

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

AGATHA JUSTEN GONÇALVES RIBEIRO

**CONTROLE SOCIAL: SOB CONDICIONANTES ESPECÍFICOS AO
BRASIL OU IMPASSE ESTRUTURAL?**

Rio de Janeiro

2012

AGATHA JUSTEN GONÇALVES RIBEIRO

**CONTROLE SOCIAL: SOB CONDICIONANTES ESPECÍFICOS AO BRASIL OU
IMPASSE ESTRUTURAL?**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre apresentada à Escola
Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Área de Concentração: Administração Pública

Orientador: Paulo Emílio Matos Martins

Rio de Janeiro

2012

Ribeiro, Agatha Justen Gonçalves

Controle social: sob condicionantes específicos ao Brasil ou impasse estrutural? / Agatha Justen Gonçalves Ribeiro. – 2012.

98 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Paulo Emílio Matos Martins.

Inclui bibliografia.

1. Controle social. 2. Estado. 3. Políticas públicas. I. Martins, Paulo Emílio Matos. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353



FUNDAÇÃO
GETÚLIO VARGAS

AGATHA JUSTEN GONÇALVES RIBEIRO

**CONTROLE SOCIAL: SOB CONDICIONANTES ESPECÍFICOS AO BRASIL
OU IMPASSE ESTRUTURAL?**


Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Data da defesa: 21/03/2012.

Aprovada em: 21/03/2012.

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA


Paulo Emilio Matos Martins
Orientador (a)


Sylvia Constant Vergara


Monica Esmeralda Bruckmann Maynetto

À Pi, pelo imenso apoio e carinho.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Claudio Gurgel, amigo e companheiro, exemplo de homem e intelectual, sem o qual não estaria, neste momento, defendendo esta dissertação. Com ele adquiri energia e disposição nos momentos em que pensava não ser possível continuar. Com ele fui capaz de acreditar e confiar em mim. Com ele sei o quanto vale à pena seguir e defender nossos princípios e valores, mesmo quando tudo parece estar perdido. Ao seu lado, com ele e por ele esta dissertação foi construída. Obrigada por absolutamente tudo, querido!

Agradeço à minha querida irmã, Thaise, pela grande amizade, pelo carinho e pelo companheirismo de sempre, apesar da distância, que um dia espero acabar.

Aos companheiros do Reage, Alexandre, Barba, Clarisse, Edma, Eduardo, Laura, Márcia e Wagner, com quem compartilho ideias, ideologia, lutas e amizade. Meus amigos, a luta sempre continua!

Às minhas avós Genny e Vilma, pelos mimos, pelo amor, pela compreensão e apoio. Espero dar-lhes o orgulho que merecem e que nunca me cobraram.

À tia Betinha, minha madrinha, pelo acolhimento em grande parte desta caminhada e pelo amor materno.

Às minhas amigas e amigo de longa data, Isabela, Júlia, Luiza, Vanessa, Bia, Piva e Simão. Vocês são muitos importantes para mim!

Aos meus amigos de graduação, Isabelle, Izabela, Cadu, Maiã e Vivi, companhias valiosas.

A todas e todos, peço desculpas pelo tempo que lhes roubei.

Agradeço ao meu orientador, o professor Paulo Emílio Martins, pelo respeito às minhas escolhas, muitas vezes tão delicadas e difíceis.

Agradeço também às professoras e amigas Monica Bruckman e Sylvia Vergara, pelo interesse e esforço em compartilhar este importante momento de minha caminhada acadêmica e pelas contribuições a este trabalho.

Ao PROAD/CAPES, programa ao qual esta dissertação está vinculada, pelo apoio financeiro por meio da bolsa de estudos.

Não se pode desconsiderar o ABRAS, programa original de toda esta caminhada virtuosa.

À Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, pela oportunidade e todo apoio material, estrutural e acadêmico.

*Tudo no Estado, nada fora
do Estado, nada contra o
Estado: onde há liberdade o
Estado desaparece.*

Curzio Malaparte,
em *Tecnica del Colpo di Stato*

RESUMO

Este trabalho analisa o exercício do controle social no Brasil, a partir do contexto mais geral que o estimulou, bem como do contexto interno que culminou na criação de espaços institucionalizados para a sua aplicação. Por meio da junção de estudos realizados por outros pesquisadores em Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos três níveis governamentais – municipal, estadual e federal – e de estudo empírico, constatou-se que a forma como o exercício do controle social acontece na prática, em muito se distancia daquilo que prevê a lei. Tomando, então como base as dificuldades existentes no desenvolvimento do controle social, buscou-se em autores intérpretes do Brasil, e nas teorias sobre a origem e as funções do Estado moderno, possíveis explicações para este fato. Desta forma, considera-se que os entraves ao desenvolvimento do controle social no Brasil, se por um lado tem relação com características específicas ao país, por outro se deve à própria dinâmica histórica do sistema capitalista.

Palavras-chave: Controle Social; Estado; Pensamento Social Brasileiro

ABSTRACT

This paper examines the exercise of social control in Brazil, from the more general context that prompted him, as well as the internal context that led to the creation of institutionalized spaces for your application. Through joint studies by other researchers in Public Policy Management Councils in the three levels of government - local, state and federal - and empirical study, we found that the way the exercise of social control happens in practice, much moves away from what the law provides. Taking, then based on the existing difficulties in the development of social control, the authors sought to interpreters in Brazil, and the theories about the origin and functions of the modern state, possible explanations for this fact. Thus, it is considered that barriers to the development of social control in Brazil if one parties related to characteristics specific to the country, the other is due to the historical dynamics of the capitalist system.

Keywords: Social Control; State; Brazilian Social Thought

LISTA DE SIGLAS

AE – Aparelhos de Estado

AIE – Aparelhos Ideológicos de Estado

CEAS/RJ – Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro

CESRJ – Conselho Estadual de Saúde do Rio de Janeiro

CMAS-RJ – Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro

CMSN – Conselho Municipal de Saúde de Niterói

ConCidades – Conselho Nacional das Cidades

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

FAFERJ – Federação das Associações de Moradores de Favelas do Estado do Rio de Janeiro

ONG – Organização Não-Governamental

OP – Orçamento Participativo

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. METODOLOGIA.....	6
2.1 Coleta dos Dados.....	6
2.2 Escolha Epistemológica.....	8
2.4 Limitações do Método.....	8
3. BASE TEÓRICA: PONTO DE PARTIDA	
3.1 A crítica à democracia representativa.....	10
3.2 O contexto brasileiro.....	12
4. O OBJETO E O OBJETO PENSADO: PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
4.1 As Experiências dos Conselhos Gestores.....	19
4.2 Experiências do Controle Social à luz de Análise de Conjuntura.....	30
5. CONTRIBUIÇÕES DO PENSAMENTO SOCIAL BRASILEIRO.....	32
5.1 Oliveira Vianna.....	33
5.2 Sérgio Buarque de Holanda.....	36

5.3 Raymundo Faoro.....	38
5.4 Darcy Ribeiro.....	40
5.5 Caio Prado Júnior.....	44
5.6 Florestan Fernandes.....	48
 6. ESTADO CAPITALISTA E CONTROLE SOCIAL	
6.1 O Estado no Pensamento Clássico.....	51
6.2 A Dialética do Estado Moderno.....	61
 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73
 9. APÊNDICE	
Roteiro de Entrevistas – conselheiros.....	78
 10. ANEXO	
Questões da prova para especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.....	79

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas dão os cursos da ação que, em nome do Estado ou do governo e seu programa, os atores políticos no poder imprimem à gestão pública. Significa dizer que é nas políticas públicas que os recursos públicos são investidos, a partir da consideração de que aquelas opções são necessidades públicas. Quem as define como tal?

Em termos gerais, podemos dizer que as políticas públicas de Estado são definidas por lei e as políticas de governo correspondem aos programas com que os grupos político-ideológicos disputam o poder e o conquistam. Não são portanto, obrigatoriamente, definições desprovidas de referência coletiva. Seja a lei, produzida pelos congressistas, sejam as propostas submetidas ao voto popular, em ambos os casos há vontades públicas expressas.

As decisões tomadas pelos congressistas e a disputa político-partidária que dá origem a programas de governo, assim como o processo eleitoral que investe um partido ou uma coligação no poder, seja executivo, seja legislativo, todo este conjunto de agentes, atos e fatos constitui a democracia representativa que, desde os tempos modernos, tem sido dominante nos sistemas monárquicos parlamentares e republicanos.

Mas a democracia representativa, que faculta legitimidade às decisões congressuais e aos programas de governo, desde muito não parece preencher totalmente a ideia de soberania popular que a acompanha.

A crise dos anos 1970/80, definida por Bresser-Pereira (1997, p. 9) como uma crise de Estado difundida mundialmente, impõe, segundo este mesmo autor, dentre outros elementos, o “aumento da governança do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 18) e “o aumento da governabilidade [...] que tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta”. No caso da governança, ganham destaque os meios técnicos e administrativos capazes de adicionar melhores métodos de gestão. Trata-se de elevar o padrão de eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, como diversas vezes orientou o Banco Mundial, por meio de suas cartilhas. No que tange à governabilidade, coloca-se como desafio a adoção de práticas políticas. Esses dois aspectos ganham força com a reforma do Estado dos anos 1990.

Esta reforma do Estado foi introduzida no cenário brasileiro com os elementos que a fizeram um projeto mundial: o gerencialismo e o controle social (PAULA, 2004).

Significativamente, tanto um quanto outro elemento têm absoluta identidade com a governança e a governabilidade. O gerencialismo é, sem maiores detalhes e distinções, o recurso a métodos e técnicas da gerência privada, procurando-se, com isso, construir uma equiparação entre o Estado e a empresa, assim como se pretendeu que o público fosse tratado como cliente (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 19). A lógica dominante no gerencialismo consiste em entender que falta ao Estado a técnica gerencial, que lhe daria eficiência e eficácia, a exemplo do que sucede no âmbito da empresa privada. Provido dessa técnica, o Estado adquiriria também as mesmas ou semelhantes eficiência e eficácia. Mas não apenas com isto. Também e consonantemente com a associação entre o estado e a empresa, a reforma, do mesmo modo, associou a sociedade à clientela, dando materialidade ao princípio presente no discurso reformista, segundo o qual o mercado é o melhor instrumento de controle – inclusive do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A rigor, ambas as pernas – gerencialismo e controle social - com que a reforma do Estado deveria andar não se desenvolveram completamente entre nós. Porém é possível dizer que o gerencialismo, apesar dos pesares, conseguiu aparecer, em certos casos de modo tênue, em outros de modo mais notável. Práticas como a virtualização, muito apoiadas na informática, ou a terceirização, muito difundida nos estratos mais baixos da área meio do serviço público, ou ainda o *downsizing*, aplicado nas empresas públicas, ou o planejamento estratégico e a gestão por processo, foram métodos que marcaram a década de 1990 na administração pública brasileira.

Mais recentemente, uma ofensiva gerencialista se tem verificado no âmbito dos estados federativos e dos municípios, do que é exemplo o Estado do Rio de Janeiro. O governo deste estado, no último concurso público para especialista em políticas públicas e gestão governamental apresentou uma ementa de perfil evidentemente privado e a própria prova de gestão governamental não apresentou nenhuma questão efetivamente governamental¹ (vide anexo).

¹ O conteúdo programático referente à gestão governamental é o seguinte: “**Conhecimentos sobre organizações:** Caracterização das organizações: tipo de estruturas organizacionais, aspectos comportamentais (motivação, clima e cultura). Gestão da mudança organizacional: ferramentas de mudança organizacional (benchmarking, programa de qualidade, aprendizado organizacional e planejamento estratégico). **Instrumentos gerenciais:** avaliação de desempenho e resultados; sistemas de incentivo e responsabilização; flexibilidade organizacional; trabalho em equipe; mecanismos de rede. Novas formas de gestão de serviços públicos: formas de supervisão e contratualização de resultados. Aplicação de Tecnologias de Informação e Comunicação à Gestão Pública. Gestão de contratos e convênios no setor público. Controles interno e externo, responsabilização e prestação de contas. **Gestão da estratégia e de processos:** Conceitos de cadeia de valor nas organizações. Fundamentos da formulação, comunicação e execução da estratégia. O mapa estratégico como ferramenta de gestão da estratégia. Indicadores estratégicos, estabelecimentos de metas e iniciativas estratégicas. Fundamentos

No plano prático, estados e municípios estão implementando mudanças que significam crescentes transferências de funções públicas a figuras ambíguas, de cunho privado, como as organizações sociais e parcerias público-privado. (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 209).

De outra parte, o controle social, como aponta a literatura, não conheceu nenhuma passagem marcante, senão as iniciativas municipais do orçamento-participativo que, falando com precisão, não pertence à onda reformista, mas a algo que representa outro modo de ver a relação Estado-Sociedade. Não que se negue ao orçamento-participativo o caráter de controle social, na acepção de controle da sociedade civil sobre o Estado. De fato, é uma forma de controle social. Mas não se insere no movimento reformista a que estamos nos referindo, empreendido com certo sucesso, principalmente ideológico, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, na década de 1990, a título de reforma do Estado. O mesmo comentário podemos fazer em relação aos conselhos de área (conselhos de educação, assistência, saúde, etc), cuja difusão se atribui à Constituição Federal de 1988.

O que queremos dizer é que aquele movimento, que avançou na consciência do brasileiro médio e conseguiu alguns resultados no plano da eficiência da máquina pública, fez isto através do gerencialismo. Essa competência não se revelou na tentativa de fazer acontecer o controle social, apesar de classificá-lo como “o mais democrático” para “controlar as organizações públicas” - depois do mercado.

Dessa forma, faz-se necessário compreender as bases sob as quais a democracia e sua eventual expansão, nelas o controle social, se apresentou e se desenvolveu no Brasil. Em outras palavras, cabe investigar que condicionantes se impuseram e impediram que o controle social evoluísse entre nós. Haverá certamente inúmeras condições históricas e outras de fundo material e ideológico que poderão explicar esse fenômeno.

Contudo, sem dúvida não teremos condições de fazer uma ampla reflexão sobre a questão se a deixarmos sem tangibilidade, sem um objeto concreto diante do qual colocar a pergunta e desenvolver a investigação. Considera-se que os conselhos gestores de políticas

da gestão por processos. Identificação e modelagem de processos críticos para a entrega da estratégia – O vínculo entre a estratégia e a operação nas organizações. Metodologia e padrões de representação gráfica para detalhamento dos processos. Adequação organizacional com base na gestão por processos. Identificação e adequação das competências requeridas pelos processos. Acompanhamento e controle dos processos - indicadores de desempenho de processos –. Tecnologia da informação na gestão por processos. Automação e análise das informações. **Gestão de pessoas:** Planejamento de pessoal. Gestão por competências. Avaliação de desempenho. Treinamento e desenvolvimento. Sistemas de remuneração. Relacionamento interpessoal. Qualidade de vida. Motivação e liderança. **Logística:** Logística: produto logístico; sistemas de transporte; armazenagem; operação do sistema logístico. Gerenciamento da cadeia de suprimentos. Modernização do processo de compras.” (Edital Concurso SEPLAG, 2011 s/nº)

públicas atuantes no Brasil, e assim também no Rio de Janeiro, são a forma mais organizada de efetivação do controle social. A rigor, eles são estimulados pela Constituição Federal e replicados nas constituições estaduais, exatamente para proporcionar essa presença participativa da sociedade na gestão das políticas públicas mais importantes, como saúde ou educação. Por isto, estes espaços de participação serão tratados como o campo e o objeto de observação principais do presente trabalho. Assim, o problema geral de investigação é definido como: que elementos dificultam o desenvolvimento da participação cidadã direta nos conselhos gestores de políticas públicas?

Em face deste problema, o objetivo geral deste trabalho é identificar os motivos que dificultam o desenvolvimento do controle social nos espaços em que sua prática é institucionalizada.

Como objetivos intermediários a este objetivo geral, temos os que se seguem:

- Caracterizar os agentes que participam dos fóruns deliberativos de políticas públicas, bem como as relações estabelecidas entre eles;
- Analisar, com base na literatura, as explicações para a predominância de entraves à participação cidadã na gestão de políticas públicas, no Brasil.
- Examinar outras possibilidades de explicação para o fenômeno estudado.

A suposição deste trabalho parte da ideia de que, a despeito de haver um movimento no sentido de concretizar o controle social, seja na Constituição de 1988, a partir da qual formam-se conselhos deliberativos, seja com a reforma do Estado, que enfatiza a necessidade do controle social para assegurar uma administração pública democrática e transparente, tais mudanças não acompanharam o ritmo e a realidade concreta brasileira. Parece que esses estímulos constitucionais e reformistas não foram/são suficientes para estimular a participação ativa da sociedade civil. Por outro lado, também se pode conjecturar que os conselhos de saúde, educação, assistência social, orçamento participativo, dentre outros, não têm sido os fóruns onde as deliberações acontecem, afirmando a existência factual do controle social.

