conhecer as reais propostas em disputa.¹⁹

¹⁷ O eleitor brasileiro tem a tendência de votar no candidato independente da agremiação política a qual esteja filiado, reforçando o personalismo: “Perguntados sobre o procedimento para a escolha do candidato a deputado federal, 74% revelaram votar no candidato independentemente do partido; 14% disseram escolher o partido; apenas 7% revelaram votar somente no partido” (NICOLAU, 2003, p. 205).

¹⁸ Conferir outros argumentos contrários à lista aberta em http://www.politicavoz.com.br/reformapolitica/artigo_03.asp. Acesso em 03 de março de 2005.

¹⁹ Wanderely Guilherme dos Santos se contrapõe às listas fechadas. “Ela reforçaria as direções partidárias. É uma medida oligarquizante. O poder vai para a burocracia do partido”. In: FOLHA DE SÃO PAULO, A15, 21 de novembro de 2004.

Limonge e Figueiredo (2003) se contrapõem à posição da lista fechada. Para os especialistas, os partidos agem disciplinadamente no Congresso Nacional. Por isso, um dos objetivos fundamentais de introduzir a lista fechada no lugar da lista aberta se baseia em um falso problema. A lista fechada, segundo Limonge e Figueiredo, eliminaria a participação do eleitor na competição intrapartidária, diminuindo a sua possibilidade de intervenção. Para ele, a lista fechada exclui a participação do eleitor na formação dos quadros. O eleitor vai votar na lista formulada pelo partido. A lista fechada fortalece apenas o partido, o que não significa que seja bom para a democracia (p. 465).

8.6 Voto distrital ou voto misto

Sabemos que o sistema eleitoral vigente no Brasil é proporcional. Isto é, um deputado pode ser eleito com votos de qualquer lugar do seu estado. O que determina quantas cadeiras cada partido terá é a soma da votação da legenda e da votação nominal dos candidatos do partido. Os mais votados ocupam as vagas.

O voto distrital também faz parte das discussões da reforma política. No sistema distrital, cada estado é dividido em um número de distritos equivalente ao de cadeiras no Legislativo. Os partidos apresentam seus candidatos e ganha o mais votado em cada distrito. A condição básica para dividir o mapa é que cada área tenha um número equivalente de eleitores. Os distritos podem abranger vários municípios pequenos, ou grandes municípios podem ser divididos em vários distritos.

O cientista político Bolívar Lamounier vê vantagem no voto distrital. Para ele, o voto distrital aumentaria o poder de fiscalização dos eleitores sobre os representantes, pois o autor acredita que as regras atuais facilitam a atuação de políticos que conseguem se reeleger em outro local mesmo que não tenham tido um bom desempenho parlamentar.

Há críticas ao sistema distrital, dentre as quais estas são as mais recorrentes: a) a eleição majoritária para parlamentares transformaria os deputados em vereadores que prefeririam defender questões locais às nacionais para se elegerem; b) se apenas um candidato for eleito por distrito, então apenas um partido será representado em cada distrito; c) os representantes dos distritos teriam nas casas legislativas estaduais e federais uma responsabilidade muito grande com o seu distrito, o que agravaria ainda mais o atual problema das solicitações de favores orçamentários para obras locais e eleitoreiras em detrimento do bem comum da população ou da

federação; d) a delimitação dos distritos seria tarefa complicada de se realizar.²⁰ Por fim, os candidatos distritais continuam sendo listados exclusivamente sob o comando das chefias partidárias, cabendo aos eleitores apenas a opção entre este ou aquele já elencado, o que desfaz qualquer idéia de democracia.

Para Milton Temer (2003), a representação do povo na Câmara dos Deputados deve ser feita através do voto proporcional. Temer é contra o voto distrital: “não aceito o voto distrital. Nem o conceito de que o parlamentar tem que representar a sua base. Parlamentar pode representar a sua base na Câmara de Vereadores e na Assembléia Legislativa; na Câmara dos Deputados o projeto é nacional” (p. 473). Para Requião (2003), a organização já é distrital; para ele, o voto distrital aplicado aos cargos da Câmara transformaria o Congresso Nacional numa espécie de associação de bairro. A distritalização existente do Prefeito e do Governador do Estado já é suficiente, conclui Requião (p. 455-456).

Outros defendem ainda o sistema misto. Nesse modelo, os estados são divididos num número de distritos equivalente à metade do número de vagas no Legislativo. Metade dos deputados é eleita pelos distritos e metade por listas de candidatos feitas pelos partidos. Os nomes e a ordem são definidos nas convenções de cada partido. Quanto mais voto de legenda um partido tiver, mais vagas poderá preencher com os candidatos eleitos pelos distritos.²¹

8.7 A cláusula de barreira

Segundo Kátia de Carvalho, a cláusula de barreira, ou cláusula de exclusão, ou ainda cláusula de desempenho, foi inserida pela primeira vez em nosso ordenamento com o Decreto-Lei nº 8.835/56, art. 5º, e com o Código Eleitoral de 1950, cujo artigo 148 previa o cancelamento do registro do partido que não conseguisse eleger pelo menos um representante para o Congresso Nacional, ou que não obtivesse ao menos cinquenta mil votos. Porém essa disposição legal nunca chegou a ser aplicada.

Doutrinariamente, afirma Carvalho (2003), entende-se por cláusula de barreira a disposição normativa que nega a existência ou representação parlamentar ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos (p. 3). Segundo os defensores

²⁰ Outras críticas ao sistema distrital. Disponível em http://www.politicavoz.com.br/reformapolitica/artigo_03.asp. Acesso em 02 de março de 2005.

²¹ Argumentos que defendem o sistema misto, conferir em http://www.politicavoz.com.br/reformapolitica/artigo_03.asp. Acesso em 03 de março de 2005.

da cláusula de exclusão, essa medida coibiria a pulverização dos representantes em um número elevado de partidos políticos, o enfraquecimento dos pequenos partidos e o surgimento dos “partidos de aluguel”. No sistema eleitoral vigente no Brasil, a verdadeira cláusula de barreira para a diplomação e o ingresso do candidato consagrado nas urnas funda-se no estabelecimento do quociente eleitoral e partidário.²²

A cláusula de barreira visava reduzir o número de partidos políticos, inviabilizando a representação parlamentar dos pequenos agrupamentos partidários, entre os quais aparecem legendas de aluguel, mas, também, legendas que expressam correntes ideológicas. A cláusula de barreira estava posta na legislação e deveria vigorar a partir das eleições de 2006. Ou seja, o partido que não alcançasse 5% dos votos dados para a Câmara não teria representação parlamentar, participação no fundo de financiamento partidário e nem teria acesso ao rádio e à televisão para expor seu programa e suas candidaturas em eleições futuras. No entanto, os pequenos partidos venceram a batalha no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ao derrubarem a validade da lei que restringia o funcionamento parlamentar e o acesso das siglas ao fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito.

Na forma em que a cláusula de barreira foi redigida (Lei nº 9.096/95 – Lei dos Partidos), ela restringiria bastante a participação das pequenas agremiações políticas, o que motivou propostas com o escopo de abrandar-lhe as exigências.²³ Se caso estivesse entrado em vigor o artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos, somente sete dos atuais partidos teriam o funcionamento parlamentar, a saber, PT, PFL, PMDB, PSDB, PP, PSB e PDT. Segundo Carvalho, esta medida não se reveste de instrumento saneador do sistema partidário, mas, em verdade, de uma cláusula de extermínio. Partidos ideológicos e históricos com o PCdoB, o PPS, o PTB e o PV, em síntese, com exceção do PT, todos os demais partidos de “esquerda” seriam afetados pela medida, ficariam diante de um dilema em optarem por manter a sua identidade histórico-ideológica e perder sua expressão parlamentar, ou se fundirem a outros partidos, como deseja a lei, e perder sua identidade.