Dessa forma, supõe-se que há um motivo, não restrito às questões culturais brasileiras, que impede a plena realização de formas de democracia direta. Esse motivo parece ser estrutural, constitutivo do sistema capitalista. Em outras palavras, este trabalho tem a suposição de que formas de democracia direta, tal qual como propostas na Constituição de

1988, e referidas na Reforma do Estado, são incompatíveis com a dinâmica do capitalismo, apesar de ter surgido como uma necessidade de sobrevivência do próprio sistema.

O estudo aqui realizado será, nos seus fundamentos, eminentemente teórico, partindo de fontes secundárias, tanto teóricas como de trabalhos empíricos. Dessa forma, é possível traçar um quadro geral do Brasil, à medida que a literatura utilizada assim o faz. No entanto, além disto, como ilustração, serão referidos três casos empiricamente estudados: os Conselhos Municipal de Saúde de Niterói (CMSN) e de Assistência Social da Cidade do Rio (CMAS) e o Conselho Estadual de Saúde do Rio de Janeiro (CESRJ).

Parece ser consensual tanto entre os intelectuais das áreas de Administração Pública e Ciência Política quanto pela “opinião pública”² que a democracia representativa, na qual os cidadãos se fazem representar apenas através do voto, mecanismo exclusivo de democracia, não atende as demandas político-sociais. Mais do que não preencher as demandas sociais, tem-se revelado como um mecanismo frágil de expressão da vontade popular. Dentre outros motivos, pelo caráter de evento, ponto perdido na curva, que acontece de 2 em 2 anos, de 4 em 4 anos. Significa que de um evento a outro, o processo fica sob controle do legislativo, nos termos constitucionais, o que tem sido percebido por especialistas e populares como incapaz de garantir uma boa gestão ou evitar maus atos públicos.

A crise dos anos 1970-80, como dito acima, foi, segundo Bresser-Pereira (1997), uma crise de governança e também de governabilidade, e daí surge, segundo ele, a necessidade de que a sociedade controle diretamente as ações do governo e do Estado.

A relevância do estudo está, portanto, em recuperar a ideia do controle social e contribuir para levá-la de modo consequente à aplicação. Ou, do contrário, compreender-se a sua impossibilidade. Especialmente porque o controle social significa um nível a mais de civilidade, cujas consequências podem ser positivas, no sentido da expansão da justiça e diminuição das desigualdades. A expectativa é de que as respostas a essa questão possam contribuir com a retomada do tema em outro patamar teórico e prático.

² Admitimos que o conceito de opinião pública constrói-se não espontaneamente, mas através dos meios de comunicação de massas. Contudo, ainda assim, o conceito permanece válido para os fins de sua utilização neste projeto.

2. METODOLOGIA

Quanto aos fins, a pesquisa é descritiva e explicativa. Descritiva porque mapeou o exercício do controle social nos locais supracitados, descrevendo como são formados, como estão estruturados e como se estabelecem as relações entre os indivíduos que os compõem. Explicativa porque pretende esclarecer sobre os motivos que dificultam a efetiva realização do controle social.

Quanto aos meios, a pesquisa foi bibliográfica e de campo. Bibliográfica porque exige uma construção prévia do referencial teórico baseada em livros, artigos, revistas e leis publicamente disponíveis tanto em meio impresso, quanto em meio eletrônico. A pesquisa de campo ilustrativa foi realizada por meio de uma investigação empírica nos espaços onde o exercício do controle social é institucionalizado. Dessa forma, foram coletados dados primários nos conselhos municipais e estaduais de saúde e assistência social.

2.1 Coleta de dados

- Realização de pesquisa bibliográfica em livros, artigos, revistas especializadas, teses e dissertações para amadurecer e ampliar o conhecimento sobre os temas ‘Estado’, ‘democracia’, ‘participação popular’ e ‘controle social’.
- Realização de pesquisa bibliográfica em livros, artigos, revistas especializadas, teses e dissertações a fim de identificar em que medida o tema proposto foi estudado e identificar os objetos e enfoques que ainda não foram abordados.
- Realização de pesquisa bibliográfica para a definição e delimitação dos conceitos acerca de controle social, participação cidadã, representação de interesses e políticas públicas sociais.
- Pesquisa bibliográfica na *Internet* para conhecer as legislações gerais e específicas sobre os conselhos estudados.

No campo, foi realizada observação estruturada, não participante e direta de uma

situação da vida real (VERGARA, 2009). Isso porque acompanhamos reuniões dos conselhos escolhidos durante o período de três meses, com objetivos previamente determinados. A observação foi não participante pelo fato de que a pesquisadora participou das reuniões apenas pontualmente e como observadora, sem portanto, imergir no dia-a-dia dos grupos analisados.

Adicionalmente foram realizadas entrevistas individuais e semi-abertas com os conselheiros representantes de todos os grupos de interesses que compõem os conselhos³.

Foram obtidas as seguintes informações:

- Grau de publicidade e transparência das datas das reuniões;
- Publicização dos documentos pertinentes ao funcionamento do conselho;
- Existência de meios de comunicação junto à população;
- Se há diversidade de entidades representativas, bem como na composição da secretaria executiva;
- Se há respeito à paridade estabelecida pela lei;
- Quão abertos são os espaços de decisão⁴;
- Se as reuniões funcionam regularmente;
- Se as demandas levadas pelos conselheiros são atendidas;
- Como são escolhidos os representantes;
- Se os objetivos dos grupos ali presentes são alcançados;
- Avaliação dos conselheiros sobre o funcionamento do conselho.

As entrevistas foram realizadas pessoalmente.

³ Os grupos de interesses são determinados pela legislação específica.

⁴ Por exemplo, a construção da pauta é coletiva?

2.2 Escolha Epistemológica

Ao tratar os dados é necessário ter em conta que a escolha do método envolve uma opção político-ideológica. Escolhemos a matriz a ser seguida a partir dos paradigmas sob os quais entendemos o mundo. Essa escolha, entretanto, não coloca em questionamento a cientificidade de cada método. Nós, pesquisadores, precisamos ter clareza de que cientificidade, em ciências sociais, não equivale à neutralidade. Esta não existe na área.

Como o objetivo da presente pesquisa é analisar a realidade a partir de uma epistemologia que consiga apreender a contradição própria das ciências sociais, de maneira a perceber que os fenômenos sociais possuem, para além da aparência, uma essência, determinada pelas condições de existência de uma dada sociedade, o tratamento deve considerar que um fenômeno não se explica por si só; está inserido em uma totalidade, influenciando-o, mas também sendo influenciada por ele. E, por fim, que esta totalidade é composta por elementos contraditórios, mas que se complementam. Por isso, a opção será pela utilização do método dialético.

Considerando que a pesquisa ora apresentada é de base qualitativa, será aplicado o método da análise do discurso de linha francesa. Para esta corrente, a linguagem não é apenas a expressão do pensamento e meio de comunicação. Ela é a manifestação da interação do intersubjetividade com a história. Nesse sentido, o discurso só existe como interdiscurso, uma vez que “todo discurso produz sentidos a partir de outros sentidos já cristalizados na sociedade” (GUERRA, 2009, p.7). A análise do discurso, portanto, significa ação e transformação. Segundo Gregolin (1995),

[...] empreender a análise do discurso significa tentar entender e explicar como se constrói o sentido de um texto e como esse texto se articula com a história e a sociedade que o produziu. O discurso é um objeto, ao mesmo tempo, linguístico e histórico; entendê-lo requer a análise desses dois elementos simultaneamente. (GREGOLIN, 1995, p. 13)

A ideologia, segundo esta vertente, possui grande relevância à medida que a ação da linguagem se manifesta como ideologia mediadora entre o homem e a realidade. (GUERRA, 1995)

Tendo em vista tais explicações, consideramos que esse é o método mais adequado

para, dialeticamente, aliar a observação não participante à pesquisa bibliográfica e estas, por sua vez, às entrevistas.

2.5 Limitações do método

O método escolhido apresenta algumas limitações. O tempo disponível para a realização da pesquisa impede que todas as relações e dinâmicas que influenciam o fenômeno a ser estudado sejam abordadas, como pressupõe o método dialético.

Outro aspecto é que a análise de discurso envolve, necessariamente a interpretação do pesquisador sobre como o discurso é construído. Isso, conseqüentemente, pode levar a um enviesamento da pesquisa, à medida que as interpretações possam ser influenciadas pelas opiniões que a autora adquire em suas pesquisas.

3. BASE TEÓRICA: PONTO DE PARTIDA

3.1 A crítica à democracia representativa

Há dois séculos, Stuart Mill, ainda que tratando com simpatia o governo representativo, já apontava para a necessidade de que a democracia representativa tivesse a presença do *indivíduo* desempenhando atividades públicas, ao lado e dentro do aparelho público. Falando do governo, diz Mill que

a forma ideal é aquela na qual a soberania, ou o poder supremo de controle em última instância, cabe de direito a todo o agregado da comunidade; aquela em que todo cidadão não apenas tem uma voz no exercício daquele poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo (MILL, 2003, p. 220)

Vários outros pensadores sucederam Mill na crítica à democracia representativa, dentre eles Schumpeter (1961), Offe (1984), Hirst (1992), Habermas (2002), para não falar dos autores marxistas clássicos.

As críticas aos limites da democracia representativa, para usar a expressão de Hirst (1992), estão associadas à desconfiança nas autoridades governamentais, considerada a influência do grande capital, a burocratização e tecnicização do processo decisório, as negociações e pressões dos grupos de interesses e *lobbies* com e sobre aquelas autoridades e outros aspectos que tornam duvidosa a formulação das políticas públicas e seus desdobramentos. Tudo isso concorre para um corrosivo descrédito do aparelho público, que fez emergir com expressividade a ideia da participação popular e do controle social, na acepção de controle do aparelho público pela sociedade civil, através de variados meios⁵.

O conceito de cidadão, a partir da caracterização de Marshall (1950), também contribuiu para a suposição de que há uma ação imediata a ser desenvolvida, pelo exercício

⁵ O termo controle social é bastante utilizado nas ciências sociais, sobretudo pelos estudiosos de segurança pública, com o sentido do Estado controlando a sociedade. O conceito utilizado neste trabalho refere-se à sociedade controlando o Estado, acepção que ganhou força contemporaneamente nas ciências sociais e políticas.

dos direitos políticos, que reconstitui alguns traços da democracia direta perdida para a democracia representativa.

Nesse sentido, dizer que temos uma “Constituição cidadã”, significa dizer que temos uma lei maior que estimula essa ação imediata do cidadão, ainda que os Conselhos criados pela Constituição de 1988 sejam formas indiretas de participação da sociedade civil (BRASIL, 2004). A ideia de presença do cidadão nos conselhos da criança e do adolescente, da saúde, da educação, da assistência social e em outros fóruns relacionados a políticas públicas, empresta um caráter diferenciado ao processo decisório público que se parece com a democracia direta e assume-se como controle social.

Há, portanto, na Constituição Federal do Brasil um incentivo, ainda que pontual e difuso, a que a sociedade civil se organize em conselhos e possa agir no sentido de influenciar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:[...]

III. participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...]

II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2004, p.138/143).

Os conselhos gestores de políticas públicas, em caráter deliberativo ou consultivo, foram inspirados na Constituição, embora tenham sido criados não por ela, mas por leis específicas no início dos anos 1990.

Após isso, por ocasião da implementação da reforma do Estado brasileiro, especialmente no período de 1995 a 1998, o então ministro Bresser Pereira (1997) escreveria, comentando as formas de controle disponíveis, que “o princípio geral é o de que será preferível o mecanismo de controle que for mais geral, mais difuso e mais automático” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 37). Concluiria, como já comentado, que o mercado cumpre melhor esse papel, porque “através da concorrência obtém-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos” (Ibid). Entretanto, dirá também o ministro “que a democracia direta ou controle social é, em seguida, o mecanismo de controle mais

democrático e difuso” (Ibid). Por isso mesmo, ele dirá ainda que “através do controle social a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas – e é isto que importa neste contexto – para controlar as organizações públicas” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 37). Controvérsias à parte, de certo modo ele permite que concluamos ser o controle social a segunda melhor forma de controlar as organizações públicas e, por consequência, aquilo que é a ação dessas organizações, nisto se incluindo as políticas públicas.

Independentemente do que pensa Bresser-Pereira (1997), autores como Habermas (2002) e outros, na esteira de Mill (2005), sugerem que a sociedade civil inverta a relação do contrato hobbesiano e tome seu destino nas mãos. É portanto importante trabalhar no sentido de ajudar a construir o controle social, a democracia deliberativa, a democracia direta, a vontade geral ou a soberania republicana – variadas formas que significam essa pretendida inversão.

3.2 O contexto brasileiro

O Estado brasileiro do século XX passou por diversas transformações que mudaram significativamente seu sentido perante a sociedade. Se o início do século é marcado por um Estado liberal, patrimonialista, excludente, quase completamente descompromissado com as demandas sociais, a partir dos anos 1930 - como solução a um quadro de conflitos e mobilizações sociais crescentes (SANTOS, 1979) – o Estado brasileiro torna-se fortemente interventor, autoritário e paternalista. Por meio de uma aliança conservadora, promove o desenvolvimento econômico e social.⁶ Isso, que ficou conhecido como “pacto corporativo”, e criou uma ideologia de consenso⁷, deixou marcas profundas, muitas delas que ainda hoje permanecem inalteradas. Fleury (2006), a respeito desse período, argumenta que

ainda que o modelo corporativo de relação entre Estado e Sociedade incluísse tanto os trabalhadores sindicalizados como os empregadores, certo

⁶ Em termos sociais, Santos (1979) observa que o governo Vargas inaugura o conceito de “cidadania” que não existia até então no Brasil. Entretanto, essa cidadania é uma “cidadania regulada”, à medida que se restringe aos trabalhadores formalizados e reconhecidos pela lei. Todos aqueles indivíduos cuja ocupação a lei desconhece, ficam à margem da cidadania, assim como os desempregados e sub-empregados.

⁷ “Comissão tripartite”, que inclui a representação dos empregadores, dos trabalhadores e do Estado.

é que as elites econômicas sempre mantiveram, paralelamente à estrutura corporativa, outras modalidades de organização não controladas pelo Estado, que passaram a ter assento privilegiado no planejamento da política industrial. Já a política em relação à classe trabalhadora combinou repressão, exclusão e incorporação controlada da participação e das demandas sociais (FLEURY, 2006, p. 81).

O regime imposto a partir de 1964, com o golpe militar, fecha o Estado à influência dos trabalhadores na deliberação de políticas sociais, apesar de prosseguir com a caminhada desenvolvimentista (Ibid). Contraditoriamente, em termos de investimento na área social, no período, o governo militar colocou o Brasil entre os que mais destinavam verbas no mundo. Entretanto, segundo Santos (1979), tal massa de investimento, voltadas a políticas compensatórias, não foi capaz de diminuir os problemas a que se propunha resolver. Isso porque a política social brasileira desenvolve-se em um contexto de “cidadania em recesso”, no qual não há a participação dos representantes dos interesses dos beneficiários, não há controle público e os programas são administrados burocraticamente (SANTOS, 1979).

A partir dos anos 1970 combina-se, de um lado, o esgotamento do chamado “milagre brasileiro”, e de outro, a complexificação da estrutura social, o surgimento de novos atores (movimentos sociais e organizações não-governamentais) trazendo novas demandas, estimulados pela nova dinâmica mundial globalizada, torna insustentável o sistema de representação de interesses corporativista, vigente até então.

Lobato (2006) corrobora essa ideia ao dizer que

o processo de transição democrática [dos anos 1980] demonstrou uma inabilidade desse mesmo Estado em conviver com demandas advindas de formas diferenciadas daquelas tradicionais, que surgiram da dinâmica societária, determinando formas plurais de representação de interesses, assim como diferenciações nos padrões então existentes (LOBATO, 2006, p. 299).

A Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, foi a expressão das demandas por democracia, cidadania e justiça reprimidas por grande parte do século XX, determinando assim, formas mais amplas e democráticas de condução das políticas públicas.

A despeito da tradição latino-americana, baseada na *civil law*, ser fortemente legalista, a instituição de mecanismos democráticos na constituição federal, ainda que seja um significativo avanço e a elevação do patamar de civilidade construído por amplos setores da

sociedade, por si só não é capaz de mudar a estrutura de relações entre os diversos atores sociais. Seguindo essa linha de raciocínio aplicada aos conselhos gestores, Labra (2006, p. 202) afirma que a criação de espaços democráticos, de participação ativa da sociedade civil não foi suficiente, no caso brasileiro, para promover efetivamente a democracia e o controle social. Ela argumenta que existe uma contradição entre as dimensões “micro” e “macro” do fenômeno participativo. Se por um lado multiplicam-se as arenas de deliberação e debate sobre os mais diversos temas de políticas públicas, contando com a participação de gestores públicos, privados, representantes governamentais e diversos setores da sociedade civil, por outro o avanço do neoliberalismo aprofundou as desigualdades sociais, o que, por sua vez, compromete a possibilidade de participação ampla da sociedade civil. A autora, na verdade, pondera que “a moderna e pluralista democracia brasileira atual é muito jovem: está cumprindo pouco mais de vinte e um anos” (Ibid, p. 4), enquanto que as democracias consolidadas demoraram cerca de, no mínimo, cinquenta anos para chegarem a tal patamar.

Lobato (2006, p. 301), por sua vez, apesar de reconhecer que historicamente há uma sobreposição do Estado na representação de interesses na formulação de políticas públicas, observa que o fato de formas plurais de representação ainda não serem consolidadas, não impede que demandas sejam atendidas pelo Estado. O Estado continua sendo o principal interlocutor, mas a formulação de uma política pública depende da relação entre Estado e Sociedade, a qual é determinada por

condições histórico-estruturais de desenvolvimento de uma dada formação social. Essas condições remetem ao desenvolvimento das relações de produção, que, interagindo dialeticamente com características históricas e culturais, determinam padrões diversos desse relacionamento, em momentos históricos também diferentes, que permeiam direta ou indiretamente toda a sociedade (LOBATO, 2006, p. 301).

O Estado, segundo a autora, atua na formulação de políticas públicas sobretudo como “representante dos interesses dos setores dirigentes” (Ibid, p. 304). Usando o conceito de “seletividade estrutural do Estado”, de Claus Offe, ela sustenta que o Estado possui mecanismos de seleção antecipada de demandas, cujo objetivo é “garantir sua permanência, reprodução e expansão” (Ibid). Daí surge uma questão importante, também destacada por Lobato. O fato de o Estado selecionar demandas revela que elas – que visam alterar o *status quo* – existem. A existência de demandas pressupõe a existência de representação de

interesses manifestada de alguma forma. A tendência é que, em algum momento, o “Estado precisa abrir-se para a negociação de interesses diversos” (LOBATO, 2006, p. 304). Este é o “processo político que circunscreve uma política pública. É o momento frágil do Estado, e será tanto mais frágil quanto mais interesses estiverem envolvidos e quanto mais divergentes sejam” (Ibid).

Portanto, mesmo que a ordem social não seja favorável à representação de interesses e à expressão de demandas sociais, a complexidade das relações sociais indica que não se deve, por um lado, absolutizar o Estado e, por outro, subestimar a sociedade. Daí a importância de estudar a representação de interesses na construção de políticas públicas tanto quando o contexto parece adverso, quanto quando o contexto parece favorável à participação da sociedade civil.

Paula (2005) observa que os anos 1980, marcados pela ampla mobilização das massas, presenciaram também o surgimento do que ela chama de “vertente societal de reforma e gestão do Estado” (PAULA, 2005, p. 154). Os movimentos sociais, observa a autora, ganharam espaço nos cenários públicos decisórios e passaram a assumir uma posição mais propositiva, o que, por sua vez, legitimou-os como participantes importantes nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas. Como consequência, ascenderam diversos governos com propostas alternativas de gestão pública, mais abertos à participação popular. A própria eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002 – fruto de uma associação entre partidos de esquerda, setores populares e setores do empresariado – é a manifestação da demanda por uma alternativa ao projeto social-liberal, representado pelo PSDB.

Simbolicamente, o novo governo criou um conselho amplo sob título de Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), com uma composição típica da colaboração de classes e de segmentos.

Paula (2005) observa, ainda, que apesar das expectativas e das novas possibilidades de democracia que se manifestavam no Brasil, o governo Lula permaneceu – até o momento em que o seu livro foi escrito – “reproduzindo as práticas gerencialistas da gestão anterior” (PAULA, 2005, p. 158). Obviamente, a ‘gestão societal’ não depende exclusivamente das ações do governo, mas este parece ter tido, na experiência brasileira, um peso significativo para que não acontecesse o pleno desenvolvimento da participação ativa dos cidadãos na construção de políticas públicas.

É importante salientar que, via de regra, a literatura pesquisada não propõe que a democracia representativa seja inteiramente substituída pela democracia direta. Hirst (1992),

em *A democracia representativa e seus limites*, faz a crítica, não à democracia representativa em si, mas àquela existente na sociedade atual, que, em nome de valores democráticos, exclui os cidadãos das decisões públicas. Segundo ele, nessa sociedade globalizada, onde as dinâmicas sociais são mais complexas, não é viável uma democracia direta nos termos classicamente definidos. Mas é necessário, afirma, criar mecanismos de representação não excludentes, que tenham como preceito a ampla mobilização social.

Nessa mesma linha de raciocínio, Paula (PAULA, 2005, p. 159) observa que é preciso distinguir as ações políticas pertencentes à esfera de cidadania e direitos humanos e àquelas que dizem respeito à burocracia pública. Esta última, ao envolver questões técnicas, foge ao alcance da opinião pública e, como o processo de políticas públicas é político e técnico, faz-se necessário estabelecer tal distinção.

Os estudiosos de políticas públicas (SARAVIA, 2006; KINGDON, 1984; LOBATO, 2006; SECCHI, 2010), concordam com Paula (2005) no sentido de que o ciclo da política pública é político, mas tem uma parcela técnica e é por isso que se torna objeto de estudo e investimento por parte das instituições.

Voltando ao contexto atual brasileiro, Lobato (2006) defende que com o fim do socialismo real e o avanço do neoliberalismo, volta a dominar a racionalidade econômica e o princípio liberal de que o Estado deve ser mínimo, deixando assim “o resto para o mercado” (LOBATO, 2006, p. 308). Contudo, se os direitos civis e políticos são compatíveis com os princípios liberais, os direitos sociais, por sua vez, “requerem um outro grau de arranjo social, que parta do coletivo e a ele se dirija” (Ibid, p. 309). Para ela, é a cidadania – conceito estritamente ligado à democracia - o canal que faz o Estado interagir com a sociedade, viabilizando políticas sociais cujos efeitos são de longo prazo, ou seja, garantidores de direitos sociais. O problema dos países de democracia tardia, como o Brasil, deve-se ao fato de que as demandas sociais incorporadas pelo Estado não contaram com a participação ativa dos cidadãos. Nas palavras de Lobato, “a universalização de bens sociais não passou pela cidadania, mas pela extensão de privilégios” (Ibid, p. 309).

Do ponto de vista oficial e institucional, há três momentos expressivos no contexto brasileiro em que a participação e a cidadania ganham destaque. O primeiro pode ser localizado, com clareza e fartura de referências, na Constituição de 1988, cujos traços gerais de certo modo correspondem ao conceito de cidadania de Marshall (1950), aquela em que se exigem os chamados três direitos – o civil, o político e o social. Na Constituição, como dito acima, encontram-se, dentre outros apelos à cidadania, os chamados conselhos setoriais.

O segundo momento expressivo foram os representados pelo advento do orçamento-participativo, iniciativa que é objeto de disputa entre o PT gaúcho e o PSDB paulista, mas que por vários motivos se inscreveu na imagem e na prática mais forte e mais frequente do Partido dos Trabalhadores. A experiência da prefeitura de Porto Alegre, de Mauá, Ribeirão Pires, Santo André e outras prefeituras paulistas, e brasileiras em geral, trouxe ao ambiente político um exemplo concreto de participação popular, ainda que com inúmeras limitações que vão do pequeno percentual do orçamento posto sob a decisão participativa até outras vicissitudes da política partidária (CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000).

O terceiro momento diz respeito à reforma do Estado, empreendida pelo governo FHC, entre os anos 1995 e 1999, a que já se fez referência. Ali também existe a valorização do controle social, verificando-se porém uma frustrante prática de quase desconhecimento dessa dimensão da reforma e prevalecendo, como já comentado, o viés gerencial da *New Public Management* (NPM) .

Talvez por força do caráter legal, dado que decorre de um dispositivo constitucional, podemos dizer que institucionalmente restaram os conselhos setoriais como instrumentos reais de controle social.

4. O OBJETO E O OBJETO PENSADO:

PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conselhos como forma de organização não são recentes. Como mostra Gohn (2000) e Teixeira (2005), há exemplos no conselho da Comuna de Paris (1871), nos conselhos dos *Soviets* em Petrogrado (1905), na Revolução Russa (1917), com a bandeira de “todo poder aos soviets!”, nos Conselhos dos Operários de Turim, nos conselhos Alemães, conselhos iugoslavos (anos 1950), dentre outros.

Segundo Teixeira (2005), a origem dos conselhos possui três vertentes distintas. “A primeira é resultante de movimentos insurrecionais, como meio de organização revolucionária que é, ao mesmo tempo, aparato de poder e sistema alternativo de representação.” (TEIXEIRA, 2005, p. 99). Neste grupo estão as experiências da Revolução Francesa, da Comuna de Paris e dos *Soviets*. A segunda vertente compreende os conselhos formados dentro dos locais de trabalho, que se organiza em “assembleias operárias e representação por meio de delegados de seção de fábrica” (Ibid). Nesta vertente estão os “conselhos operários”, os “conselhos de fábrica” e os “conselhos populares”, experimentados na Itália, na Espanha, na Iugoslávia, na Polônia e na Alemanha. A terceira vertente engloba os conselhos estudados neste trabalho. Nas palavras de Teixeira,

surgem nos países de capitalismo avançado como arranjos neo-corporativistas com objetivo de negociar demandas de trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse e reduzir conflitos distributivos. Surgem também como grupos de pressão em demandas relacionadas ao consumo e uso de bens coletivos (Ibid, p. 100)

O autor lembra ainda que os conselhos surgem em circunstâncias de crise institucional e revolucionária, de insuficiência de legitimidade dos sindicatos e de crise do Estado.

No Brasil, houve experiências a partir dos anos 1960, como os conselhos comunitários, e os “conselhos de notáveis” que, no período da ditadura militar, atuavam dentro das instâncias governamentais. Nos anos 1980, surgem os conselhos populares inaugurando uma nova forma de organização de movimentos sociais. (GOHN, 2000, p. 35). O que é recente em nosso país são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos legalmente, com caráter consultivo e/ou deliberativo, que se incluem na terceira vertente descrita por Teixeira (2005). A Constituição de 1988 é referenciada como o marco impulsionador da criação dos mesmos. Isto porque, por um lado a sua construção foi fruto de grande mobilização social, como se pode verificar por seu conteúdo, e por outro ela dá o ensejo para que sejam garantidos, na prática, os direitos reivindicados pelos movimentos sociais. Nesse sentido, dando prosseguimento ao que resultou na Constituição Cidadã, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas foram criados por leis específicas, como referido anteriormente, atendendo às reivindicações dos movimentos sociais. Como exemplo, é possível citar a Lei 8.142, de 18 de dezembro de 1990, que institui a Conferência e o Conselho Nacional de Saúde; a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que cria o Conselho Nacional de Assistência Social; a Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995, que institui o Conselho Nacional de Educação.

4.1 As experiências dos Conselhos Gestores

Neste item, serão descritas e analisadas as observações empíricas realizadas nos Conselhos Municipal de Saúde de Niterói, Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro e Estadual de Saúde do Rio de Janeiro. Tais análises serão complementadas por bibliografias de estudos de caso em conselhos gestores de políticas públicas realizados em diversas instâncias no Brasil. Desta forma, como veremos, os estudos realizados sobre o assunto, ao caminharem em direção a constatações semelhantes, permitem que o presente trabalho trace um quadro de como ocorre a dinâmica dos conselhos gestores de políticas públicas em nível nacional.

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi “observação estruturada” e “não

participante” (VERGARA, 2009)⁸. Ao todo, foram feitas oito entrevistas com conselheiros do CMAS/RJ e CES/RJ. As entrevistas tiveram, em média, duração de uma hora cada. No CMS/Niterói apenas a secretária do Conselho foi entrevistada, e essa entrevista durou quarenta minutos. Na reunião do Conselho Estadual de Saúde do Rio de Janeiro foram feitas também entrevistas⁹ com seis conselheiros. O primeiro contato estabelecido foi via pesquisa pela Internet. Dos três Conselhos (Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e Municipal de Saúde de Niterói e Estadual de Saúde), apenas o Estadual possui uma página eletrônica, na qual disponibiliza o regimento interno, o calendário das reuniões, os nomes dos conselheiros, dentre outras informações. Há um *link* para as atas, entretanto a mais recente data de janeiro de 2011. O Conselho Municipal do Rio de Janeiro possui um *link* no *site* da Secretaria Municipal de Saúde, contudo não disponibiliza nenhuma informação a respeito do funcionamento do Conselho, de sua estrutura ou qualquer meio de contato (telefone, *e-mail*, etc). Já o Conselho de Niterói não possui *link* em qualquer página eletrônica. O contato obtido através de um telefone da Fundação de Saúde do Município de Niterói informou o telefone do Conselho e a data da reunião. Ao ser questionada sobre a existência de um meio de divulgação do Conselho, a funcionária da prefeitura, responsável pelo Conselho, negou a não existência de um *site*, mas não soube dizer o endereço eletrônico.

O fato de as datas das reuniões do Conselho Municipal do Rio de Janeiro não coincidirem com o período disponível para a realização da pesquisa, concorreu para a inviabilidade de dar prosseguimento à mesma.

A tentativa de participar do Conselho Municipal de Niterói foi frustrada duas vezes. Na primeira, ao ligar para confirmar, fui avisada de que não haveria a reunião. Na segunda ocasião, ao chegar no auditório onde elas ocorrem, descobri que tinha sido cancelada. As informações levantadas foram adquiridas apenas a partir de entrevista com a secretária do Conselho na Secretaria de Saúde do município, uma vez que o Conselho não disponibiliza os documentos internos (tais como atas e regimentos), nem os nomes e contatos dos conselheiros.¹⁰

Nesta mesma entrevista, a funcionária me disse que não há um sistema de reposição das reuniões. Uma vez cancelada, só haverá outra no mês seguinte.

⁸ Segundo Vergara, observação estruturada é uma observação planejada, uma vez que o pesquisador a faz com critérios e objetivos previamente definidos. Observação não participante, por sua vez, é aquela em que o pesquisador permanece como espectador, não interferindo na realidade observada.

⁹ O roteiro da entrevista está no apêndice deste trabalho.

¹⁰ Esta mesma secretária argumentou que, para ter acesso aos documentos, que são públicos, eu deveria encaminhar um pedido formal, emitido pela instituição da qual faço parte, porque os conselheiros querem que sejam dadas satisfações sobre o que se pesquisa nesse Conselho. O pedido foi encaminhado, mas até o momento da redação deste trabalho, não houve resposta.

O Conselho Estadual, por seu turno, inicialmente tentou condicionar minha participação, como ouvinte, na reunião do Conselho ao encaminhamento de uma permissão para realizar a pesquisa. Ao serem questionados sobre a publicidade das reuniões, eles (digase, Secretária Executiva e Secretário de Saúde, presidente do Conselho) corrigiram a informação afirmando que a participação é livre, mas eu não poderia entrevistar os Conselheiros. No entanto, no espaço da reunião, os conselheiros – representantes dos sindicatos, dos usuários e das associações – dispuseram-se, não só a responder à entrevista, como manifestaram o desejo de que eu retornasse às reuniões seguintes. Havia, por parte dos representantes dos profissionais da área, a demanda por ampliar o número de participantes, ainda que não conselheiros, para constranger o poder público e os conselheiros por ele cooptados, a serem mais democráticos. Esta reunião, composta por quarenta e dois membros, dentre os quais conselheiros e observadores¹¹, foi a terceira seguida em que não houve quorum. Mas, ainda assim, foi marcada por protestos de representantes dos usuários e dos sindicatos dos médicos, dos psicólogos e dos enfermeiros. Reclamavam da falta de transparência nas decisões, da omissão do Conselho em discutir os problemas dos hospitais e da “privatização da saúde pública”¹². Reclamavam também por terem seus pleitos ignorados naquele espaço. Sustentavam que há um processo de “cooptação clientelista” de vários conselheiros, por parte do secretário de saúde. Nas palavras do representante dos médicos

Este Conselho nunca se dignou a sequer pautar este tema [da privatização da saúde pública]. O que vem acontecendo é crime. O Conselho não pode se omitir disso. Exijo que hoje seja marcada a data para este Conselho debater a crise da saúde pública. Já fiz esta solicitação não sei quantas vezes. Estou há

¹¹ Pelo regimento (disponível em <http://www.conselhodesaude.rj.gov.br/regimento-interno.html>), o CES possui 28 conselheiros, distribuídos paritariamente entre representantes dos prestadores de serviços públicos e privados (25%), representantes dos trabalhadores da área da saúde (25%) e representantes dos usuários (50%). Os prestadores de serviços são distribuídos em a) Secretário de Estado de Saúde (membro nato e Presidente do Colegiado); b) 1 Representante das Universidades Públicas; c) 1 Representante do Conselho de Secretários Municipais; d) 1 Representante da Secretaria de Estado de Segurança Pública Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro; e) 1 Representante do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher; f) 1 Representante dos Hospitais Privados, conveniados com o Sistema Único de Saúde -SUS; g) 1 Representante dos Hospitais exclusivamente Filantrópicos, conveniados com o Sistema Único de Saúde -SUS; h) 1 Representante dos Profissionais da área de saúde: a) 4 Representantes dos Sindicatos da área de saúde; b) 3 Representantes dos Conselhos de Profissionais da área de saúde. c) 2 Representantes dos Usuários: a) 2 Representantes de entidades de moradores, de âmbito estadual; b) 2 de moradores em favelas, de âmbito estadual; c) 1 Representante de movimentos não governamentais de Defesa do interesse da Mulher, de âmbito estadual; d) 3 Representantes dos usuários nos Conselhos Municipais de Saúde; e) 1 Representante de trabalhadores na área rural, no âmbito estadual; f) 2 Representantes de centrais sindicais, não pertencentes a área de saúde; g) 1 Representante de entidade de defesa dos interesses dos aposentados, de âmbito estadual; h) 2 Representantes de entidades de portadores de deficiências.