Limonge e Figueiredo (2003) acreditam que o elevado número de partidos não ameaça a democracia brasileira. Nas palavras do autor: “novamente surge o problema da necessidade de

²² O quociente eleitoral é a soma de todos os votos válidos (excluídos os brancos e nulos), dividida pelo número de cadeiras por estado ou município.

²³ Art. 13. “Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”. LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em maio de 2007.

restringir o número de partidos para favorecer a governabilidade. Mas esse é um falso problema, pois não há nada na democracia brasileira sendo ameaçado por causa disso” (p. 465).²⁴

Apesar do quadro desolador, porém, é preciso manter a mobilização e não desacreditar. Como nos ensina Comparato, citando Gramsci: “É preciso ser absolutamente pessimista no diagnóstico, mas manter a mais acesa esperança na ação”. Para isso, a participação popular é imprescindível para que a reforma política chegue a bons termos. Sem a participação popular corremos o risco de enfraquecer ainda mais nossas instituições democráticas, além de perder a legitimidade perante a opinião pública.²⁵

Compartilhamos com a preocupação de Benevides (2003) de que a discussão da reforma política não pode ficar apenas no âmbito parlamentar, devendo ser mais ampla: “A reforma política tem sido assunto quase restrito à atividade parlamentar e, portanto, partidária – o que já coloca uma delicada questão de eficácia e legitimidade diante da opinião pública” (p. 84). Benevides critica os partidos de aluguel e argumenta ainda sobre a necessidade de se fazer a reforma política o mais urgente possível, para o bom andamento do processo democrático: “Muitos (partidos) são máquinas eleitorais e as tais *legendas de aluguel* durante as campanhas, ou máquinas parlamentares, atuando como *lobbies* pagos pelo erário. Sua reforma é tão necessária, quanto a realização de eleições ou o ar democrático que queremos respirar, com liberdades públicas e imprensa livre” (p. 84-85).

Fica para nós a expectativa de uma reforma política que seja capaz de resolver os vícios históricos da política brasileira, como a tradição oligárquica, o coronelismo, o personalismo, o clientelismo e o patrimonialismo.²⁶ Contudo, analisando os personagens políticos que estão à frente da reforma, haveremos de concordar com Benevides: “a julgar pelo andar modorrento dos pretensos reformistas, caímos num círculo vicioso: não consolidamos a democracia porque nos falta verdadeiros partidos, não temos partidos porque nos falta a verdadeira democracia. Como nos diria Eça de Queiroz: estamos bem arranjados” (p. 85).

Concluimos, com as palavras de Limonge e Figueiredo (2003). As propostas de reforma política têm sido, segundo eles, muito enviesadas pela preocupação de fortalecer os

²⁴ Esta também é a posição de Wanderley Guilherme dos Santos: “Não é necessário diminuir o número dos partidos, porque não há nada que se possa apontar como deficiência do funcionamento da democracia brasileira que possa ser atribuído claramente ao fato de que existem 19 legendas representadas no parlamento”. *Reforma "oligarquiza" disputa política, afirma especialista*. In: FOLHA DE SÃO PAULO, A 15, 21 de novembro de 2004.

²⁵ Ou, como nos diz Nicolau (2003, p. 201): “A reforma política é a condição necessária para que a democracia brasileira se consolide”.

²⁶ Sérgio Buarque de Holanda trata do personalismo político brasileiro. Sobre o coronelismo, conferir o trabalho de Leal (1975) e Félix (1987).

partidos, mas estão restringindo a manifestação de vontade do eleitor e a consideração dessa vontade no momento de proclamar o resultado. Ou seja, para eles (p. 466), o preferencial é o contrário: a reforma política só terá êxito se considerar os anseios do eleitor, consolidando, verdadeiramente, a democracia participativa.

REFERÊNCIAS PARA APROFUNDAR O TEMA DESTES CAPÍTULOS

Muitos Cientistas Sociais tem refletido sobre o tema da reforma política. Logo abaixo cito alguns autores e obras de referências.

Benevides, Maria Victória; Vannuchi, Paulo; Kerche, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

Limonge, Fernando e Figueiredo, Argelina. “*Medidas provisórias*”. In. Benevides, Maria Victória; Vannuchi, Paulo; Kerche, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

Marengo dos Santos, André. Seminário de Porto alegre sobre reforma política. In. Benevides, Maria Victória; Vannuchi, Paulo; Kerche, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

EXERCÍCIOS DE APOIO PARA ESTES CAPÍTULOS

1. O que entendemos por Reforma Política?
2. Você é favorável ou contrário ao financiamento público de campanha? Posicione-se.
3. Na sua opinião, quais as transformações que deveriam ocorrer na cultura e nas instituições políticas do Brasil para que a Democracia se consolidasse?

UNIDADE 9 - O CONTROLE SOCIAL E O ACCOUNTABILITY NO BRASIL

O objetivo desta Unidade é discutir o Controle Social do Estado a partir do instrumento de *accountability* (responsabilização), especialmente no caso do excesso de Medidas Provisórias utilizadas, com frequência, pelos governantes no período democrático. Assim, a primeira seção discute a questão das medidas provisórias no Brasil, e a segunda seção discute o termo *accountability*, como instrumento de controle social do Estado.

9.1 O excesso das Medidas Provisórias no Brasil

Charles Louis de Secondat, conhecido como Barão de Montesquieu (1689-1755), escreveu o livro *L'esprit des lois (O espírito das leis)* em 1748, num longo período de 20 anos, na França revolucionária. O livro exerceu imensa influência, tanto na Revolução Americana, quanto na Francesa, no sistema de governo inglês e, de certa forma, em todo o mundo durante os dois últimos séculos.¹

Mais especificamente no Livro XI da referida obra, encontra-se a famosa fórmula da equiparação dos poderes como método para assegurar a liberdade. Para solucionar o problema daquilo que Montesquieu chamou de “verdade eterna”, na medida em que “qualquer pessoa que tenha o poder tende a abusar dele”, o autor sugere um antídoto infalível: “para que não haja abuso, é preciso organizar as coisas de maneira que o poder seja contido pelo poder”. Montesquieu (1993) diz mais: “Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos”. Assim, criam-se os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, atuando de forma independente para a

¹ A tese da separação dos poderes de Montesquieu é tratada por Comparato (2003) no artigo *A garantia institucional contra o abuso do poder* (p. 45).

efetivação da liberdade, sendo que esta não existe se uma mesma pessoa ou grupo exercer os referidos poderes concomitantemente.

No entendimento de Montesquieu, os poderes devem ser harmônicos e independentes, colaborando entre si e mantendo relações recíprocas, auxiliando-se e corrigindo-se mutuamente. No entanto, não é bem essa realidade que transparece na conjuntura política brasileira nos últimos anos. Segundo fontes do Ministério da Justiça, já no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) se editava uma Medida Provisória (que acabava se tornando medida definitiva) a cada 10 dias. Por exemplo, a MP que tratou do Programa Nacional de Desestatização foi reeditada mais de 45 vezes e mais da metade dos Projetos de Lei aprovados no Congresso Nacional tiveram origem no Executivo.²

A submissão do Legislativo e do Judiciário ao Executivo, se não for imoral ou vergonhosa, aproxima-se da ilegalidade (vide o caso da emenda da reeleição de FHC). Por isso, a denúncia do Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça à sociedade brasileira, ao afirmar que a concentração de poder já se vai fazendo ameaçadora à normalidade institucional e à supremacia da lei: “o uso abusivo de Medidas Provisórias fere a ética do Direito, ao usurpar a capacidade legislativa do Congresso Nacional e ao comprometer o equilíbrio entre os Três Poderes, único anteparo democrático ao Despotismo”, afirma o presidente da OAB-SP, Carlos Miguel Aidar.³

Para Trindade (2003), governar por Medida Provisória significa fragilizar a democracia:

a experiência recente mostrou que a prática do governo por decreto acaba por se generalizar e criar mecanismos próprios de um Executivo legiferante que desqualifica o papel tradicional do Congresso. O desequilíbrio entre os poderes, submetendo a democracia à lógica da suposta delegação presidencial, fragiliza a prática democrática (p. 63).