¹² Termo utilizado pelo representante do sindicato dos médicos.

dois anos neste Conselho pleiteando que aconteça uma reunião para discutir a Rede Própria. Temos que fazer uma reflexão sobre o funcionamento e estrutura de saúde. Não se discute atendimento de saúde aqui. Não se discute atividades-fim do SUS.¹³

Outros conselheiros demonstraram relativa alienação daquele processo. Afirmaram desconhecer o regimento interno e a pauta daquela reunião, manifestavam-se apáticos aos protestos dos colegas e diziam estar contentes com suas atuações e com o Conselho em si. Alguns deles não se tornaram representantes por meio de eleição. Tornaram-se conselheiros a partir de convites feitos pela presidência do Conselho. O representante da Federação das Associações de Moradores de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ), que ocupa a vaga de usuários, afirma ter cadeira cativa no Conselho. Demonstra indignação com o fato de que a algum tempo estão, nas Conferências de Saúde – espaço onde ocorrem as eleições para conselheiros – tentando acabar com essas “cadeiras cativas”. Este mesmo conselheiro afirma desconhecer a pauta da reunião que teria sido realizada naquele dia, bem como desconhecia o regimento interno. Quando perguntado se tem obtido bons resultados para o grupo que representa (FAFERJ), a resposta deste conselheiro foi “não sei”.

O representante dos usuários com doenças patológicas denunciou que “a forma de eleição na Conferência é maracutaia” e acrescentou que “isso é uma máfia! Vários conselheiros surgem pelas mãos do Secretário, que lhes dá posto em troca de favores”.

Em todas as reuniões acompanhadas, a postura do Secretário Estadual de Saúde, presidente do Conselho, foi autoritária. Na reunião ocorrida no dia 3 de junho de 2011, ele suspendeu a plenária por falta de quorum. Cerca de quinze minutos após a suspensão, chegou o conselheiro que completaria o quorum, mas o secretário não voltou atrás em sua decisão. Houve protestos por parte de alguns conselheiros, que acabaram em exaltação das duas partes. Alguns conselheiros pediram “questão de ordem”. O presidente se exaltou, repetindo que “não tem questão de ordem, conselheiro! Não tem questão de ordem” e encerrou a plenária impedindo que qualquer conselheiro obtivesse a pleiteada “questão de ordem”. Em argumento conclusivo afirmou que “não tem questão de ordem se não tem plenária!”

Nas experiências destes dois conselhos chama atenção o fato de que, pelo caráter deliberativo dos mesmos, as reuniões ordinárias, como espaços legítimos e instituídos por lei para que se tomem as decisões do setor, ao não ocorrerem, prejudicam o próprio andamento das questões na área de saúde. Nesse sentido, pode-se concluir que, se as decisões não são

¹³ Esta declaração foi dada no dia 03 de junho de 2011. Nas duas plenárias subsequentes tal questão não foi discutida nem agendada para reuniões posteriores.

tomadas nesses espaços, elas necessariamente serão tomadas, por outros mecanismos, em espaços paralelos.

Um dado interessante que apareceu tanto no Conselho Municipal de Niterói quanto no Conselho Estadual do Rio de Janeiro, foi que não há representantes dos planos de saúde privados na composição do Conselho. Nos dois casos, a não participação partiu da iniciativa dos próprios prestadores de serviço nas Conferências (instância que elege os conselheiros). Isso corrobora a informação dada por Labra de que “os prestadores privados praticamente não participam porque resolvem seus pleitos diretamente com o gestor ou seus funcionários e, quando presentes, coíbem a livre expressão dos demais conselheiros, em particular os do segmento dos usuários” (LABRA, 2006, p. 15).

O Conselho Municipal de Assistência Social-RJ possui uma dinâmica um tanto diferente. As plenárias ocorrem em um auditório no prédio da Prefeitura. Nas três reuniões observadas, este auditório estava repleto de pessoas. Significa que há muitos não conselheiros que comparecem às reuniões periodicamente. Nos dias de plenárias, diferentemente do que ocorre nos Conselhos de Saúde, o auditório fica aberto. Qualquer pessoa pode entrar sem ter que se identificar. A ata das reuniões são disponibilizadas a todos no início da mesma. O regimento do CMAS-RJ não estabelece quorum. Portanto, independentemente do número de conselheiros presentes, a plenária acontece. Neste Conselho há um sistema de rodízio entre poder público e sociedade civil para a mesa diretora, inclusive para o cargo de presidente.

Segundo Vânia, a conselheira representante da sociedade civil que foi presidente do CMAS-RJ e do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro, há grande dificuldade em dar andamento às atividades do Conselho – aquelas que não se restringem às plenárias mensais, mas a uma rotina ao longo do mês – porque o número de conselheiros é pequeno (20) e grande parte é ausente. Essa conselheira reclama também da falta de apoio técnico. Nas suas palavras

comparando, por exemplo, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (CMDCA-SP) e do Rio de Janeiro: aqui a gente só têm uma salinha precária. É precária mesmo, muito ruim. Se você observar, as piores salas da prefeitura são as salas dos Conselhos, sempre. É aquela que o carpete está soltando, que tem infestação de barata. A gente tira os processos e as baratas saem... E a infraestrutura é praticamente nenhuma. Em São Paulo, o CMDCA ocupa 2 andares de um prédio da Prefeitura, tem nove funcionários da prefeitura disponíveis, dois carros à disposição para os conselheiros fazerem as visitas. Aqui no Rio, para fazer as visitas, temos que ir em uma Kombi velha, sacudindo e que temos que pedir com muita antecedência, correndo o risco dela não aparecer no dia agendado. Então, os

Conselhos do Rio são muito precarizados, embora eles sejam considerados os mais combativos do país. Acho que por isso mesmo são sucateados.

Chama atenção, nesta fala, o fato de que não é questionada a vinculação do Conselho com a Prefeitura. O Conselho depende do apoio da Prefeitura para funcionar em todas as esferas. A autonomia do Conselho, apesar de não aparecer como um problema nesta fala, é algo a ser problematizado neste trabalho.

Contando como se tornou conselheira, Vânia relata que frequentava periodicamente o CMAS-RJ como representante do *Ballet de Santa Tereza*, uma instituição beneficente fundada por ela. Até que uma amiga, que na época era conselheira, convidou-a para se candidatar ao cargo. Vânia, na primeira tentativa, conseguiu se eleger e logo depois se tornou presidente do mesmo.

Para se tornar elegível ao cargo de conselheiro, basta que representantes de entidades beneficentes ou ONGs cadastrem suas organizações na prefeitura. Foi o que Vânia fez.

Observa-se, neste caso, que a despeito de se tratar de um Conselho com maior presença da sociedade, os cargos de conselheiros não são gerados a partir de uma mobilização de movimentos sociais. A conselheira Vânia representa – ou seja, deve satisfações – à uma instituição cuja porta-voz e proprietária é ela própria.

Em consulta ao Regimento Interno do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro (CEAS/RJ), bem como à resolução CEAS/RJ nº 005/10 de 29 de junho de 2010, que estabelece o edital de convocação do processo eleitoral de representantes da sociedade civil para a gestão 2010-2012, a lógica de representação é a mesma do CMAS/RJ. O Art. 4º deste último documento estabelece que “Poderão habilitar-se ao processo eleitoral na condição de eleitores e/ou candidatos, os representantes ou organização de usuários, as entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor” (Conselho Estadual de Assistência Social, 2010). Para o processo eleitoral, é formado um colégio eleitoral e todos os candidatos são escolhidos nesse pleito geral. Em outras palavras, os representantes da sociedade civil não são escolhidos pela sua base de origem, mas pelo conjunto de pessoas aptas a votar, que se inscrevem de acordo com as normas estabelecidas pelo regimento interno e pelo edital supracitado.

Labra (2006, p. 210/212), em estudo sobre os Conselhos de Saúde, chega a resultados bastante semelhantes: (1) de modo geral, os Conselhos não utilizam meios de divulgação de suas atividades (revistas, páginas eletrônicas, etc), o que faz a população, via de regra, desconhecer-los. (2) a adesão pela comunidade é baixa devido ao desconhecimento da

estrutura dos Conselhos, de seus objetivos e de sua utilidade. Isso se reflete no baixo envolvimento nas eleições para conselheiros representantes dos usuários. (3) Por outro lado, são muito valorizados por quem os frequenta. Porém, é entendido como um espaço de reivindicações específicas e denúncias pontuais. “A maior parte do tempo de cada reunião mensal é gasta na discussão de assuntos internos, sendo raros os debates de temas substantivos” (LABRA, 2006, p. 13). (4) Há muitas reclamações quanto à postura do secretário de saúde, indicada como autoritária, desrespeitosa e irresponsável. Nas palavras da autora,

Reclama-se que não discutem o orçamento nem prestam contas da sua execução; não acatam as resoluções do colegiado; definem de antemão ou manipulam a pauta de discussão e as deliberações; impõem decisões mediante um discurso tecnocrático; esquivam discussões de teor político; cooptam conselheiros ou lideranças comunitárias com artifícios clientelistas; preenchem o tempo com assuntos internos da gestão ou das corporações profissionais, tornando as reuniões meramente informativas de assuntos alheios aos interesses da comunidade; não controlam os prestadores privados e incluso incentivam a expansão destes mediante a terceirização de serviços, sem qualquer consulta ao CS (Ibid).

Por fim (5), Labra (2006) identifica problemas quanto à composição, à representação e à representatividade. Os critérios de escolha dos conselheiros não são bem conhecidos, o princípio da paridade nem sempre é respeitado, por vezes um mesmo conselheiro representa segmentos opostos (ex., um prestador de serviço representando os usuários ou um membro do governo representando os usuários).

Isso nos mostra que as avaliações sobre esses fóruns apontam para uma série de obstáculos vivenciados no seu cotidiano, o que os impede de atingir os objetivos exaltados pela legislação que fundamentou sua implementação. Em outras palavras, se do ponto de vista mais geral a institucionalização da representação de interesses na construção de políticas públicas significa um grande avanço na construção de uma sociedade democrática, por outro lado observa-se considerável distância entre o que prega a norma jurídica e o que acontece na realidade concreta.

Labra (2006, p. 199) ainda observa que o surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas deve-se a amplas mobilizações populares que foram incorporadas na constituinte e se tornaram referência no continente latino-americano. No entanto, a população

brasileira aparece em pesquisas de opinião como entre as que possuem os mais baixos valores democráticos na América Latina. É o que revelam, segundo a autora, pesquisas da PNUD de 2004, Latinobarómetro de 2002 e Abramo de 2000. A pouca disposição dos brasileiros em exercer cidadania é um dado presente no senso comum dos próprios brasileiros e do povo latino-americano. Isso, provavelmente, tem um significado nesses espaços de gestão democrática.

Ao analisar as novas formas de participação da sociedade civil, instituídas a partir do governo Lula¹⁴, Teixeira, Souza e Lima (2011), mostram que a despeito de terem aparecido “novos elementos da arquitetura da participação” (TEIXEIRA, *et al*, 2011, p. 4), na prática, novos atores sociais não foram reconhecidos como participantes legítimos. Em suas palavras,

Também na composição deste conselho, como espaço de debate em torno de temas relevantes para o desenvolvimento do país, pode ser percebido o limite do reconhecimento de novos sujeitos políticos, pois houve uma centralidade da relação capital-trabalho quando, na escolha dos representantes sociais no órgão colegiado, foram privilegiados empresários e sindicalistas. Evidencia-se a dificuldade de reconhecer novos sujeitos políticos e a heterogeneidade da sociedade que é composta por entidades com múltiplas formas de organização, interesses a defender e práticas de interação com o governo (Ibid, p. 6).

Os autores observam ainda, no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas em geral, que mesmo sendo, esses espaços, abertos ao público, cidadãos que não são conselheiros dificilmente têm direito à voz. Até os suplentes são impedidos de participar livremente das reuniões. Por outro lado, chamam atenção para o recorrente problema da informação. Na maioria dos casos, os atos das plenárias são publicados apenas no Diário Oficial.

A respeito das conferências nacionais - instâncias superiores aos conselhos, que ocorrem a cada dois anos e têm como objetivo definir os rumos dos conselhos, bem como a escolha dos representantes que serão conselheiros no mandato de iguais dois anos – os autores

¹⁴ Os autores afirmam que “foram separadas as funções de: coordenação política do governo – competência da Secretaria de Relações Institucionais cujas ações voltaram-se às interações com o Congresso Nacional e com os entes federados; coordenação e integração das ações do governo – competência da Casa Civil; e relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil – função da Secretaria-Geral, cujas atribuições previam criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular” (TEIXEIRA, *et al*, 2011, p. 5). No âmbito da Secretaria-Geral, foi criada a Secretaria Nacional de Articulação Social, a qual coube “I - coordenar e articular as relações políticas do Governo com os diferentes segmentos da sociedade civil; e II - propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo” (Decreto nº. 5364/2005)”

constatam que a forma de escolha daqueles que têm voz e voto não ocorre apenas por meio de eleição. Além dos representantes eleitos, há os “natos” e os “indicados”. Segundo eles, “apenas sete das 52 conferências analisadas não contaram com a representação nata, ou seja, 87% dos processos permitiram esse tipo de participação” (Ibid, p. 19). Adiante, os autores dizem que “em 42% das conferências foi constatada uma modalidade de participação por indicação” (TEIXEIRA, *et al*, 2011, p. 19).

Nesses casos, organizações de abrangência nacional participam com direito a voz e voto sem necessariamente ter vinculação com a base que dizem representar. Isso, por sua vez, só ocorre porque há a legitimação por parte do governo e das organizações que compõem esses espaços.

Castro, Ferreira, Júnior e Cardoso (2011), ao analisarem o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), destacam que este desempenhou um papel de considerável relevância, desde sua criação em 2003, à medida que viabiliza o diálogo contínuo entre os representantes da sociedade civil e os governos. Ademais participou ativamente de formulação de diversas políticas nacionais urbanas. Entretanto, os autores observam que o ConCidades “foi excluído da definição dos critérios e escolhas dos projetos aprovados, da discussão do orçamento do Ministério das Cidades e mesmo do monitoramento e controle social sobre as ações e programas em curso” (CASTRO, *et al*, 2011, p. 24). Como exemplo, os principais programas urbanos do governo federal, PAC e Minha Casa Minha Vida, foram formulados externamente ao ConCidades. Isto, segundo os autores, deve-se ao fato de que

prevalece uma cultura urbanística tecnocrática ou disputa em torno de interesses específicos e fragmentados que, de fato, impede inovações na perspectiva da incorporação do planejamento politizado e dos pactos socioterritoriais (Ibid, p. 13).

Abers, Serafim e Tatagiba (2011) mostram que a partir do governo Lula houve significativas mudanças no que concerne à forma de concepção desses espaços de decisão, tanto por parte do poder público quanto por parte da sociedade civil. Os resultados da Constituição de 1988 devem-se, em grande parte à ampla mobilização dos movimentos sociais, sindicatos, dentre outros. Nisto se incluem os fóruns de gestão de políticas públicas

mais democráticos e descentralizados. Nos anos 1990, quando os conselhos e conferências começaram a ser construídos nos três níveis federativos, instituía-se no Brasil – contraditoriamente – o neoliberalismo. Nesse sentido, a despeito da formação de tais instâncias representarem conquistas de demandas e reivindicações históricas, eram vistas com desconfiança pela sociedade civil organizada. Como consequência, mesmo adquirindo novos espaços institucionais, a sociedade civil continuou atuando também por fora desses espaços, por meio do trabalho de base cotidiano, das mobilizações populares, protestos, dentre outros.

Com a emergência do governo de Lula, esse quadro se alterou. A partir de 2003, novos espaços institucionais para gestão de políticas públicas foram criados. Há um explícito esforço de, ao menos formalmente, ampliar os fóruns de participação e controle social. No entanto, como vimos anteriormente, a operacionalização desses conselhos, na prática, possui diversas limitações.

No caso, por exemplo, do Ministério das Cidades, os autores afirmam que “quando um novo ministro adepto a práticas [personalistas] entrou em cena, os movimentos sociais se adaptaram à nova situação, buscando combinar a prática institucionalizada em conselhos e conferências com negociações pessoais com autoridades públicas” (ABERS, *et. al.*, 2011, p. 26).

Observa-se um comportamento, por parte do governo, de cooptação dos movimentos sociais e suas representações. Muitos deles trazendo um histórico de relações, quando não militância, com o Partido dos Trabalhadores.

Constata-se que, ironicamente, as mudanças realizadas no período Lula, que caminharam no sentido de institucionalizar novas formas de participação cidadã, em vez de promover maior mobilização social, acomodaram os atores da sociedade civil à participação no interior do Estado, através da construção de relações de confiança e de comunicação entre esses atores e os governantes (Ibid).

Em estudo realizado no Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, Bulla e Leal (2004) observam que há diversas contradições entre os avanços sociais e democráticos promovidos pela Constituição de 1988, que institui conselhos gestores de políticas públicas descentralizados e democráticos, e o que se verifica na prática.

As autoras mostram que dentre os principais problemas estão o fato de que a forma mais comum de escolha dos 28 conselheiros é a indicação (todos os representantes do poder

público – 14 - e 71, 4% da sociedade civil - 14) (BULLA e LEAL, 2004, p. 9). Significa dizer que os representantes da sociedade civil não são escolhidos democraticamente e, ao não serem eleitos pela base que supostamente representam, não têm necessariamente o compromisso de levar para o conselho seus interesses e demandas. Ademais, dentre os três segmentos que compõem a sociedade civil (usuários, prestadores de serviço e profissionais da área), as entidades prestadoras de serviço são as mais organizadas. De outro modo, das cinco vagas pertencentes aos usuários, três são reservadas a conselheiros de outros conselhos municipais (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal do Idoso). Os usuários ficam, dessa forma, restritos a duas vagas. Como se vê, o princípio da paridade é, no CMAS de Santa Maria, seriamente comprometido. Por fim, as autoras mostram que os representantes da sociedade civil não têm pleno conhecimento das atribuições de um conselheiro, bem com da legislação que rege este conselho.

A respeito da experiência de implementação do Orçamento Participativo (OP) no município de Barra Mansa, interior do estado do Rio de Janeiro, Neves (2007) chama atenção para o fato de que há uma incompatibilidade entre o projeto democrático que emerge com a Constituição de 1988 e o projeto neoliberal. O dois, entretanto, são implementados no mesmo período, anos 1990. Nesse sentido, a autora afirma que “devemos tratar com cuidado a euforia democrática em torno das experiências participativas que emergiram no contexto da década de 1990 no auge da hegemonia neoliberal” (NEVES, 2007, p. 219).

Finalizando, Neves observa que esses fóruns constituem uma “aposta democrática fundamental para a construção e a afirmação de direitos na contramão ao projeto neoliberal. Por outro lado, há que se ter cuidado ao analisarmos o significado da participação e do poder de decisão desses novos atores nesse processo” (Ibid). Ou seja, não basta que os conselhos gestores e o OP existam, é necessário que haja uma base efetiva que garanta seu funcionamento, tanto da sociedade civil, quanto do sistema que constrói esses espaços. A autora mostra que, da forma como está estabelecido, há o “risco de que essa participação e esse poder de decisão possam ser despolitizados no enfrentamento da política local, com uma forte prática clientelista, e perder seu conteúdo crítico voltado para o campo dos direitos e da democracia radical.” (Ibid).

Como será apresentado adiante, apesar das constatações serem consensuais entre os autores, há percepções distintas sobre seu significado. Côrtes (2006) concorda com o exposto, entretanto defende que a dicotomia entre a normatização jurídica e a experiência empírica

necessariamente existirá. A autora chama atenção para o fato de que tal tipo de abordagem acaba sendo uma armadilha. Se usarmos como parâmetro o quão deliberativos são esses fóruns e que o jogo de forças deve ser igualitário, sempre chegaremos à conclusão de que essas experiências são negativas.

O que se deve fazer, então, na opinião de Côrtes, é analisar como ocorre o jogo de forças entre os atores, de que maneira se formam as redes de políticas, qual é o significado real dos diferentes atores – deixando de lado o significado “romântico” dos mesmos.¹⁵

A posição defendida por Côrtes (2006) mostra que há um debate ideológico presente e, de forma alguma, a intenção deste trabalho é desconsiderá-lo. Ao contrário, o debate é inerente a qualquer análise científica, sobretudo no âmbito das Ciências Sociais.

4.2 Experiências de Controle Social à luz de Análise de Conjuntura

Se a “Constituição Cidadã”, que institui diversos direitos sociais e órgãos democráticos e descentralizados nos quais os cidadãos podem garantir que tais direitos sejam preservados, foi criada a partir de grande mobilização popular organizada - sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos, dentre outros – fortemente politizada, o quadro que se verifica hoje é bastante diferente. É a isso que Neves (2007) se refere. O que parece predominar é, não este passado dos anos 1980 das grandes passeatas e greves, da luta do movimento sanitarista, da luta pelas “Diretas Já”, da grande mobilização na Constituinte, mas o passado mais recentemente referenciado do Brasil, que mostra uma sociedade desmobilizada, pouco afeita à atuação coletiva, acostumada a resolver seus problemas e alcançar seus objetivos no âmbito privado e, por isso, despolitizada.

Ademais, é necessário observar a diferença dos movimentos sociais até os anos 1980 e os pós-redemocratização. Aqueles lutavam por direitos universais. Hoje a luta está centrada em interesses de grupos e categorias sociais ou na luta pelo reconhecimento identitário. As bandeiras políticas que eram comuns aos movimentos sociais no passado, hoje são fragmentadas. Segundo Gohn (2010), a partir dos anos 1990, aquele sujeito político autônomo, independente, foi capturado pelo Estado. A sociedade civil agora está parcialmente

¹⁵ Como exemplo, Côrtes cita o conceito de usuário. Segundo ela, é um conceito muito vago. Serve bem às pesquisas de opinião e satisfação na prestação de serviços, mas não para atores inseridos no jogo de forças característico desses espaços.

mobilizada por políticas públicas conduzidas pelo Estado em parceria com Organizações Não-Governamentais (ONGs), que desempenham o papel de mediadoras entre a sociedade civil e o Estado. Essa mudança se verifica na produção teórica dos movimentos sociais nos anos 1990. Como enfatiza Gohn (2010), o foco dos estudos passa a ser ONGs e organizações do terceiro setor. Ou seja, essas organizações são objeto e agentes de pesquisas, as quais buscam suporte para seus projetos.

Nesse sentido, a autonomia das ONGs, hoje protagonistas dos movimentos sociais, é bastante questionada. Como mostra Fernandes (1994), se nos anos 1980 as ONGs no Brasil caracterizavam-se pela oposição ao Estado, a partir dos anos 1990 o Estado brasileiro assume as ONGs como parceiras. Estas passam a depender financeiramente do Estado, além de serem coordenadas por editais que possuem regras e normas que determinam as escolhas dos projetos elaborados por uma política pública de governo ou por uma ação social de uma empresa. Significa dizer que os movimentos sociais que representam a sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas, nas audiências públicas e nas sessões de OP deixaram de ser provenientes de mobilizações sociais, transformando-se em instrumentos políticos de grupos de interesses.

Este fenômeno não pode ser desassociado do contexto mais amplo no qual se encontra. Os anos 1990 são marcados pelo fim do socialismo real e pela emergência – e vitória – do modelo neoliberal, que consiste em reformas liberalizantes voltadas para o mercado, desregulamentação, flexibilização de leis trabalhistas e previdenciárias, diminuição da atuação do Estado na esfera social, dentre outros. Os valores ideológicos que acompanhavam os movimentos sociais até os anos 1980, relacionados a direitos universais e transformação social foram, com a emergência do neoliberalismo, derrotados.

Para a direita vencedora, a queda do muro de Berlin e a emergência do neoliberalismo em nível mundial marcaram o “fim da história”, na acepção de Francis Fukuyama (1992). Em outras palavras, a derrocada do socialismo real teria provado a supremacia do capitalismo liberal sob o domínio dos Estados Unidos. A partir deste momento, deixaria de existir oposição entre esquerda e direita, bem como qualquer questionamento sobre os rumos que a sociedade passaria a tomar. Os problemas sociais, segundo o discurso dominante, não se devem às escolhas feitas pelos governantes, mas a questões como corrupção. A ideia de que “todo político é corrupto” - logo, todo partido político também - foi muito assimilada pelo senso comum. Como consequência, passou a predominar um intenso apartidarismo, que inclui aversão às associações que antes expressavam os movimentos sociais: sindicatos, partidos políticos, movimentos sem teto, movimento sem terra, etc. O ideal de militante social passa a

ser o indivíduo desinteressado e desvinculado desses grupos; aquele que luta, mas que não possui o ranço do “esquerdismo”, aquele que tenta melhorar o que se tem e não questiona a estrutura existente.

Todas estas circunstâncias configuram uma situação que identifica as formas de controle social como frágeis, quando não promovem ou vivenciam retrocessos quanto ao peso dos interesses e das decisões coletivas.

5. CONTRIBUIÇÕES DO PENSAMENTO SOCIAL BRASILEIRO

A experiência que teve o Brasil dessas formas de representação coletiva, quando, segundo vimos, a expressão do individualismo e das práticas autoritárias e clientelísticas ganham espaço, suscita a busca de explicações mais profundas para esse fenômeno. Algumas dessas explicações remetem não para a conjuntura, mas essencialmente para características sociais e históricas.

Diversos pensadores brasileiros se concentraram em compreender onde se encontram as explicações para essas características da sociedade brasileira. Até a primeira metade do século XX, a grande questão era “o que faz do Brasil um país subdesenvolvido?” É isto que está presente nas obras dos principais intelectuais do pensamento social brasileiro: entender o que faz com que o país seja o que é, para, a partir daí, superar seus limites e alcançar o desenvolvimento, a tão sonhada modernização que, para muitos, já era uma realidade nos países anglo-saxões. Esses intelectuais teorizaram sobre a formação social brasileira, com o objetivo de encontrar os entraves para a consolidação da política moderna do país. Esses intelectuais partiam da observação de que, no Brasil, predominava o aparelhamento do Estado para uso privado de pequenos grupos sociais, pelo predomínio cultural das relações pessoais, que impedia o desenvolvimento de um Estado burocrático-weberiano e construía uma sociedade facilmente cooptável pela classe dominante, muito pouco disposta e consciente para a ação coletiva.

O elenco de autores do pensamento político-social brasileiro que mereceriam estar presentes neste trabalho é vasto. Entretanto, devido à impossibilidade de trazer as contribuições de todos, foram escolhidos os seguintes autores: Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Darcy Ribeiro, Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes. Tal escolha se justifica pelo destaque feito por estes pensadores à relação do Estado com a sociedade. Nesse sentido, buscaram-se diferentes perspectivas sobre esta relação: a) a análise conservadora e culturalista com Oliveira Vianna; b) a ótica culturalista com foco na colonização de Sérgio Buarque de Holanda; c) o foco na dimensão burocrática – ou seja, superestrutura –, também culturalista, mas não exclusiva, de Raymundo Faoro; d) a ponte entre a análise culturalista com foco na relação contraditória entre duas “classes”, em

Darcy Ribeiro; e) a análise da formação do Brasil sob a ótica marxista em Caio Prado Júnior; f) o foco na questão do Estado e da democracia sob ótica marxista em Florestan Fernandes.

É importante ressaltar que esses seis autores partem de uma escolha da autora deste trabalho – escolha esta que não pode deixar de ser arbitrária -, que os identifica como os que maior contribuição ofereceram para a abordagem que se pretende desenvolver. Contudo, outras formas e critérios de eleição dos pensadores brasileiros seriam consideradas, à medida que os autores aqui escolhidos não esgotam a discussão.

5.1 Oliveira Vianna

Os estudos de Oliveira Vianna sobre a sociedade brasileira expressam um grande incômodo do autor no que diz respeito ao patamar no qual ela se encontrava, em sua época, se comparada às sociedades anglo-saxônicas. Sua principal referência eram estes países, sobretudo a Inglaterra e Estados Unidos, onde Vianna encontrava valores sólidos de democracia, de disposição dos indivíduos à participação coletiva e uma arquitetura institucional efetiva.

Partindo deste ponto de referência e considerando que, no Brasil, as instituições foram construídas aos moldes do modelo europeu, Oliveira Vianna (1987) analisa, em diversas obras desde os anos 1920¹⁶, a formação da sociedade brasileira com o objetivo de compreender porquê aqui era tão difícil desenvolver um sistema moderno e democrático.

Na Europa, segundo Vianna (1987a), a sociedade vem de uma tradição de “aldeias agrárias”, desde a época do feudalismo, nas quais todas as questões de interesses dos camponeses eram deliberadas democraticamente em assembleias da comunidade aldeã e estavam, portanto, protegidas contra o arbítrio do senhor. Nas palavras do autor, “foi esta prática eletiva e administrativa [...]; foi esta gestão popular dos interesses coletivos das pequenas comunidades rurais [...] que deu aos povos europeus, não só essa tradição eleitoral, como essas aptidões de *self-government*, que hoje encontramos como um traço constante” (VIANNA, 1987a, p. 261).

¹⁶ Oliveira Vianna inaugura sua teoria social brasileira com o livro *Populações Meridionais no Brasil*, publicado em 1920.

O “povo-massa” brasileiro, expressão bastante utilizada pelo pensador fluminense, por sua vez, constituiu-se de maneira completamente diferente. De acordo com Vianna, a formação das relações sociais no Brasil pode ser explicada a partir do povoamento do país, que teve início com uma “família-tronco”, que dominava um dado território e, a seguir, “espalha-se em derredor e vai irradiando por contiguidade [...]. Vezes havia que uma só família tomava conta de um município ou de uma região inteira” (VIANNA, 1987a, p. 193). Dessa forma, a família, mais precisamente a família senhorial, torna-se o centro de gravitação das relações sociais. O conceito de “público” era substituído, aqui, pela solidariedade parental, ou solidariedade do clã. Em torno dessa “família senhorial”, argumenta Vianna, é que se constroem os “*costumes, usos e práticas*” (Ibid, p. 188), além das instituições sociais¹⁷.

Essa solidariedade parental, tão destacada no Brasil, faz parte, como diz o autor fluminense, da nossa “ecologia social”. É bastante singular ao nosso país e nela, segundo o autor, não há herança lusitana. Vianna explica tal característica afirmando que

Em face do perigo iminente dos índios, sempre imprevistos e insidiosos, os membros destas famílias, isoladas em solidões desamparadas e desassistidos de autoridade pública, eram forçados a se unirem e a se apoiarem mutuamente. Esta atitude, prolongada no plano do tempo, é que acabou por criar esse sentimento de solidariedade, essa tradição de auxílio mútuo (Ibid, p. 200).

Como é possível observar, este sistema foi construído desde o início do Brasil colonial e o maior incômodo de Oliveira Vianna era o fato de que ele se estendia até então, influenciando não só a esfera privada, mas também a esfera pública. Nas suas palavras, essas organizações parentais “atravessam os três séculos coloniais ostentando prestígio e poderio e influem perturbadoramente na administração pública, na atividade dos partidos, no êxito das leis, mesmo nas revoluções, quando é o caso disto” (Ibid, p. 211).

Tal alastramento da lógica clânica, entretanto, possui uma explicação bastante referida pelo pensamento social brasileiro: aqui a democratização foi feita “por decreto”, sem que

¹⁷ Essas instituições são: (1) solidariedade parental, mais importante, para Vianna, na medida em que dela decorre o “*dever de proteção e assistência parental recíproco*” (p. 188); compadrio; e família, que são as oligarquias.

antes fosse realizada uma transformação na estrutura da sociedade. Dessa forma, a “modernização” se institui em uma sociedade incoesa, dispersa, desprovida de concepções democráticas e dominada por uma elite autoritária e aristocrática. A independência da República foi proclamada nesse contexto: em um país feudal, de grandes domínios independentes e isolados uns dos outros, sem um centro de nucleação, sem nenhuma instituição popular que expressasse alguma identidade nacional. É por este motivo que Oliveira Vianna prefere se referir ao povo brasileiro como “povo-massa” e não como cidadãos.

Com a instituição do regime democrático, surgiram, segundo Vianna, os “clãs eleitorais”. Esse povo-massa, que não tinha nenhuma relação com a vida pública, bem como nenhuma noção de cidadania, passa a ter força numérica na condução dos rumos do país. Há, com isso, um esforço no sentido de organizar essa massa para que se tornasse eleitora, mais uma vez, sem que houvesse um processo anterior de conscientização. O autor afirma que

esse movimento de organização partidária das massas rurais [...] tinha [...] uma origem estranha aos municípios. Vinha de fora, era uma sugestão exógena, apenas para atender a uma outra necessidade político-administrativa, em cuja criação as nossas populações rurais também não haviam participado. [...] formar por via eletiva, o Governo provincial e o Governo nacional (VIANNA, 1987a, p. 228).

Em outras palavras, o “povo-massa”, base dos clãs feudais, foi erguido - por decreto - à condição de “povo-soberano”, sem que existisse aqui nenhuma das condições culturais exigidas como pressupostos para o funcionamento regular de uma democracia, baseada em direitos e sufrágio universal.