² No total, FHC baixou 239 medidas provisórias, e fez 3.196 reedições, muitas delas com textos modificados, em relação aos anteriores. História antiga: Tudo começou quando D. Pedro I dissolveu a Assembléia Constituinte e outorgou uma Constituição, garantindo sempre a supremacia de seu poder pessoal, dentro das melhores tradições do absolutismo ibérico. A personalização do poder na figura do caudilho é da nossa tradição. A República, entre nós, foi feita por um decreto, o Decreto nº 1, de 15.11.1889, assinado por um militar, o Marechal Manuel Deodoro da Fonseca e, aliás, redigido por Ruy Barbosa. Conferir artigo de Fernando Machado da Silva Lima: *Medidas provisórias ou permanentes?* Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2288>. Acesso em 23 de junho de 2006.

³ AIDAR, Carlos Miguel. *Medidas Provisórias ferem a ética do direito*. Disponível em http://www2.oabsp.org.br/asp/palavra_presidente/pres3.1.1.asp?id_pres=34. Acesso em 13 de maio de 2006.

Alguns exemplos do caráter submisso do Congresso já podiam ser visualizados na curta administração de Collor e, principalmente, durante os dois mandatos do presidente Cardoso, bem como na atual administração do Presidente Lula.

A “vocação” autoritária da classe dirigente do país faz-se presente desde o início da história política brasileira. Essa tendência à concentração de poder dos chefes políticos decorre, segundo alguns pensadores, da herança portuguesa em nosso meio. Raymundo Faoro já havia percebido em *Os donos do poder*, a raiz primeira desse traço típico de nosso *ethos* político: “todo poder estatal tende a concentrar-se no cargo de chefe do Estado”. Esta prática também foi bastante evidente entre os primeiros presidentes republicanos, que não passaram de ditaduras militares, sob a justificativa teórica da ideologia positivista (COMPARATO, 2003, p. 49).

A prática da política autoritária iniciou com a própria República oligárquica de Deodoro e Floriano, teve continuidade com Getúlio Vargas (1937-1945) e, principalmente, no Regime Militar (1964-1985). Quem pensou que, com a “abertura democrática” e com a Constituição de 1988, a “Constituição Cidadã”, o Brasil respiraria finalmente os ares da democracia enganou-se, pois as práticas autoritárias continuaram. Como nos diz Comparato: “após a Constituição de 1988, o presidente passou a deter não só o poder Legislativo, pela via da proliferação de medidas provisórias, como, até mesmo, o poder de reforma constitucional”. Desde 1988 até 2002, a Constituição foi (re) emendada nada menos do que 43 vezes, sempre por iniciativa direta e consentida pelo chefe do poder Executivo.⁴ O Judiciário também é submisso ao Executivo, ferindo o Estado Democrático de Direito:

Num autêntico Estado de Direito, os juízes são ministros do povo soberano e não serviçais do governo. O Estado de Direito é radicalmente incompatível com a submissão dos juízes ao poder Executivo, como se fosse a reencarnação dos antigos monarcas (COMPARATO, 2003, p. 54).

O tema do abuso das medidas provisórias também é objeto de estudo de Fernando Limonge e Argelina Figueiredo (2003). Para os autores, o artigo 62 da CF/88 criou a possibilidade das medidas provisórias, mas o que se tem visto é a banalização dessa prerrogativa. Segundo os autores, o Executivo teria abusado da prerrogativa constitucional, interpretando de maneira bastante flexível o que se deve entender por relevância e urgência. Ou seja, o

⁴ A supremacia do Executivo dá-se, da mesma forma, sobre outros poderes instituídos: “Não é de se espantar, assim que, todos os presidentes da República, com raríssimas exceções, procurem nomear para o Supremo Tribunal Federal ministros que lhes sejam obedientes” (COMPARATO, 2003, p. 52-53).

“extraordinário tomou o lugar do ordinário, colocando em xeque a própria noção de separação de poderes” (p. 268).

Ainda sobre a questão do predomínio do Executivo sobre o Legislativo, Milton Temer (2003) traçou um comparativo da participação do Executivo na aprovação das leis no período do governo de Cardoso com outros períodos da história política do Brasil: “A participação do Executivo no bojo da Constituição de 1946 não alcançava 30% das leis aprovadas; durante a ditadura militar, chegou a 82%; e, durante os oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, 77% das iniciativas legislativas partiram do Executivo” (p. 472). Da mesma forma, Roberto Amaral argumenta que, desde a promulgação da Constituição de 1988 até 16 de fevereiro de 2001, foram editadas 5.702 medidas provisórias, das quais 4.890 nos seis primeiros anos do governo de Fernando Henrique Cardoso. As reedições somaram 5.121 medidas provisórias.⁵ Amaral apresenta ainda uma comparação entre as Constituições Brasileira de 1988 e Americana (1787), dizendo que, em 11 anos de vida, o texto de 1988 já sofreu inúmeras modificações (Emendas Constitucionais), enquanto isso, em seus 218 anos, a Constituição norte-americana sofreu apenas 27 emendas.⁶

O excesso da utilização da prática das medidas provisórias tornou-se corriqueiro no cenário político nacional. O Governo Lula, da mesma forma como os governos anteriores, tem-se utilizado dessa mesma prerrogativa.⁷ Como nos diz Trindade (2003),

no Brasil, esse novo padrão de democracia autoritária se utiliza amplamente da prerrogativa excepcional das *medidas provisórias* para a gestão das políticas estratégicas, mas também para a implementação de assuntos correntes, com o argumento de que são novas exigências do Estado reformado (p. 63).

Além do autoritarismo democrático que se vive na cultura política brasileira, pode-se afirmar que impera uma típica democracia delegativa (O'DONNELL 1991). Isso significa afirmar a existência de frágeis instituições políticas, em que se sucedem crises de ordem sócio-econômica (sucessivos planos econômicos), deterioração da autoridade presidencial, corrupção

⁵ AMARAL. Disponível em http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_151/r151-02.pdf. Acesso em 23 de janeiro de 2004.

⁶ Dados de 16 de fevereiro de 2001.

⁷ No Governo Lula, a Câmara Federal já analisou 58 MPs. “Desde o primeiro dia de 2003, os deputados já apreciaram 58 medidas provisórias apresentadas pelo atual Governo. Desse total, 29 foram convertidas em lei e uma foi revogada. A média de medidas provisórias editadas no último ano (Governo Lula) foi de 4,8 por mês, enquanto nos anos de 2001 e 2002 (Governo Fernando Henrique) a média foi de 5,6”. Disponível em <http://www3.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=44245>. Acesso em 04 de março de 2005.

do aparelho do Estado e violência generalizada.⁸ Isto é, a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso de suas políticas é exclusiva do Presidente da República. O presidente e sua equipe pessoal são o alfa e o ômega da política (o presidente isola-se da maioria das instituições políticas) e os problemas da nação são tratados por técnicos e burocratas, especialmente no que se refere à política econômica. A oposição e a resistência das ruas, da sociedade, do Congresso ou de associações de representação de interesse são silenciadas ou ignoradas. Prevalece a centralização política e a personificação do poder do presidente, o que pode ser chamado hiperpresidencialismo: “o presidente se considera legitimado por um poder delegado pelo voto para implementar, por mecanismos autoritários, suas decisões políticas” (TRINDADE, 2003, p. 63).

Um mecanismo de controle social para esse desvio seria a utilização do instrumento de *accountability*. A próxima seção discute este tema.