Desde o início, os brasileiros nunca tiveram a oportunidade de exercitar auto-governo local, base sobre a qual os europeus puderam adquirir valores essenciais de um sistema republicano, como visto acima. O “povo-massa”, ao contrário, esteve sempre subordinado aos senhores feudais, alienado até das decisões que lhe dizia respeito. Vianna mostra que as decisões eram tomadas exclusivamente “pelo senhor de engenho ou fazendeiro: não havia como recorrer das suas deliberações ou resoluções” (Ibid, p. 260). Essa autoridade era, durante toda a história colonial, “onipresente e ilimitada” (Ibid).

Aí está o motivo pelo qual Vianna justifica a carência de motivações coletivas que possui o povo brasileiro. Este não compreende, para o autor, o Estado como órgão, por excelência, do interesse público.

Como consequência da imposição do sistema democrático, Vianna aponta o caos, uma vez que a “massa-plebéia” começou a participar das atividades políticas sem nenhuma noção de seu significado. Vianna segue afirmando que “tamanha foi a perturbação dos pleitos trazida por esta congêrie de plebeus e desordeiros” (VIANNA, 1987a, p. 239). Com isso, a vida política pública foi substituída, de acordo com o autor, pela corrupção, pela fraude e pela coação das autoridades.

5.2 Sérgio Buarque de Holanda

Se Oliveira Vianna identifica os entraves aos valores coletivos-democráticos unicamente à cultura brasileira, que segundo ele, em nada se assemelha aos portugueses, o mesmo não ocorre na análise de Sérgio Buarque de Holanda (1984). Em sua mais famosa obra, *Raízes do Brasil*, publicada em 1936, o autor encontra as origens das características dos brasileiros em seus colonizadores. Por isso, Holanda vai buscar as “raízes do Brasil” na cultura ibérica.

O autor inicia sua análise considerando que aqui ocorreu o que foi comum a todos os países colonizados: a imposição de instituições, regras de convívio, leis e costumes que em nada se identificavam com as características ambientais, territoriais, culturais e conjunturais desses países. Sem dúvida, isto marca profundamente os países colonizados.

Entretanto, à semelhança do que o autor identifica nos brasileiros, a cultura ibérica é marcada pelo personalismo, o que incorre em considerável individualismo. Segundo o autor, o valor da pessoa humana é proporcional à autonomia que possui em relação aos seus semelhantes. Em suas palavras, “para eles, o índice do valor de um homem infere-se, antes de tudo, da extensão em que não precise depender dos demais, em que não necessite de ninguém, em que se baste.” (HOLANDA, 1984, p. 4). Está aí a explicação para a aversão dos portugueses e espanhóis a qualquer forma de associação que implique solidariedade e organização coletiva. Holanda considera que “em terra onde todos são barões não é possível

acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida” (Ibid). Esse estado anárquico, marcado pela falta de estruturas hierárquicas organizadas e pela frouxidão social não existe alheio às instituições formais. Ao contrário, recebe o apoio destas. Contudo, a consequência, para Holanda, é um contexto hobbesiano, no qual, para frear as “paixões particulares momentâneas”, são necessários governos autoritários, por vezes ditaduras.

Holanda tenta mostrar que tais descrições em muito se assemelham ao povo brasileiro e que, portanto, “a falta de coesão em nossa vida social não representa, assim, um fenômeno moderno” (HOLANDA, 1984, p. 5), mas secular.

Outro elemento dos povos ibéricos destacado pelo autor é o despreço pelo trabalho. Aquela moral fundada no culto ao trabalho, tão característica das culturas protestantes, não é compartilhada pelos espanhóis e portugueses, os quais valorizavam a ociosidade, em detrimento do trabalho. Isto explica, para Holanda, a “reduzida capacidade de organização social” (Ibid, p. 10), bem como a precária ideia de solidariedade. O autor mostra que a moral do trabalho implica em “esforço humilde, anônimo e desinteressado [que] é agente poderoso da solidariedade dos interesses e, como tal, estimula a organização racional dos homens e sustenta a coesão entre eles” (Ibid).

No Brasil, Holanda observa relações sociais utilitárias, um “amor ao ganho fácil”, impedindo que os indivíduos se dediquem a uma função específica e de longo prazo. Ao contrário, aqui não há, segundo esta visão, apego a qualquer atividade quando lhe parece mais lucrativa. Isto pode explicar o atraso econômico do Brasil, uma vez que aqueles trabalhos que exigem um empenho paciente, metódico e decidido, não tiveram lugar em nosso país. Nas palavras de Holanda, “o que sobretudo nos faltou para o bom êxito desta e de tantas outras formas de labor produtivo foi, seguramente, uma capacidade de livre e duradoura associação entre os elementos empreendedores do país” (Ibid, p. 29).

Nesse sentido, para Sérgio Buarque de Holanda, não há compatibilidade entre a cultura que se formou aqui e os pressupostos de uma democracia. Em sociedades extremamente personalistas, a forma que as pessoas encontram para resolver seus problemas - muitos deles sociais - é individual. O afeto e a irracionalidade são as principais marcas de nossa sociedade, que predomina sobre a disciplina, a ordenação e a racionalidade. O conceito de “homem cordial”, tem suas bases nessas formulações. Significa que o homem brasileiro age com o *core*, ou seja, com as emoções, mesmo nas esferas onde deveria agir com a racionalidade. Isto é, segundo o autor, “exatamente o contrário do que parece convir a uma população em vias de organizar-se politicamente” (Ibid, p. 31).

5.3 Raymundo Faoro

Raymundo Faoro (1995), por sua vez, analisa a realidade brasileira a partir dos elementos metodológicos de Max Weber. A dimensão explicativa não é cultural, como ocorre em Oliveira Vianna e Sérgio Buarque de Holanda, mas a superestrutura, ou seja, a forma de organização do Estado e de suas instituições. É esta a dimensão que influencia todas as outras esferas da sociedade. Para Faoro, o Brasil possui uma tradição patrimonialista, herdada de Portugal, que se diferencia dos países que passaram pelo sistema feudal – Inglaterra, França, Alemanha, Japão e Canadá, por exemplo -, berço sob o qual se desenvolveu posteriormente a industrialização e ascendeu o capitalismo. Segundo Faoro, o patrimonialismo, que surgiu a partir do direito romano, tinha o príncipe como o centro de gravitação do Estado, em torno do qual se fundavam as leis, as instituições, a cultura e a economia. Tudo estava subordinado às vontades do príncipe.

As sociedades baseadas no direito romano e, conseqüentemente, no patrimonialismo, desconheciam valores como impessoalidade, bem público e democracia. No Brasil, Faoro identifica, não a evolução de um sistema de dominação tradicional para o burocrático, mas de um sistema tradicional-patrimonialista para o “estamento burocrático”.

Seguindo o legado weberiano, Faoro não questiona o fato de que uma minoria domine politicamente a maioria. Para ele, “é fora de dúvida que os cidadãos, mesmo em uma democracia altamente evoluída, não poderiam governar diretamente.” (FAORO, 1995, p. 261). A questão está, portanto, na forma como esta minoria domina. Sobre o significado da dominação da minoria sobre a maioria, Faoro afirma que

A minoria dirigente - a elite- nunca é verdadeiramente fiel à maioria que ela representa. Seu papel é de exprimir e representar as forças que atuam na sociedade, racionalizando-as e assinalando-lhes a direção, definindo-lhes os fins políticos – a ideologia, a fórmula política (Mosca), ou o mito. Seu conteúdo, substancialmente, é dependente da sociedade que representa, perecendo quando dela se desvia (Ibid, p. 261).

Não é, entretanto, o que acontece, segundo o autor, com o estamento burocrático.

Faoro mostra que o estamento burocrático não é tão sensível à sociedade. Este “possui estrutura própria que, embora condicionada pelas forças sociais e econômicas, eleva-se acima da nação [...]” (FAORO, 1995, p. 261). Aos moldes do que ocorre com o príncipe acima referido, o estamento burocrático age como proprietário da sociedade e de todas as suas esferas, regulando e determinando tudo que lhes diz respeito. A sociedade, em suas diferentes classes e estratificações sociais, nesse contexto, não possui força simbólica suficiente para superar esta forma de dominação, que acaba por excluí-la da esfera do Estado. O poder deste é apropriado por uma pequena minoria que não emana da nação e que a ela não está vinculada, fazendo do Estado um mero instrumento para gerir seus negócios e perpetuar sua dominação. Não é sem razão que o autor identifica instituições anacrônicas.

Faoro observa que de D. João VI a Getúlio Vargas, ou seja, durante quase dois séculos, o patrimonialismo como forma de poder e estrutura político-social resistiu a todas as transformações. Nem mesmo a introdução, no governo Vargas, de um sistema burocrático racional-legal, por meio do DASP, foi capaz de superar essa forma de dominação tradicional.

O que faz esta condição existir e persistir é a predominância de uma população inculta e deseducada, que apesar de ter direito ao voto, não tem capacidade de perceber o significado da máquina governamental nem da coisa pública. A autor afirma que, para que tal forma de dominação chegue ao fim “não bastam leis perfeitas e engenhosas. Os costumes e a cultura popular hão de estar preparados para a tarefa do governo, conhecendo-lhe o mecanismo, fazendo-o responsável pelo testemunho da confiança do povo” (Ibid, p. 264).

Faoro, como é possível observar, não se refere à democracia de maneira ampla, ou seja, com a participação direta da sociedade em diversas instâncias de decisão governamentais. Ele não acredita nisto. Entretanto, sua análise nos traz possíveis explicações para a falta de disposição da população brasileira para o exercício do controle social, para atuar diretamente na esfera do Estado em defesa do bem público.

Mais uma vez a explicação está na discrepância existente entre o sistema aqui implantado e o grau no qual se encontrava (encontra) a população brasileira. Para Faoro, assim como para Oliveira Vianna, o Estado brasileiro foi criado a partir de fora, sem nenhuma sintonia com a estrutura da sociedade que aqui existia, embora Faoro, mais do que Vianna, considere que, de alguma maneira, este Estado é expressão dessa sociedade.

5.4 Darcy Ribeiro

Em Darcy Ribeiro (1995 e 2006), encontramos uma perspectiva diferenciada se comparado aos pensadores brasileiros expostos acima. Este antropólogo também coloca a dimensão cultural como variável explicativa da realidade brasileira e identifica, como os anteriores, algo de especial em nosso povo, que o diferencia daqueles dos países centrais. Entretanto, se para Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro as especificidades da sociedade brasileira são entraves ao desenvolvimento deste país, para Darcy Ribeiro, embora o Brasil esteja em uma fase de subdesenvolvimento, tais especificidades são, não um entrave para entrarmos no “processo civilizatório”, mas a peça-chave. Em outras palavras, Ribeiro vê o povo brasileiro e latino-americano com muita simpatia. Segundo ele (1995), o brasileiro é a mistura mais autêntica do negro, do índio e do colonizador português, que a despeito da exploração e das imposições culturais da colônia, conseguiu, através da miscigenação e das diferenças geográficas, históricas e climáticas, uma identidade muito singular e homogênea. Ribeiro afirma que “somos, em consequência, um povo síntese, mestiço na carne e na alma, orgulhoso de si mesmo, porque entre nós a mestiçagem jamais foi crime ou pecado. Um povo sem peias que nos atenham a qualquer servidão, desafiado a florescer, finalmente como uma civilização nova, autônoma e melhor” (RIBEIRO, 1995, p. 13).

Darcy, mais à frente, explica porquê considera o povo latino-americano melhor do que seus próprios colonizadores. A respeito da região da América Latina, o autor defende que

é duvidoso que exista área mais integrada no mundo. Quinhentos milhões de latino-americanos falam duas variantes modernas de língua neolatina, o português e o espanhol, mutuamente inteligíveis. A Espanha, que foi incapaz de digerir os bascos, os catalães e os galegos, aqui na América plasmou uma língua única, mais uniforme até que as falas castelhanas que lá se falam. O mesmo ocorreu com o português de Portugal, diversificado em múltiplos dialetos naquele território minúsculo, mas uniforme em toda vastidão do Brasil, onde só se registram sotaques locais, que o rádio e a televisão estão absorvendo rapidamente (Ibid, p. 24).

Embora em Darcy Ribeiro predomine o discurso ufanista em relação ao povo brasileiro, o autor não desconsidera que há problemas no Brasil. Dentre eles, há o que ele chama de “crise ética e política” (RIBEIRO, 1995, p. 29). O Parlamento, segundo o autor, é o exemplo de uma estrutura de poder corrompida, em torno do qual ocorrem os favoritismos e o clientelismo, males muitas vezes atribuídos ao povo brasileiro em geral. Darcy argumenta que “ocorre, porém, que uma minoria de parlamentares corruptos e irresponsáveis comprometem o Parlamento” (Ibid, p.31) e, portanto, há nesta esfera, “homens probos” e “patriotas devotados”, mas que acabam se degenerando pela estrutura viciada. De outro lado está o Poder Judiciário, fechado em si mesmo, sem fiscalização, corrupto, que torna a “justiça injusta”. Esses males do Poder Judiciário, para Darcy, construíram-se no período da Ditadura Militar, a qual desvirtuou o que o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) construiu: uma burocracia moderna, baseada em concurso público, impessoalidade, formalidade, etc. Com a Ditadura Militar, na visão do autor, retornam as práticas clientelistas e o patrimonialismo dos cargos públicos. Daí sucedem os escândalos envolvendo o Poder Judiciário, acompanhados de impunidade, que tanto prejudicam o povo brasileiro, uma vez que este não tem acesso à assistência jurídica básica, tão necessária a qualquer sociedade. O Poder Executivo, por fim, não possui um quadro melhor. Segundo Darcy, este poder é assolado pela “mais grave enfermidade que grassa em nossa vida institucional [...]: a corrupção e o clientelismo” (Ibid, p. 34). O autor não considera que este seja um problema do sistema capitalista, mas do Brasil. Nas palavras dele, “em todo o mundo se vêem governos respeitáveis, dotados de sistemas autocorretivos que os reformam quando prevaricam” (Ibid). Aqui, contudo, o que se vê são os cargos públicos entregues aos afilhados dos políticos. Para agravar essa situação, surgem, nos anos 1990, os chamados *chicago boys*, tecnocratas, que ocuparam os órgãos definidores da política econômica e financeira do país, a fim de adequar o Brasil à política neoliberal, que, para Darcy, significa um dos maiores retrocessos históricos que o país já sofreu. Estas mazelas do Poder Executivo se devem, em muito, ao sistema eleitoral, dominado pelo poder econômico, e que, por isso, serve apenas para legitimar o tal sistema corrompido. Segundo o autor,

efetivamente, as eleições constituem a instância privilegiada que compõe e unifica a cúpula de estrutura de poder – irmanando os dignatários por mandato eleitoral com a dignatários por eles mesmos cooptados e nomeados, aos quais se juntam os dignatários, na qualidade de gestores de empresas, que financiam as eleições (Ibid, p. 37).

O maior problema do Brasil, na visão de Darcy, que está por trás de todos os males indicados acima, é a elite. Antes de explicar o motivo, faz-se importante compreender o conceito deste termo. Para Darcy, “elite é aquele corpo seletivo de pessoas que maior influência exercem na organização e na condução de sua sociedade” (RIBEIRO, 1995, p. 39). O autor mostra que há dois tipos de elite: o patronato, ou seja, os empresários, cujo poder vem da exploração econômica através das empresas produtivas e dos bancos; e o patriciado, que ocupam cargos de poder, tais como os políticos, os juízes, os tecnocratas, os administradores, os principais jornalistas, etc. Essas categorias, entretanto, não são tão bem definidas, uma vez que “cada patrício enriquecido quer ser patrão e cada patrão aspira às glórias de um mandato que lhe dê, além de riqueza, o poder de determinar o destino alheio” (RIBEIRO, 2006, p. 191). Mesmo quando são distinguíveis, eles são solidários, pois “a função efetiva do patriciado é a ordenação legal e jurídica da sociedade, seu governo e a manutenção da ordem, para que o patronato possa exercer livremente sua função de gestor da economia.” (RIBEIRO, 1995, p. 39). No Brasil, diferentemente de outros países, as elites são “socialmente irresponsáveis”, retrógradas e só pensam em si, porque seu objetivo é unicamente usar o poder para se apropriar de toda a riqueza nacional, sem qualquer preocupação com o desenvolvimento do país e desigualdade social. Nesse sentido, tudo o que é produzido no país vai para o mercado internacional, deixando para o povo brasileiro, aquele que produz todas as riquezas, a miséria. Daí porque o Brasil permanece no atraso.

É importante notar, como já foi citado, que a análise de Darcy Ribeiro, a despeito de enfatizar o aspecto sócio-econômico, é cultural. Isto é, para ele o problema causado pela elite é específico ao Brasil. O autor, para ilustrar tal perspectiva, compara a elite brasileira com a elite norte-americana, a qual, para ele, é mais civilizada do que a nossa. Em suas palavras,

A elite norte-americana exemplifica bem o papel altamente positivo que um patronato e um patriciado podem exercer dentro de uma sociedade capitalista. A nossa, ao contrário, tem sido o principal fator causal do desempenho medíocre do Brasil, expresso na incapacidade de criar uma economia de prosperidade generalizada. As elites norte-americanas, por exemplo, abriram todo o seu Oeste, imensíssimo, aos pioneiros que quisessem ir para lá plantar uma roça e fazer uma casa, garantindo-lhes o direito a uma propriedade de 30 hectares. Criaram, assim, uma infraestrutura de milhões de granjeiros que constituíram a base da economia norte-americana e o fundamento de sua prosperidade. Nossa elite consagrou o latifúndio, obrigando cada trabalhador, ao sair de uma fazenda, a cair em outra igual. Disso resultou uma economia estreita, desprovida de mercado

interno, fundada na grande propriedade improdutiva, que monopoliza a terra, não planta e não deixa plantar (Ibid, p. 40).

Da mesma forma, o problema não está no fato de que as elites brasileiras são conservadoras. Afinal, historicamente, no sistema capitalista, todas as elites são conservadoras. Continuando a comparação entre o Brasil e os Estados Unidos, Darcy defende que nós

tivemos e temos, também, uma bela nominata de políticos conservadores, mas probos, armados de alto espírito público, com grandeza de estadistas. Ocorre, porém, que lá se consolidou uma postura crítica, eticamente exigente diante dos seus homens públicos, armada dos instrumentos legais e jurídicos para julgar e punir toda prevaricação. Aqui, os antigos padrões morais e cívicos se deterioraram e cresceu o número de políticos corruptos e indiferentes aos interesses nacionais e populares, propensos a desencadear golpes, a implantar ditaduras, a subornar e a deixar-se subornar (RIBEIRO, 1995, p.41).

Darcy não discute a questão da democracia da mesma forma que os pensadores citados acima. Para ele, os entraves ao desenvolvimento da democracia no Brasil não se deve à imaturidade do povo brasileiro quanto aos valores democráticos. O povo brasileiro, para Darcy, mesmo que queira, não tem acesso às estruturas estatais, à medida que estas são monopolizadas pelas elites¹⁸. O que faz muitos brasileiros não terem a consciência do significado das ações do Estado é, segundo esta visão, a condição de pobreza extrema, de miséria na qual vive a maioria da população deste país, e esta situação se intensifica com o avanço do neoliberalismo, que Darcy vivencia no período em que escreve *O Brasil como Problema*, em 1995. Ademais, o autor não trabalha com o conceito de democracia direta. Em nenhuma passagem das obras consultadas há qualquer referência a formas mais diretas de participação da sociedade nas políticas públicas. A importância de Darcy Ribeiro para o presente trabalho está no fato de que ele identifica entraves ao desenvolvimento – social, econômico e político – do país sob um foco diferenciado. A população brasileira está dividida,

¹⁸ Esta ideia de Darcy Ribeiro tem relação com seu conceito de “ninguendade”. O conceito também é usado por Martins e Weiss (2011), no texto *A Contribuição do Pensamento de Darcy Ribeiro na Avaliação da Política de Saúde indígena no Brasil*.

na obra de Darcy, em duas classes: o povo e as elites. É essa contradição entre elite e povo, ainda que específica ao Brasil, que causa as mazelas do nosso país, que o torna um país antidemocrático, profundamente desigual e atrasado economicamente.

5.5 Caio Prado Júnior

Caio Prado Júnior inaugura, neste trabalho, uma ótica essencialmente distinta quanto à formação do Brasil. Este autor analisa a realidade brasileira sob a perspectiva das relações sociais de produção. Dessa forma, as variáveis eminentemente explicativas são, não mais a cultural, mas a econômica e política.

Para Caio Prado, a sociedade brasileira não é vista de maneira una, assim como o Estado não é um ente abstrato, dissociado desta sociedade. O povo brasileiro, para o autor, foi constituído – nos termos da sua colonização – a partir da divisão em classes e é esta relação entre burguesia, nas suas variantes, e proletariado, também nas suas singularidades, que o Brasil deve ser analisado para se compreender a realidade de nosso país. O que caracteriza as relações sociais de produção na maneira como aparece no Brasil não são as especificidades da cultura do povo brasileiro, mas a forma como se desenvolveu a colonização. Esta ideia não é nova no presente trabalho. Podemos associá-la a Sérgio Buarque de Holanda, que faz longa apreciação sobre a influência dos colonizadores na formação de nosso país, e a Raymundo Faoro, com a noção de *estamento burocrático* e patrimonialismo. O que há de novo em Caio Prado é a atenção para o método de exploração econômica – e consequentemente social – da metrópole sobre a colônia.

A diferenciação entre os dois tipos de colônia – de povoamento e de exploração – é importante, na teoria de Caio Prado Júnior, para se entender a formação do Brasil. Se as colônias de povoamento significaram a extensão das metrópoles, as colônias de exploração, como ocorreu no Brasil, formaram uma sociedade original. Isto porque o objetivo dos colonizadores não era formar uma sociedade aqui, o seu objetivo era extrair as riquezas e produzir em larga escala os bens demandados pelo mercado externo. Nas palavras do autor,

a ideia de povoar não ocorre inicialmente a nenhum [europeu]. É o comércio que os interessa. E daí o relativo desprezo por este território primitivo e vazio que é a América; [...]. A ideia de ocupar, não como se fizera até então em terras estranhas, apenas como agentes comerciais, funcionários e militares para a defesa, organizados em simples feitorias destinadas a mercadejar com os nativos e servir de articulação entre as rotas marítimas e os territórios ocupados; mas ocupar com o povoamento efetivo, isto só surgiu como contingência, necessidade imposta pelas circunstâncias novas e imprevistas (PRADO JUNIOR, 1986, p. 23/24).

O autor chama atenção para o fato de que esse esforço mercantil precisava, segundo a lógica colonizadora, ser sustentado pelo braço escravo, uma vez que

o colono não traria com ele a disposição de pôr-lhe a serviço, neste meio tão difícil e estranho, a energia do seu trabalho físico. Viria como dirigente da produção de gêneros de grande valor comercial, como empresário de um negócio rendoso; mas só a contragosto como trabalhador. Outros trabalhariam para ele (PRADO JUNIOR, 1986, p. 28/29).

Seria esse o “sentido da colonização”.

Esta questão remete à outra de suma importância na teoria de Caio Prado. O processo de colonização mostra que desde o início instalou-se aqui uma dinâmica capitalista, ainda que primitiva e retrógrada. Tal questão se destacará no âmbito do debate que o autor desenvolve dentro do Partido Comunista Brasileiro, ao qual era filiado. Enquanto a corrente dirigente do Partido acreditava que o sistema colonial no Brasil foi feudal, Caio Prado defendia que isto nunca ocorreria. Sua maior contribuição teórica será motivada por tal debate, que terá seu ponto mais marcante no livro *A Revolução Brasileira*, de 1966. É neste livro que Caio Prado mostrará uma sociedade dividida em classes, com destaque para uma burguesia coesa e bem articulada, que se utiliza do Estado para fazer avançar seu sistema. É neste livro, portanto, que vemos de maneira mais explícita, a interpretação econômica do autor e a função do Estado nesta sociedade dividida em classes.

A explicação de Caio Prado Júnior para o atraso do Brasil, nos termos do capitalismo, está, não na existência de restos feudais, mas no longo e recente passado escravista, que sustenta a superexploração da força de trabalho. Seja no campo, seja no meio urbano, a força

de trabalho não difere em termos de classe: todos são proletariados, classe dominada.

Quanto à burguesia, esta é uma só. Não há diferença de interesses e projetos políticos e econômicos, como aconteceu na China¹⁹ e na Ásia, por exemplo. Todas constituem a classe dominante e suas contradições não são antagônicas. A única diferença está nos setores e ramos de atuação e quando há. O autor destaca que

[...] nada autoriza separar, e muito menos extremar e isolar na estrutura sócio-econômica brasileira, uma classe característica e bem diferenciada de “latifundiários” contrastante com a burguesia e ligada a relações de produção de natureza distinta e específica. Trata-se num e noutro caso de igual categoria social, e no mais das vezes até dos mesmos indivíduos, homens de negócio que aplicam seus recursos e iniciativas tanto em empreendimentos agropecuários como em outros setores, ao sabor unicamente das oportunidades ensejadas e da lucratividade esperada (PRADO JÚNIOR, 1978, p. 108/109).

Nesse sentido, mais à frente, Caio Prado complementa que “as distinções a esse respeito são antes de ordem pessoal, e não sócio-econômicas propriamente e de classes” (Ibid, p. 110).

A burguesia é composta pelo setor agrário, responsável pela produção dos principais produtos brasileiros - cana-de-açúcar, borracha, café, algodão e produtos pecuários; o setor industrial, em seus diversos ramos de produção, e, por último, uma nova categoria trazida por Caio Prado Júnior: uma burguesia ligada ao Estado, formando o chamado ‘capitalismo burocrático’, que surge e se institucionaliza com o Governo Constitucional de Vargas. Este “capitalismo burocrático” merece especial atenção por desempenhar papel relevante na política brasileira, segundo o autor.

Esta burguesia do *capitalismo burocrático* tem relação íntima com a administração pública. Seus negócios têm ligação direta com a área de intervenção e atuação da administração pública na economia. Sua influência é tamanha que age sobre a condução dos negócios públicos. Podemos citar, projetando sua análise para os dias atuais, as empreiteiras

¹⁹ O autor faz referência ao caso chinês, no qual a burguesia nacional, aquela produtora de louças artesanais, entra em conflito com a burguesia associada ao imperialismo inglês, responsável pela produção de produtos similares produzidos industrialmente. (PRADO JÚNIOR, 1978, p.112)

da construção civil pesada, que se beneficiam com o máximo de investimentos do Estado em construção de estradas, de hidrelétricas, de siderúrgicas, dentre outras. De outra parte, são grandes financiadoras de partidos políticos inclusive partidos de esquerda. Portanto, quanto maior a intervenção do Estado na economia, melhor para o “capitalismo burocrático”.

Essa íntima e direta relação de alguns setores da burguesia pode, segundo Caio Prado Júnior, causar contradição com os setores que não se beneficiam com as ações de Estado e que não têm influência direta sobre ele. É o que levou muitos ao erro de considerar a existência de uma burguesia nacional – a burguesia ligada ao capitalismo burocrático - em antagonismo à burguesia ligada ao imperialismo. O capitalismo burocrático, segundo o autor, em muitos momentos, aproveitou-se dessa “confusão” para otimizar seus interesses, atraindo as simpatias das classes médias e dos trabalhadores, particularmente de seus instrumentos de representação, como os sindicatos.

As parcerias público-privadas, em expansão na atualidade, são um bom exemplo de capitalismo burocrático, nos dias de hoje. Vale ainda observar que uma curiosa ironia se verificou na inflexão do modelo *keynesiano* para o modelo neoliberal, no Brasil. É verdade que o denominado capitalismo burocrático se expandiu com a crescente intervenção do Estado, de Vargas aos governos militares. Mas é também verdade que o programa de privatização dos ativos públicos e delegações de serviços, levada a efeito no ambiente neoliberal, proporcionou a transferência de grandes volumes de capital estatal para mãos privadas, promovendo o que seria uma segunda onda de “capitalismo burocrático”, que hoje se nutre das concessões e das estruturas criadas com capital público. São exemplo disto a Vale do Rio Doce, ainda recentemente beneficiária de recursos privilegiados do BNDES, as operadoras de telefonia, destacadamente aquela que é comandada pelo Grupo Opportunity, as concessionárias de energia elétrica e as já referidas empreiteiras que, além das obras, receberam também as concessões de estradas e pontes.

Ainda tratando da relação do capital privado com o Estado, Caio Prado observa que esse favoritismo constitui uma ilicitude, mas não é da “corrupção caracterizada” que ele está tratando quando discute a acumulação gerada pelo capitalismo burocrático. Mesmo reconhecendo que no Brasil o enriquecimento ilícito a custa do Estado é de grandes proporções e não ocorrência excepcional, ao tratar do capitalismo burocrático, ele não está tratando disso, “nem isso é o principal na matéria” (PRADO JÚNIOR, 1978, p. 122).

A questão da corrupção, porém, tem considerável relevância. Adicionalmente ao que disse Caio Prado Júnior sobre a corrupção, ela não é principalmente um produto do

capitalismo burocrático, mas um dos meios pelos quais ele se constitui. Pela corrupção de autoridades públicas ou pela corrupção de processos que levam à eleição e manutenção dessas autoridades, é que se criam acessos para o capitalismo burocrático.

O Estado, portanto, possui um papel bem definido no sistema capitalista brasileiro. Se ainda houvesse dúvida, caberia confirmar-se pela seguinte passagem, da mesma obra: “[...] o Estado representa na economia brasileira, em largas proporções, o principal fator no processo central do sistema, que vem a ser a acumulação e a concentração de capital” (Ibid, p. 265).

5.6 Florestan Fernandes

A perspectiva de Florestan Fernandes encerra este capítulo, avançando a transição que ora fazemos das interpretações de fundo cultural para aquelas que, no pensamento social brasileiro, se localizam no espectro da economia política. Sua contribuição neste trabalho será breve, mas de grande importância para a discussão que se seguirá.

Florestan, em vários momentos de sua vasta obra, dialoga com os sociólogos que o antecederam e seus contemporâneos, no sentido de afirmar a sua concepção da Sociologia e da estrutura social brasileira. É por este motivo que o pensador da USP é tido como uma das principais referências – senão a principal – da Sociologia moderna brasileira. Florestan não só será um grande defensor da Sociologia enquanto área científica e campo profissional, como do ensino universal. (ARRUDA, 2009, p. 319/320). Mais precisamente para este trabalho, a obra de Florestan torna-se especialmente importante porque a sociedade, para ele, é uma sociedade dividida em classes, e é este fenômeno que vai determinar o papel do Estado, a posição das classes nas sociedades capitalistas, bem como as explicações para o subdesenvolvimento dos países latino-americanos e as perspectivas e possibilidades de desenvolvimento destes países.

Em *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina* (1975), Florestan discute como se estabelecem as classes na América Latina e a relação de poder entre elas. Logo no início, contudo, o autor esclarece que não é o sistema de poder que faz com que as sociedades dependentes se diferenciem dos países desenvolvidos. Afinal, o sistema de poder “é inerente à sociedade de classes” (FERNANDES, 1975, p. 102). O modo de produção capitalista, em qualquer dos seus estágios, possui um sistema de poder comum. A diferença,

portanto, não está neste ponto. Em todos os casos o sistema de poder existe, é altamente complexo, e se exerce com uma única finalidade, uma vez que sua função é assegurar a dominação da classe no poder. Fazendo jus à sua filiação ao marxismo, Florestan mostra que a diferença notória entre os países latino-americanos (dependentes e subdesenvolvidos) e os países desenvolvidos está no fato de que estes últimos conseguiram alcançar o desenvolvimento capitalista sobretudo por meio do poder econômico. Ali, as trocas de mercado, o lucro, a acumulação foram suficientes para imprimir a dinâmica adequada ao desenvolvimento. Em outras palavras, o poder político, representado pelo Estado, teve um papel acessório nesses países. No caso dos países latino-americanos, por sua vez, a situação é oposta. O poder do Estado tem protagonismo marcante. Isso acontece porque

A superestrutura legal e política da sociedade de classes sofre uma dupla reflexão: uma, que resulta das estruturas de poder, normalmente requeridas para a constituição e o desenvolvimento da ordem social competitiva, as quais são congestionadas nas “posições estratégicas” para o superprivilegiamento das classes dominantes e o “controle da situação” por suas elites; outra, que resulta das interferências da dependência e do subdesenvolvimento nas estruturas e nos dinamismos da ordem social competitiva, e que se traduz por uma exacerbação das relações de poder orientadas politicamente ou especificamente políticas, já que o desenvolvimento capitalista dependente requer uma combinação especial de padrões democráticos e de padrões autoritários ou autocráticos de comportamento político (FERNANDES, 1975, p. 102).

As esferas da classe dominante, portanto, dependem do Estado para manter sua estabilidade de classe e o controle da sociedade.

Entretanto, o autor chama atenção para o fato de que há uma “completa incompatibilidade entre o superprivilegiamento de classe, como fator de diferenciação social, e de estabilidade nas relações de poder entre as classes, e a adoção de sistemas políticos constitucionais representativos” (Ibid, p. 104). Essa contradição, que Florestan considera como “estrutural e crônica” (Ibid), recai diretamente sobre a democracia, afinal

é impossível introduzir as “regras democráticas” se algumas classes aceitam a ordem social competitiva apenas onde ela favorece a continuidade de

perturbadoras desigualdades sociais e a rejeitam onde admite pressões corretivas, fundadas no uso legítimo da competição e do conflito nas relações de poder entre as classes (Ibid, p. 105).

É por esse motivo que “democracia”, “autoritarismo” e “autocracia” se superpõem nessas sociedades. Os regimes são aparentemente democráticos, mas na verdade “deformam a democracia com participação ampliada, convertendo-a em uma variante da democracia restrita das velhas oligarquias” (Ibid, p. 105).