9.2 O *Accountability* como instrumento de controle social

Apenas a separação dos poderes não garante a democracia. É preciso outras formas de controle e “responsabilização” dos atos administrativos das pessoas que ocupam cargos públicos. Trata-se aqui de inserir o conceito de *accountability*, “que quer dizer autoridades politicamente responsáveis, autoridades que podem ser responsabilizadas pelos seus atos, que devem prestar contas dos seus atos” (MARENCO DOS SANTOS, 2003, p. 492). O *accountability* (controle democrático) pode ser vertical (relação governantes e governados) e horizontal: poderes externos podem punir o governo – separação de poderes (autoridades estatais que controlam o próprio poder: que pode empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais ou inclusive *impeachment*, conforme o caso).⁹

A palavra *accountability* é um termo de origem inglesa e não contém uma tradução exata para o português, no entanto, pode ser entendida como “responsabilização”.

Dentro da esfera ética o termo *accountability* apresenta diferentes significados. É usado freqüentemente em circunstâncias que denotam responsabilidade social, imputabilidade, obrigações e prestação de contas.

⁸ A democracia delegativa não é alheia à tradição democrática, pois também pressupõe eleições limpas (eleições mais emocionais do que racionais). Depois das eleições espera-se que os eleitores retomem a condição de espectadores passivos. A maioria dos países latino-americanos tem características de democracias delegadas. Também para Oliveira, Paoli e Rezek, a democracia delegativa é típica da periferia do capitalismo (2003, p. 21).

⁹ Ver estudo de O'Donnell (1998).

A palavra *accountability* tem sua origem do latim (considerar), um antepôs como prefixo forma de *computare* (calcular), que em volta derivada de *putare* (calcular), também está associada ao termo responsabilização. No *accountability* político é a responsabilidade do governo, dos funcionários públicos e dos políticos ao público e a corpos legislativos tal como o Congresso ou o Parlamento.

As eleições são uma forma direta de assegurar políticos responsáveis ao público. Até o final de uma eleição, candidatos e partidos devem fazer campanha, explicando sua posição em questões de interesse público. O eleitorado também pode votar num registro do passado do candidato se ele procura sua reeleição. Em alguns casos, por exemplo a Assembléia Legislativa da Columbia Britânica no Canadá, eleitores também têm o direito de pedir um recall político, entre eleições normais.

Geralmente, no entanto, os eleitores não têm qualquer dirigência, de maneira a segurar a quem elegeu, considerar durante o termo para que eles foram eleitos. Adicionalmente, alguns funcionários e legisladores podem ser designados antes de eleitos. A constituição, ou estatuto, pode autorizar a um corpo legislativo para fiscalizar os próprios membros, o governo, ou partes do governo. Isto pode ser mediante um inquérito interno ou independente. Os inquéritos normalmente são postos em resposta a uma alegação de comportamento impróprio ou de corrupção.

Os poderes, procedimentos e sanções variam de país para país. A legislatura pode ter o poder de acusar os indivíduos, retirá-los ou suspendê-los durante um período de tempo. A pessoa acusada pode decidir de renunciar antes do julgamento, livrando-se da acusação como por exemplo no Brasil e nos Estados Unidos. A acusação nos Estados Unidos da América foi usada para os representantes eleitos e outros cargos civis, tal como os juizes das cortes. Em sistemas parlamentares, o governo conta com o apoio do Parlamento, que dá poder de parlamento segurar o governo. Por exemplo, alguns parlamentos podem gesticular para um voto de nenhuma confiança no governo.¹⁰

Em outras palavras, segundo Teixeira (1997), o *accountability* é a obrigação de os agentes políticos prestarem contas de seus atos e decisões e, por conseguinte, o direito de o cidadão exigí-lo, de avaliá-los conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, consequência da primeira, consiste na responsabilização dos

¹⁰ Sobre o *accountability*, ver argumentos disponíveis em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>. Acesso em novembro de 2008.

agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme padrões previstos em leis, ou concertados socialmente.

REFERÊNCIAS PARA APROFUNDAR O TEMA DESTE CAPÍTULO

- a) Para tratar da separação dos poderes é importante que o acadêmico leia a obra *o Espírito das Leis* de Montesquieu, especialmente o capítulo VI do livro XI, onde o autor trata especificamente da separação dos poderes.
- b) Para tratar do *accountability* como controle social ler os artigos de O'donnell, principalmente O'donnell, "accountability horizontal e as novas poliarquias". In: Lua Nova, nº 44, 1998.
- c) Sobre o uso indiscriminado das medidas provisórias ler Limonge, Fernando e Figueiredo, Argelina. "*Medidas provisórias*". In. Benevides, Maria Victória; Vannuchi, Paulo; Kerche, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

EXERCÍCIOS DE APOIO PARA ESTE CAPÍTULO

1. Quais as principais funções atribuídas ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário?
2. Posicione-se sobre o excesso das Medidas Provisórias utilizado com frequência pelos governos nas últimas décadas.
3. O que entendemos por *accountability horizontal e vertical*?

UNIDADE 10 - SOCIEDADE CIVIL E CONSELHOS

Esta unidade final tem como objetivo discutir a questão teórica do conceito “Sociedade Civil” e dos Conselhos.

A gênese da expressão sociedade civil remete ao início da Modernidade (apesar de autores mais antigos terem tratado do tema), mais precisamente para teóricos jusnaturalistas como Hobbes e Locke – para os quais a sociedade civil contrapõe-se à sociedade natural, sendo sinônimo de sociedade política, ou seja, é o próprio Estado (BOBBIO, 1983).

O estado de natureza é entendido como tudo aquilo que se refere a um estágio de pré-sociedade, pré-político, sem progresso ou técnica, em que o medo da morte é uma constante, pois a paz está sempre ameaçada. Já a sociedade civil é entendida como a constituição do Estado propriamente dito, existe uma Constituição, que garante a propriedade, a segurança, a paz, a decência, a participação, a ciência e a benevolência. O exemplo preferido de teóricos contratualistas para o estado de natureza é feito dos povos da América. Assim, o conceito de sociedade civil adquire um novo significado, como sendo uma sociedade de “civilizados”, em que civil não é mais adjetivo de *civitas* (cidade), mas de “civilitas”.

Contratualistas entendem a sociedade política e a sociedade civilizada como conceitos sobrepostos. O Estado é contraposto ao estado de natureza e ao estado selvagem. Rousseau emprega a expressão sociedade civil no sentido de “sociedade civilizada”. É importante perceber que “civilizada”, para Rousseau, tem uma conotação negativa - “o primeiro que, após haver cercado um terreno e passou a dizer *isto é meu* e achou os outros tão ingênuos que acreditaram, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil”. Já para Hobbes e Locke, a sociedade civil é a sociedade política e ao mesmo tempo a sociedade civilizada. Segundo Rousseau, a sociedade civil é a sociedade civilizada, mas não necessariamente ainda a sociedade política, que surgirá do contrato social e será uma recuperação do estado de natureza e uma superação da sociedade civil (BOBBIO, 1983, p. 1.208).

Hegel vê a sociedade civil como o momento preliminar para a estruturação do Estado - difere da família (que é denominada sociedade natural) e ainda não é o Estado (forma mais ampla da eticidade). A sociedade civil é uma etapa de transição entre a forma primitiva e a forma definitiva do Espírito Absoluto, em Hegel. Conseqüentemente, já possui algumas características do Estado, mas ainda não o é. O que falta à sociedade civil para ser um Estado é a organicidade (BOBBIO, 1983).

A sociedade civil de Hegel é mais extensa e abrange também a regulamentação externa (estatal) das relações, sendo uma forma preliminar ainda insuficiente de Estado. Locke tem a sociedade civil como sociedade política (Estado), que nada mais é do que a associação de proprietários, algo totalmente diverso da concepção hegeliana.

Marx vê a sociedade civil como sinônimo de sociedade burguesa: “A emancipação política foi, ao mesmo tempo, a emancipação da sociedade burguesa da política e da aparência de um conteúdo universal” (apud BOBBIO, 1983, p. 1.209). Isso porque o termo alemão para expressar o conceito “civil”, *bürgerlich*, também significa “burguês”. A sociedade civil é o espaço onde se dão as relações econômicas caracterizadoras da estrutura de cada sociedade.

Gramsci vê diferenças entre sociedade civil e Estado, pois a primeira é o conjunto de organismos privados, enquanto Estado (sociedade política) é o conjunto de organismos que garantem a hegemonia dos dominantes sobre toda a sociedade, bem como o domínio direto ou de comando. Enquanto Marx compreende a sociedade civil como a própria estrutura, Gramsci a entende como apenas um momento da superestrutura (correspondente à hegemonia), distinta do momento do domínio propriamente dito (momento da direção espiritual e cultural), que acompanha e se integra factivamente nas classes dominantes, e que deve acompanhar e se integrar nas classes que tendem ao domínio (força pura). (BOBBIO, 1983). Assim, a sociedade civil em Gramsci é o momento em que se elaboram as ideologias e as técnicas de consenso.

Atualmente a sociedade civil é entendida como a esfera das relações entre indivíduos, grupos e classes sociais, que se desenvolvem de maneira marginal ao poder das instituições estatais. Compreende-se a sociedade civil como o espaço das relações do poder de fato e o Estado é o espaço das relações do poder legítimo. Compreendidos dessa forma, sociedade civil e Estado não são duas entidades que se relacionam continuamente. (WEBER apud BOBBIO, 1983).

A organização da sociedade civil garante a possibilidade do surgimento e organização de inúmeras instituições e movimentos sociais capazes de atuar, em suas respectivas atividades, na transformação das realidades sociais. Dessa forma, é o espaço das lutas sociais.

As duas grandes tradições que fazem uso do conceito de sociedade civil são, segundo Borba e Silva (2006), a dualista (mais alinhada com os liberais e com Marx, define a categoria sociedade civil em contraposição à esfera estatal) e a triádica (conforme a Hegel e Gramsci, interpreta a sociedade civil como fazendo parte de uma terceira esfera da vida social, contraposta tanto ao Estado quanto ao Mercado). Os trabalhos mais influentes no Brasil acerca da sociedade civil, de acordo com Borba e Silva (2006), são relativos à tradição triádica (principalmente Cohen e Arato e Habermas).

Cohen e Arato (1992) refazem todo o histórico do conceito de sociedade civil e refazem esta teoria no pensamento sociológico. Habermas, por sua vez, parte de sua diferenciação entre sistema e mundo da vida para situar em seu interior sua teoria da sociedade civil.

De acordo com Habermas (1987), a esfera sistêmica (Estado e Mercado) se move pela lógica da racionalidade instrumental, enquanto o mundo da vida (interações cotidianas) se utiliza da racionalidade comunicativa. Os momentos sociais seriam, dessa maneira, a forma pela qual o mundo da vida reage defensivamente à colonização do mundo da vida pela lógica instrumental estatal e mercadológica.

A partir dessa definição habermasiana, Cohen e Arato definem a sociedade civil como o conjunto de condições e atores situados na cultura, na sociedade, que são as três dimensões que compõem o mundo da vida: “[a sociedade civil é] reconcebida em torno da noção de movimentos democratizantes auto-limitados, procurando expandir e proteger espaços para liberdade negativa e liberdade positiva e para recriar formas igualitárias de solidariedade sem prejudicar a auto-regulação econômica” (1992, p. 5).

Com isso, Liszt Vieira (2001, p. 46) entende a sociedade civil como

[...] apenas uma dimensão do mundo sociológico de normas, práticas, papéis, relações, competências ou um ângulo particular de olhar este mundo do ponto de vista da construção de associações conscientes, vida associativa, auto-organização e comunicação organizada. [...] Refere-se às estruturas de socialização, associação e formas organizadas de comunicação do mundo da vida, na medida em que estas estão sendo institucionalizadas.

Os atores da sociedade civil, para Borba e Silva (2006), são: movimentos sociais, organizações não-governamentais, associações de moradores, grupos de base e de mútua-ajuda, associações filantrópicas, sindicatos, entidades estudantis e todas as formas de associativismo (mesmo informais e esporádicas) que lutam para resolver problemas sociais, ampliar direitos políticos e a cidadania e, ainda, alterar os valores e os comportamentos individuais. Essas

associações reúnem homens e mulheres, interessados em assumir sua dimensão de cidadão de uma forma ativa, objetivando agir na sociedade em busca de transformações.

Francisco Weffort (1988) apontou a sociedade civil como o lugar de construir a resistência e uma “nova hegemonia” em resposta ao regime autoritário (isso porque refletia sobre a transição democrática dos anos 1980), adotando um enfoque gramsciano. Porém, os anos 1990 destacam a visão habermasiana do conceito, especialmente através de Leonardo Avritzer e Sérgio Costa.

Avritzer retomou a crítica habermasiana ao elitismo democrático (de Schumpeter e Dahl), defendendo o conceito ampliado de democracia deliberativa (Avritzer, 1994, 1996). Procedendo dessa maneira, criticou as teorias da transição democrática, pois a discussão sobre a transição no Brasil abordava apenas o desempenho das instituições, sem discutir as bases possibilitadoras do seu funcionamento. Dessa forma, a partir da sociedade civil e seus atores originariam uma nova cultura política democrática, responsável pela consolidação das instituições democráticas e por sua radicalização pressupostos a partir dos quais passa a analisar as experiências democráticas em arenas ou arranjos participativos (Avritzer, 2002 e 2003) principalmente o Orçamento Participativo. A partir dessas análises, muitos passaram a ver nessas experiências a efetivação institucional da democracia participativa.

Porém, o modelo habermasiano de democracia ampliada, no qual a sociedade civil e a esfera pública cumprem um papel-chave, não prevê a participação efetiva dos atores organizados nos processos decisórios, tratando apenas de “influência” e não de “poder decisório”. A sociedade civil não substitui o Estado, e este não partilha decisões com os movimentos sociais. A esfera sistêmica (Estado) traduz, através da linguagem do direito, as demandas a ela feitas através da esfera pública, que é o espaço do mundo da vida organizado. Tais demandas devem superar os obstáculos postos pelo Estado entre a esfera pública e a sociedade (especialmente os poderes Judiciário e Legislativo). Assim, o que adentra o Estado é a voz da sociedade civil, mas não os seus atores (HABERMAS apud BORBA e SILVA, 2006).

Isso leva Avritzer (2000) a criticar Habermas e sua noção de democracia participativa a partir de outros autores, como é o caso de Joshua Cohen (1998) e James Bohman (1996), por exemplo. Assim, estaria salvo o conceito de sociedade civil? Também não é o caso, pois, como já se apontava há muito tempo, Cohen e Arato tinham formulado seu conceito de sociedade civil para expressar a resistência do mundo da vida à invasão colonizadora das esferas sistêmicas do Estado e do Mercado. Empiricamente, o conceito foi útil para explicar a resistência da sociedade civil no Leste da Europa (regimes comunistas), os protestos dos novos movimentos sociais nos

Estados de Bem-Estar Social (Europa) e a luta da sociedade civil contra ditaduras militares na América Latina. Em outros termos, o conceito traduzia muito bem a dimensão “defensiva” da sociedade civil, mas nunca conseguiu lidar de forma adequada com sua dimensão “ofensiva”. Traduzindo, a revisão do conceito de democracia deliberativa não leva, por si só, ao redimensionamento político do conceito de sociedade civil. Portanto, embora a noção de sociedade civil tenha sido útil para apontar em direção às bases culturais da democracia, não revelou o mesmo potencial para explicar os processos de interação entre Estado e sociedade organizada a partir de arranjos participativos.

Sérgio Costa (1994, 2002), apesar de partir também das teorias de Cohen e Arato e Habermas, refletiu acerca da esfera pública (situada entre o mundo da vida e a esfera sistêmica do Estado) onde os atores da sociedade civil discutem em busca de consensos comunicativos. Além disso, tentou demonstrar o quanto a esfera pública pode ser pensada como um local de solidificação da democracia e ampliação das práticas democráticas. Seu argumento básico, segundo Borba e Silva (2006, p. 76), é de que “[...] a esfera pública, composta por atores da sociedade civil, contribui para o processo democrático de duas formas fundamentais: (a) através da ampliação dos problemas tratados publicamente e (b) através da ampliação das possibilidades comunicativas ancoradas no mundo da vida”.

Costa (2002) foi muito mais cético do que Avritzer ao tratar da participação da sociedade civil em arenas decisórias compartilhadas, pois chamou a atenção, a partir de Habermas, para a inversão das intenções políticas que os atores da sociedade civil poderiam sofrer ao serem introduzidos no espaço estatal. Dito isso de outra forma, esses atores teriam de se adequar à racionalidade instrumental da esfera sistêmica (já que teriam de lidar com as práticas burocráticas próprias dos governos), ao invés de se ver esta ser permeada pela racionalidade comunicativa do mundo da vida. A institucionalização (ou burocratização) dos movimentos sociais faria com que perdessem sua sustentação no mundo da vida.

Conclusivamente, Borba e Silva (2006) afirmam que tanto os estudos de Avritzer quanto os de Costa (melhores representantes da conceituação habermasiana de sociedade civil no Brasil) foram incapazes de descrever adequadamente os processos de interação entre governos e sociedade organizada: quanto ao primeiro autor, tem-se que teve dificuldades em revisar seu conceito de democracia participativa; quanto ao segundo, por ser demais apegado ao formulado por Habermas. Todavia, os processos sociais e políticos que ocorrem quanto à participação, as conseqüências para os governos, sociedade, oferta de políticas públicas, eficácia e eficiência, e outros temas, não são explicitados satisfatoriamente no conceito de sociedade civil. E a partir

desses e de outros dilemas é que o conceito de capital social emerge como uma possibilidade na reflexão sócio-politológica brasileira. Será mesmo? É o que vamos pensar a seguir.

10.1 Conselhos, democracia e desenvolvimento

Conforme enuncia Rodrigo Stumpf González (2008), a democracia é um componente fundamental do desenvolvimento econômico e social, para que ele possa ocorrer de forma equilibrada, buscando eliminar as grandes diferenças de classe e regionais existentes. Os partidos políticos e as instituições políticas tradicionais são deficitárias no tocante à representação. A criação de conselhos representando a sociedade para influenciar as decisões governamentais seria uma alternativa a esse quadro.

A experiência brasileira descreve longa trajetória de existência de instituições colegiadas para a negociação e a tomada de decisões, variando suas funções e concepções. A partir da Constituição de 1988, tornou-se bastante presente uma concepção de conselhos enquanto institucionalização da democracia participativa, fazendo com que as funções de decisão e participação não sejam mais monopólio dos partidos políticos.

10.2 Conselhos Distritais: um exemplo local

O Município de Ijuí-RS possui cerca de 16% de sua população de 78,5 mil habitantes vivendo no meio rural, de acordo com o Censo 2000 – número significativo, apesar do seu alto grau de urbanização. Para atender às necessidades dessa população, políticas públicas de diversas naturezas (infra-estrutura física, serviços sociais e conservação do ambiente) são fundamentais, bem como mecanismos e instrumentos que constituam a interatividade entre as comunidades do interior e o poder público, se resumindo à descentralização sob a forma de subprefeituras distritais. O envolvimento efetivo dessas comunidades do interior é necessário para a eficiência e a eficácia dos serviços colocados à sua disposição (ALLEBRANDT, 2002).

Frente a essa necessidade, os conselhos distritais interagem ampla e permanentemente na análise das ações empreendidas, através da realização de três funções: fiscalização da subprefeitura e da prefeitura, formação da agenda de políticas públicas através da interação entre sociedade-governo e a gestão dos recursos públicos prestados no distrito através da tomada democrática de decisão. Realizam a interação entre sociedade e Estado, sendo a ele vinculadas

institucionalmente (são criados e regulamentados por lei, seus conselheiros têm mandatos e posse pelo poder Executivo, entre outras características) – o que impede de serem classificados como espaços públicos não-estatais.

Os conselhos distritais são conselhos territoriais, que são fundamentais para o planejamento e a gestão do desenvolvimento local, além de possuírem uma dinâmica de organização e funcionamento que lhes garante universalidade na construção de diretrizes e estratégicas para o desenvolvimento.

Comissões distritais já existiam em Ijuí na década de 50. Na década seguinte, a partir da organização do movimento comunitário de base, se reforçou a organização em núcleos e conselhos distritais, bem como a organização em associações de bairros e no Conselho de Bairros no meio urbano. Retomaram-se os conselhos distritais na década de 90 por causa da necessidade de se criarem espaços interativos com a sociedade para o planejamento e a gestão pública.

A Lei Municipal 2.579, de 12 de dezembro de 1990, que autoriza o Poder Executivo a criar Conselhos Distritais no Município, podendo cada Distrito constituir seu Conselho, por solicitação de seus moradores, por Decreto Executivo. Cada Conselho era constituído por cinco conselheiros (um deles o Subprefeito nomeado para o Distrito e os demais, eleitos pela Assembléia dos moradores maiores de 16 anos). Poderiam se candidatar a conselheiros os moradores maiores de 21 anos. Seu mandato tinha duração de dois anos, com renovação anual de metade dos membros.

Os conselhos distritais são caracterizados como espaços públicos de interação comunicativa, pelos quais os problemas sociais são captados, organizados em agendas e transmitidos ao Poder Público. Têm sua existência centrada na assembleia – por meio da qual ocorre a eleição direta dos conselheiros da comunidade, a definição das metas e prioridades para o planejamento e a prestação de contas. Constituem um espaço de partilha de poder, de decisões por delegação ligadas diretamente a alguns serviços básicos, o que os torna um colegiado decisório de atuação conjunta com o subprefeito distrital executor das decisões do conselho.

A implantação dos conselhos distritais originou-se a partir da vontade política de democratização das decisões nos distritos – visto que a atuação do subprefeito era tida como insuficiente para o desenvolvimento dos distritos, fazendo-se necessário o diálogo junto à comunidade para o planejamento eficaz, de modo a qualificar a gestão pública e melhor execução das ações. De acordo com o Prefeito da gestão municipal de 1989-1992 (época de implantação dos conselhos), foi uma experiência bem sucedida, fornecendo agilidade às funções

relativas aos poderes Executivo e Legislativo. Em relação ao primeiro, pelo fato de constituírem uma estrutura organizada que facilita a aproximação do Estado com a comunidade (para a realização de reuniões, por exemplo); em relação ao segundo, por ser uma fonte de captação eficiente de demandas da comunidade, realizando a sintonia entre a função legislativa e a população.

Uma das principais motivações da vontade política que resultou na implantação dos conselhos distritais foi o desejo de conferir maior autonomia administrativa aos distritos. Isso se alcançou na medida que se racionalizou o uso da máquina motoniveladora (patrola), necessário periodicamente para proporcionar a locomoção nas precárias estradas de terra dos distritos. Essa medida fez com que se superasse a situação anterior aos conselhos, quando os subprefeitos deveriam requisitar o uso da máquina à Prefeitura Municipal, dependendo tempo e recursos financeiros (se for considerada a necessidade de deslocamento da máquina e seu operador da zona urbana – onde era mantida a máquina – até a zona rural, o que tomava muito tempo e combustível), passando-se a disponibilizar uma máquina e seu respectivo operador para cada distrito, para que fosse usada sempre que considerado necessário pelo conselho e pelo subprefeito.

A concessão de maior autonomia aos distritos através dos conselhos proporcionou maior organização no planejamento e no orçamento, segundo os assessores da Secretaria de Planejamento da gestão municipal de 1989-1992. Seu funcionamento fazia com que boa parte da responsabilidade que antes era apenas da Administração Pública Municipal fosse assumida diretamente pela sociedade civil do distrito através de seu respectivo conselho – que realizava levantamento direto de suas demandas por infra-estrutura, conferindo maior agilidade ao seu atendimento. Além de maior agilidade, os conselhos constituíam força motivadora da ação da Administração, já que sua atuação resultava em maior quantidade de cobranças junto a esta. A conjunção de agilidade e maior quantidade de reivindicações junto à Secretaria de Obras tornou seu Secretário – antes autônomo e isolado – mais participativo junto à sociedade.

A gestão municipal seguinte manteve a experiência dos conselhos distritais. Porém, nos últimos doze meses desse governo se verificou a perda da sua regularidade em alguns casos, e em outros o fim do seu funcionamento – a Lei nº 3.295, de 12 de março de 1997 (ainda do início da gestão seguinte) revogou a Lei de Criação dos Conselhos Distritais, substituindo-os pelos Conselhos Comunitários no Meio Rural. Essa lei muda, além da nomenclatura dos conselhos, o seu conceito de territorialidade: o que antes se organizava por distritos legalmente constituídos,

passa a ser definido pelas várias comunidades que os congregam. Também foram extintas as Subprefeituras e os respectivos cargos de Subprefeito.

A eliminação da prática territorial distrital em prol da comunidade refletiu, segundo o Prefeito da gestão que realizou tal mudança, o desejo das próprias comunidades dos distritos – que julgavam limitadora a atuação dos Conselhos Distritais pelo fato de serem responsáveis por diversas comunidades integrantes de cada distrito, as quais muitas vezes possuíam interesses díspares (como no caso das comunidades dos rincões integrantes do distrito de Alto da União). Isso conferiria ainda maior autonomia e agilidade à Administração Pública, pois os Conselhos agora decidiam em relação direta à sua comunidade, tornando ainda mais próxima a demanda dos contemplados de sua satisfação.

Já a figura do subprefeito foi eliminada principalmente por duas causas: a permanência exagerada de certos mandatários nesse cargo (como no caso de um dos subprefeitos do distrito de Chorão, que permaneceu no cargo por 12 anos) e os reflexos das inimizades políticas relativas à sua pessoa (casos relatados nos quais certos não-correligionários da pessoa do subprefeito não foram contemplados pelo uso da motoniveladora quando necessário).

Nenhum dos Conselhos Comunitários funcionou efetivamente na prática. A complexidade resultante dos interesses políticos partidários no interior de certos conselhos e de espírito “bairrista” das comunidades fez com que, além de não se verificar a agilidade esperada quando da mudança da lei, houvesse pressões excessivas em relação à Administração Pública Municipal – que não tinha como atender simultaneamente as demandas de todas as comunidades. Isso demonstra a não-consolidação da prática em decorrência das crises de governabilidade municipal, principalmente relacionadas ao final de gestões e amizades políticas.

REFERÊNCIAS PARA APROFUNDAR O TEMA DESTE CAPÍTULO

- a) Para tratar das diferentes formas de participação a obra de Maria Victória Benevides é uma importante referência. Conferir o livro: *a cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 2003.
- b) Conferir Leonardo Avritzer, *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em belo horizonte e porto alegre*. In Dagnino, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: paz e terra, 2002.

c) Sobre o tema dos movimentos sociais a leitura da obra de Maria da Glória Gohn é fundamental, principalmente *teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2000.

EXERCÍCIOS DE APOIO PARA ESTE CAPÍTULO

1. Como podemos definir a Sociedade Civil a partir da análise de alguns teóricos da teoria política?
2. E nos nossos dias, como a sociedade civil pode ser definida?
3. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) é um importante movimento da sociedade civil atual. Apresente uma impressão pessoal do tal movimento.

REFERÊNCIAS

ACCOUNTABILITY. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>>. Acesso em 12 de novembro de 2008.

AIDAR, Carlos Miguel. *Medidas Provisórias ferem a ética do direito*. Disponível em http://www2.oabsp.org.br/asp/palavra_presidente/pres3.1.1.asp?id_pres=34. Acesso em 13 de maio de 2006.

ALLEBRANDT, Sergio Luís. *A participação da sociedade na gestão pública: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí-RS, de 1989 a 2000*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

ALVES, Douglas Santos; VISCARRA, Simone. “Capital social, satisfação e as diferentes formas de participação política”. In: *Revista Debates*. Publicado pelo Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina/UFRGS – n. 1, março/abril de 2006. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

AMARAL, Roberto. *Apontamentos para a reforma política*. Disponível em http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_151/r151-02.pdf Acesso em 23 de janeiro de 2004.

AMARAL. Disponível em http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_151/r151-02.pdf. Acesso em 23 de janeiro de 2004.

AMORIM, Miriam Campelo de Melo e CINTRA, Antônio Octávio. *Histórico das reformas políticas*. Disponível em <<http://www.interlegis.gov.br/>> Acesso em 22 de fevereiro de 2005.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANDERSON, Perry. *Passagens da antigüidade ao feudalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

AQUINO, Rubin Santos Leão et alii. *História das sociedades: das comunidades primitivas às sociedades medievais*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1988.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda e MARTINS, Maria Helena Pires. *Filosofando: Introdução à filosofia*. São Paulo: Moderna, 1993.

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability, *Lua Nova*, no. 55-56, 2002, p. 85-103. <Disponível em www.scielo.br> Acesso em 12 de novembro de 2008.

ARAÚJO, Cícero. República e Democracia. *Lua Nova*, n. 51, 2000. (p-5-30).

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp, 2004.

AVRITZER, Leonardo. “Orçamento Participativo e teoria democrática: um balanço crítico”. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte: UFMG, 1996.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BAQUERO, Marcello. *Obstáculos formais à democracia social: poliarquia, cultura política e capital social no Brasil*. 2006 (artigo não publicado).

BARKER, Ernest. *Teoria política grega: Platão e seus predecessores*. Brasília: UnB, 1978.

BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Limites e possibilidades da constituição brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: conseqüências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BENEVIDES, Maria Victória. “Nós, o povo: reforma política para radicalizar a democracia”. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

BIGNOTTO, Newton (Org.) *Pensar a República*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Edunb, 1983. (2 vols.)

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORBA, Julian. SILVA, Lillian Lenite. Sociedade civil ou capital social? Um balanço teórico In BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma. *Capital social: teoria e prática*. Ijuí: Unijui, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRUM, Argemiro Jacob. *Democracia e partidos políticos no Brasil*. Ijuí: UNIJUÍ, 1988.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. Lisboa: Gradiva, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4^o ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

CARVALHO, Kátia de. *Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

CASANOVA, Pablo Gonzáles. *O colonialismo global e a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

CHÂTELET, F. *Histórias das idéias políticas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

CINTRA, Antônio Octávio. *A proposta de reforma política: prós e contras*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: Mit Press, 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. "A garantia institucional contra o abuso de poder". In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

CORDEIRO, Vinicius. O controle dos mandatos populares pelo Legislativo no Direito brasileiro: o instituto do "recall" e dos referendos revogatórios. Portal Jus Navegandi: 2005. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7200>>. Acesso em 12 de novembro de 2008.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2002.

COSTA, Sergio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós nacionais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma*. São Paulo: Ediouro, s/d.

CREMONESE, Dejalma. *Teoria do Estado Contemporâneo*. Ijuí: Editora da Unijuí, 2009. (no prelo)

CUNHA, João Paulo. Debate sobre a reforma política. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2005.

DANTAS, Tiago. Democracia Direta e Indireta. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/politica/democracia-representativa.htm>>. Acesso em 7 de novembro de 2008.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1999.

DIAMOND, Larry. “Civic communities and predatory societies”. In: *Intercultural management Institute*, American University. Washington, DC, may 10, 2001.

DULCI, Otávio Soares. “A incômoda questão dos partidos políticos no Brasil: notas para o debate da reforma política”. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA. disponível em http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_1a.pdf. Acesso em junho de 2004

FALK, Richard. *Globalização predatória: uma crítica*. Tradução de Rogério Alves. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

FAORO, Raymundo. *Assembléia Constituinte: a legitimidade recuperada*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FÉLIX, Leiva Otero. *Coronelismo, borgismo e cooptação política*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1987.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. In. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol.44, n. 4, p. 689-727. Disponível em <www.scielo.br>. Acesso em 07 de novembro de 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Congresso prepara anti-reforma*. A14, 21 de novembro de 2004.

FOME VOLTA A ATORMENTAR A ARGENTINA. Disponível em http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_noticias&itemid=18&task=detalhe&id=17554. acesso em out. de 2008.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. O futuro da política radical. Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1996.

GONZÁZES, Rodrigo Stumpf. Democracia Participativa e Conselhos de Desenvolvimento. In BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma. *Desenvolvimento Regional, Capital Social e Democracia Local*. Ijuí: Unijuí, 2008.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Lecciones sobre la filosofia de la historia universal*. Trad. José Gaos. Madrid: Alianza, 1975.

HELD, David . *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense/Universitária, 1975.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

JAEGER, Werner. *Paidéia: a formação do homem grego*. São Paulo: Herder, s/d.

KITTO, H. D.F. *Os gregos*. Coimbra: Arménio Amado, 1970.

LEAL, Vitor Nunes. *O coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em maio de 2007.

LIMA, Fernando Machado da Silva. *Medidas provisórias ou permanentes?*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2288>. Acesso em 23 de junho de 2006.

LIMONGE, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. “*Medidas provisórias*”. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*. 2006, no. 67 pp. 105-138. Disponível em <www.scielo.br>. Acesso em 5 de novembro de 2008.

MARENCO DOS SANTOS, André. Seminário de Porto Alegre sobre reforma política. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

MARSHALL, T. H. *Social Policy in the Twentieth Century*. Londres: Hutchinson, 1967.

MARSHALL, T. H. *Class, Citizenship and Social Development*. Golden City, NY: Anchor, 1965.

MELO, Carlos Ranulfo F. “Migrações partidárias na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções”. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

MENEGUELLO, Rachel. “Eleitorado e reforma”. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

MINOGUE, Kenneth. *Política: uma brevíssima introdução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

MONTESQUIEU, Charles de S. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

MORAES, Alexandre de. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NETO, Roque Callage. *A cidadania sempre adiada: da crise de Vargas em 54 à Era Fernando Henrique*. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

NICOLAU, Jairo M. A Reforma da Representação Proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERSCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

NICOLAU, Jairo M. “As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira”, In: *Revista Dados*, Vol. 40 (3). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.

NICOLAU, Jairo M. A Reforma da Representação Proporcional no Brasil. Paper apresentado no Seminário Reforma Política no Brasil em Perspectiva Comparada, UCAM, Rio de Janeiro, 2002.

NICOLAU, Jairo M. *Reforma política: o que realmente deve ser discutido*. Disponível em <http://jaironicolau.iuperj.br/artigos%20na%20imprensa_files/cienciahoje.pdf>. Acesso em abril de 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias, *Lua Nova* 44: 1998.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente cidadania mundial. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas: nacionais - regionais – globais*. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2003 (Coleção Direito, Política e Cidadania, 8).

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Eds.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINSKY, Jaime (Org.). *Modos de produção na antigüidade*. São Paulo: Global Editora, 1984.

PINTO, João Bosco. *Planejamento participativo: rito ou prática de classe?* Cadernos de Planejamento Participativo. Ijuí: Unijuí, 1986.

POBREZA ATINGE 53,8% DA POPULAÇÃO DA ARGENTINA. Disponível em <<http://www.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53636.shl>>, acesso em abril de 2002.

PREFEITURA de Porto Alegre. Histórico do Orçamento Participativo. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1>. Acesso em 7 de novembro de 2008.

PRÉLOT, Marcel. *As doutrinas políticas*. Lisboa: Presença, 1974.

PROJETO DE LEI Nº 2679, de 2003. Da Comissão Especial de Reforma Política. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/187326.htm>. Acesso em maio de 2007.

REFORMA POLÍTICA. Argumentos que defendem o sistema misto, conferir em http://www.politicavoz.com.br/reformapolitica/artigo_03.asp. Acesso em 03 de março de 2005

REFORMA POLÍTICA. Disponível em http://www.politicavoz.com.br/reformapolitica/artigo_06.asp. Acesso em dezembro de 2006.

REFORMA POLÍTICA. Disponível em http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_151/r151-02.pdf. Acesso em 23 de janeiro de 2004.

REFORMA POLÍTICA. Disponível em <http://www3.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=44245>. Acesso em 04 de março de 2005.

REFORMA POLÍTICA. Outras críticas ao sistema distrital. Disponível em http://www.politicavoz.com.br/reformapolitica/artigo_03.asp. Acesso em 02 de março de 2005.

REIS, Fábio Wanderley. “Engenharia e decantação”. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

REQUIÃO, Roberto. “Debate sobre a reforma política” In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

REVISTA EXAME. Edição de agosto de 1994.

REVISTA ISTO É. *O governo não controla a PF*. Entrevista com Tarso Genro. 27 de maio de 2007. Páginas Vermelhas.

RIBEIRO, Renato Janine. *Democracia versus República*. In BIGNOTO, Newton (Org.) *Pensar a República*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

RIBEIRO, Renato Janine. “Sobre o voto obrigatório”. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SAMUELS, David. “Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o ‘caixa um’ e propostas de reforma”. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. “A universalização da democracia”. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Reforma “oligarquizada”*: disputa política afirma especialista. In: FOLHA DE SÃO PAULO, A 15, 21 de novembro de 2004.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHWARTSMAN, Hélio. *Do direito de não votar*. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/ult510u61.shtml>. Acesso em 03 de março de 2005.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologia política*. São Paulo: Difel, 1979.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Corpo e Alma, 1973.

SOARES, Márcia Miranda; LOURENÇO, Luiz Cláudio. *A representação política dos estados na federação brasileira: algumas notas críticas*. Disponível em <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/reppol4.3.doc>. Acesso em 02 de março de 2005.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis de Bolzan. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. *Cadernos CRH*, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, Jan./Dez, 1997.

TEMER, Milton. “Debate sobre a reforma política” In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

TORRES, David e LONGO, Moacir. *Reforma para desenvolver o Brasil*. Disponível em <http://www.library.com.br/Reforma/CapaReforma.htm>. Acesso em 02 de março de 2005.

TOURAINÉ, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Tradução de Gentil Avelino Tilton. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

TRINDADE, Hélio Henrique Casses. “Reforma política: os desafios da democracia social”. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

VENTURI, Gustavo. “Opinião pública, legislação eleitoral e democracia”. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VITULLO, Gabriel. *Teorias alternativas da democracia: uma análise comparada*. Porto Alegre: UFRGS, 1999 (Dissertação de Mestrado).

WALKER, A. *Social Planning: a strategy for socialist Welfare*. Oxford: Blackwell e Martin Robertson, 1

WEFFORT, Francisco Correia. *O populismo na política brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Referendo no Brasil em 2005. Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Referendo_no_Brasil_em_2005>. Acesso em 8 de novembro de 2008.

YOUNG, Ricardo. “Debate sobre a reforma política”. In. BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.