O Estado, para Florestan, é um instrumento de dominação de classe. Como é possível observar, este Estado vai assumir formatos mais democráticos, com espaços mais amplos para a participação popular, ou formatos mais fechados, autocráticos, de acordo com a conveniência da burguesia, cujo objetivo principal é preservar sua posição privilegiada de classe.

A partir dessas considerações, poderíamos concluir, com o autor, que na sociedade capitalista, a abertura dos espaços de participação da população nas esferas do Estado é protagonizada pela burguesia e, como tal, há um limite. Este limite é definido pelo patamar em que não alcance e não interfira na lógica de dominação de classe. Se alguma ameaça houver nesse sentido, o Estado se fecha, tornando-se mais autoritário ou autocrático, em movimentos alternados que a história do Brasil e da América Latina testemunhou.

Florestan não desconsidera a influência que as classes subordinadas podem exercer. Um formato mais democrático do Estado muitas vezes ocorre por pressões dessas classes. Nesses casos, a burguesia amplia o Estado para controlar a oposição das classes exploradas e, assim, preservar-se no poder. Isto, segundo o autor, só se rompe com a revolução social, logo, com a afirmação do socialismo. Segundo ele, “não existe clima para confiança política em reformas, numa era em que a “revolução dentro da ordem” impõe o mais cruel agravamento do *status quo*.” (FERNANDES, 1975, p. 114).

Adiante, concluindo esta ideia, Florestan defende que

Embora pareça que a “aceleração da história” se processa na direção da viabilidade final da sociedade de classes, o que se evidencia é o oposto. A consolidação da hegemonia burguesa, sob um Estado que institucionaliza a violência sistemática e legitima a contra-revolução, contém dentro de si

mesma o começo do fim. Ele fecha todos os caminhos à dignidade do homem, à liberdade e à igualdade. Por isso, deixa só um caminho para a instauração de uma sociedade democrática: o que passa sobre sua própria destruição (Ibid, p. 114).

6. ESTADO CAPITALISTA E CONTROLE SOCIAL

6.1 O Estado no pensamento clássico

Como vem sendo destacado ao longo do presente trabalho, o controle social passa necessariamente pelo Estado, e por como se constrói a relação desse Estado com a sociedade e vice-versa. Dessa forma, buscando oferecer explicações possíveis para o problema central desta dissertação, consideramos importante resgatar, ainda que brevemente, as teorias clássicas sobre a origem e sentido do Estado moderno.*

A discussão sobre a origem e as funções do Estado moderno, diga-se capitalista, passa necessariamente pelo *contratualismo*, conteúdo obrigatório das cadeiras de Teoria Política. Não é sem razão. A teoria do contrato social, defendida pelos clássicos Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, marca uma ruptura com o pensamento baseado na divindade, uma vez que surge em um momento de decadência do sistema cristão de dominação universal. Estes pensadores, expressão e reflexo do Iluminismo, vão mostrar um Estado que se constrói, não pela vontade de Deus, mas a partir de necessidades práticas dos homens. Essas necessidades motivaram os homens, os membros da sociedade, a se unirem para, através de um acordo – um contrato – fundarem o Estado.

Este período consiste em uma mudança de concepção da realidade, ou seja, do lugar onde está Deus. Passa-se a entender que este está, não nos homens, mas na Natureza. Como consequência, ocorre também uma mudança de valores, os quais passam da cristandade para os civis, do sacro para o laico. Daí porque se diz que esta corrente marca o início da civilização. Neste momento, portanto, ‘Deus ainda está vivo’, mas na Natureza. Quando se busca Deus na Natureza, tira-se a divindade das autoridades eclesiásticas, logo, o poder das mesmas.

* Neste resgate, consideram-se Hobbes, Locke, Rousseau e Engels, fazendo uma trajetória comum ao estudo da relação Estado-Sociedade. Reconhece-se a importância de Max Weber, cujos estudos sobre o Estado são igualmente clássicos. Sua ausência se deve ao foco dos seus estudos, mais dirigidos ao funcionamento do aparelho do Estado.

Tal deslocamento possui um significado político importante: ao se considerar que as ideias e leis não são inatas e que portanto os homens não nascem com elas, reconhece-se que estas ideias e leis devem ser produzidas pelos homens.

A noção de que o Estado é construído a partir de um contrato social, faz com que esses autores necessariamente considerem que havia um “estado de natureza”, anterior à fundação do Estado.

No caso de Thomas Hobbes (1588 – 1679), a sociedade inglesa fortemente individualista de seu tempo vai determinar sua compreensão desse estado de natureza. Segundo ele, no estado de natureza, Deus deu tudo a todos igualmente, de forma que os homens, pelo princípio da igualdade, poderiam gozar de tudo disponível na natureza. Esta igualdade, entretanto, cria inimigos, à medida que os homens são iguais também quanto à esperança de atingirem seus objetivos, e para isso não hesitam em se utilizar de todas as suas faculdades, sobretudo a força física. Neste caso, “se dois homens desejam a mesma coisa, ao mesmo tempo, é impossível ela ser gozada por ambos, eles tornam-se inimigos. E no caminho para seu fim (que é principalmente sua própria conservação, e às vezes apenas seu deleite) esforçam-se por se destruir ou subjugar um ao outro” (HOBBS, 1979, p. 74/75). Reforçando o individualismo já citado, Hobbes (1979) acrescenta que “os homens não tiram prazer algum da companhia uns dos outros (e sim, pelo contrário, um enorme desprazer), quando não existe um poder capaz de manter a todos em respeito” (Ibid). Hobbes considera, portanto, que naturalmente o homem é inimigo do homem, ou melhor, “o homem é o lobo do homem” e, no estado de natureza os homens vivem em “uma guerra que é de todos contra todos”. (Ibid). A questão central - que leva os homens, pelo instinto de sobrevivência, a abrirem mão de suas liberdades individuais e fundarem um Estado - é que, apesar de disporem de liberdade plena, vivem em constante temor e insegurança.

Numa tal situação não há lugar para a indústria, pois seu fruto é incerto; conseqüentemente não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior do que tudo, um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta (Ibid, p. 76).

Pelo “medo da morte, o desejo daquelas coisas que são necessárias para uma vida confortável, e a esperança de consegui-las através do trabalho” (HOBBS, 1979, p. 77), os homens decidem juntar suas forças para proteger cada um individualmente, isto é, decidem viver em comunidade (*Commonwealth*). Para isso, a multidão dos homens firma um contrato, um pacto, no qual transfere seus direitos individuais – e deveres – para uma única pessoa, que está acima de todos. Em outras palavras, “todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão. Isto é mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os outros homens.” (Ibid, p. 105). Esta pessoa é um homem artificial, o Leviatã, que tem a incumbência de agir pela multidão, transformando-a em uma só coisa, em um só sujeito. Segundo Hobbes,

É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles [...] (Ibid, p. 106).

É importante destacar que este contrato foi feito por conveniência para todos. Porém, o mais desejável seria que os homens usassem livremente suas paixões e emoções. Por esse motivo, pelo latente desejo da liberdade plena e por sua natureza individualista, os homens, em Estado social, estariam sempre sob alerta de punição.

Outro ponto que merece destaque é a ideia hobbesiana de que segurança depende da força militar. A razão de ser das sociedades é militar, isto é, que se utiliza da violência para garantir a proteção aos homens. Para o autor, a condição absolutista da *Commonwealth* não é finita. Ele não acredita em formas de alteração da essência “mau” do homem. A educação a respeito das leis, por exemplo, não muda a natureza dos homens. A única forma de frear esta natureza é a ameaça, o uso da violência.

O contrato social de Hobbes trata os homens como um todo sem contradições internas, uma vez que inclui apenas os homens que possuem riquezas (excedentes monetários). Os pobres e desprovidos de bens não são considerados cidadãos e, portanto, não participam da construção do contrato social. Logo, não têm espaço nas instituições políticas. Nesse sentido,

o Leviatã, na Commonwealth, representa os proprietários privados, possuidores de excedentes monetários: a burguesia emergente.

John Locke (1632 – 1704), diferentemente, considera que, em seu estado natural, o homem é essencialmente bom. No estado de natureza se verifica a associação livre de homens de boa vontade. Segundo Locke, o estado de natureza é “um estado de perfeita liberdade para ordenar-lhes as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem” (LOCKE, 1979, p. 35).

Esta “lei de natureza” é, para o autor, a razão. Nas suas palavras, “a razão, que é essa lei, ensina a todos os homens que tão-só a consultem, sendo todos iguais e independentes, que nenhum deles deve prejudicar a outrem na vida, na saúde, na liberdade ou nas posses” (Ibid, p. 36).

O estado de natureza, na visão de Locke, portanto, é positivo, no sentido de que predomina a liberdade, a igualdade e a concórdia. Entretanto há contrastes, mas estão relacionados a uma espécie de avareza da natureza física e não à perversidade natural dos homens.

Ao contrário de Hobbes, o Estado se apresenta, não como fonte da sociedade civil, mas como a simples garantia de sua propriedade, propriedade esta que cada ser humano pode conquistar por meio de seu próprio trabalho. Ou seja, o Estado aparece como a garantia da permanência da sociedade civil ordenada, isto é, como o órgão que, com a utilização da força da lei, pode fazer face a cada ameaça anteposta à propriedade, permitindo o pleno desenvolvimento da ordem natural. O contrato social surgiria, então,

para impedir a todos os homens que invadam os direitos dos outros e que mutuamente se molestem, e para que se observe a lei da natureza, que importa na paz e na preservação de toda a Humanidade, põe-se, naquele estado, a execução da lei de natureza nas mãos de todos os homens [...] (Ibid, p. 36).

Portanto, o que faz com que os homens firmem o contrato social não é a regra, como em Hobbes, mas a exceção. Serve para evitar o risco de que, por ventura, um homem ceda à

cólera e à extravagância, em vez de à razão. Com isso, Locke afirma que

os homens, apesar de todos os privilégios do estado de natureza, [...] são rapidamente levados à sociedade. Os inconvenientes a que estão expostos pelo exercício irregular e incerto do poder que todo homem tem de castigar as transgressões dos outros obrigam-nos a se refugiarem sob as leis estabelecidas de governo e nele procurarem a preservação da propriedade (LOCKE, 1979, p. 83).

A propriedade é, como se pode ver, questão central no pensamento de Locke. O direito à propriedade, para ele, é natural e anterior à sociedade civil, mas não inato. Sua origem residiria na relação concreta entre o homem e as coisas, por meio do processo de trabalho. Uma vez adquirida, ninguém pode tirar-lhe. A função do governo civil seria proteger a comunidade contra agressões externas e garantir contratos, sendo a propriedade privada o principal deles. O papel do governo, neste caso, é pontual e acessório, à medida que atua para evitar desequilíbrio de justiça.

O modelo de governo defendido por Locke é representativo. Contaria com o apoio de um Legislativo composto por representantes do povo. Este Legislativo seria soberano, contudo seus representantes estariam sujeitos à destituição pelo próprio povo caso agissem em desacordo com sua função (defesa da propriedade privada).

Rousseau (1712 – 1778) ainda que seja considerado um contratualista, distancia-se consideravelmente de Hobbes e Locke, dentre outros motivos porque ele não veio para explicar o Estado ou a sociedade civil, mas para antepor ao que via um projeto de sociedade diferente, o seu Contrato Social.

Rousseau vê o homem natural com muita simpatia. Dele surgiu a expressão “o bom selvagem”, largamente utilizada nos livros escolares. A sociedade, para o autor, é a fonte dos males do homem, mas sua existência é inevitável. Daí porque, logo no início de seu livro *Do Contrato Social* ele afirma que “O homem nasceu livre, e por toda a parte geme agrilhoado; o que julga ser senhor dos demais é de todos o maior escravo.” (ROUSSEAU, 2006, p. 21)

Para Rousseau, na verdade, não há estado de natureza, senão a família em sua constituição nuclear. É na família que todos nascem livres e iguais, “só a proveito comum

alienam sua liberdade” (Ibid, p. 22). Mas, mesmo a família não consegue manter o laço natural. Como diz o autor, “a família é a mais antiga das sociedades, e também a única natural; mesmo assim, os filhos só se sujeitam ao pai enquanto necessitam dele para se conservar [...]. Se continuam a viver unidos, não é natural, mas sim voluntariamente, e só por convenção a família se mantém.” (ROUSSEAU, 2006).

Talvez o que fundamentalmente o filósofo francês quer mostrar é que a sociedade desigual que está estabelecida não pode sob qualquer aspecto ser considerada natural. Natural é a liberdade e a igualdade. Por isso afirma que “se há escravos por natureza, é porque os há contra a natureza; a força formou os primeiros, e a covardia os perpetuou.” (Ibid, p. 23)

A natureza, em Rousseau, ainda que bela e generosa, não é fonte de qualquer direito e associação, senão aquela que une pais e filhos. Tudo que surge entre os homens, portanto, não é natural, mas sim fruto de convenções estabelecidas.

A principal diferença de Rousseau em relação a seus antecessores, Hobbes e Locke, está exatamente neste ponto. Para o filósofo francês a contradição não está na existência de homens bons e maus, ou na natureza má dos homens, mas sim na divisão entre proprietários e não proprietários. A propriedade privada, aquele bem natural para Locke e, implicitamente em Hobbes, e uma das principais motivações para o estabelecimento do contrato social, é para Rousseau a origem dos conflitos e das desigualdades entre os homens. Ele a considera uma arbitrariedade e não algo decorrente do mérito.

Se para Hobbes e Locke a vida em sociedade resolve os males dos homens, para Rousseau tais males partem dela. Em nada são naturais, como dito acima. Entretanto, Rousseau acredita que o Estado pode superar os problemas e contradições existentes. Para ele, se os homens estão presos à sociedade, que é a causadora de toda desigualdade e falta de liberdade, deve-se encontrar o contrato adequado, criticar o existente e mudá-lo.

O contrato social criador da sociedade dos homens capaz de propiciar uma vida humanizada é aquele em que “cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral, e recebemos enquanto corpo cada membro como parte indivisível do todo” (Ibid, p. 30). Adiante, ele explica: “em lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantos são os votos da assembleia, o qual desse mesmo ato recebe a sua unidade, o Eu comum, sua vida, e vontade” (Ibid). Este corpo moral e coletivo, isto é, corpo político, estará subordinado à vontade geral, esta “vontade geral, ou soberana, sempre dominante e regra única de todas as outras” (Ibid, p. 64). Essa “vontade geral” significa uma

associação na qual os membros abrem mão de suas pessoas particulares em favor do bem geral. O autor observa que “para que a vontade seja geral, nem sempre é necessário que unânime, mas é necessário que todos sejam considerados” (Ibid, p. 37). A vontade geral, portanto, não constitui a soma das vontades individuais, mas uma decisão consensual, que emana do corpo coletivo. Todos participam de sua formulação e todos a ela devem se submeter.

O modelo idealizado por Rousseau aproxima-se da democracia direta, contudo pressupõe a existência de representantes. O autor, neste ponto, é moralista, pois impõe eticamente uma função aos que representam as vontades do todo. Sempre atento ao poder destrutivo da propriedade privada, Rousseau considera que “não é bom que execute as leis quem as faz; nem que o corpo do povo desvie sua atenção aos objetivos gerais para a pôr em objetos particulares. A coisa mais perigosa que há é a influência dos interesses privados nos negócios públicos.” (ROUSSEAU, 2006, p. 66/67)

Rousseau vê uma sociedade mais complexa do que vêem Hobbes e Locke. Mostra uma realidade mais contraditória, mas ao considerar o homem naturalmente bom, acredita na possibilidade de que tais contradições sejam resolvidas por iniciativa dos contratantes. Dessa forma, ele supõe a transformação da relação Estado – Sociedade dentro do próprio sistema existente.

Para Rousseau o contrato existente é iníquo, porque se apóia na desigualdade e atenta contra a liberdade, mas é possível outro contrato, humanizado, sob a *vontade geral*, certamente seu conceito fundamental.

Seguindo a linha das grandes teorias sobre o surgimento do Estado moderno, Friedrich Engels (1820 – 1895), em *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, partindo dos estudos etnográficos de Lewis Henry Morgan, identifica, tal como os contratualistas, uma oposição entre a sociedade antiga e a “civilização”. Como Rousseau, Engels aponta características positivas à sociedade antiga, que desaparecem na civilização, com a diferença de que o autor alemão considera ter, de fato, existido esta sociedade antiga.

Engels descreve essas comunidades primitivas, a gens, afirmando que nelas todos os indivíduos são livres, “cada um obrigado a defender a liberdade dos outros; têm os mesmos direitos pessoais.” (ENGELS, 1978, p. 97). A seguir, completa sua descrição dizendo que

Liberdade, igualdade e fraternidade, esses são, embora nunca formulados, os princípios cardiais da gens, e esta última é por sua vez a unidade de todo um

sistema social, a base da sociedade indígena organizada. Isso explica o indomável espírito de independência e a dignidade pessoal que todo mundo observa nos índios. (Ibid)

Esse modelo de sociedade, que mais se aproximava de um comunismo – e por isso, chamado de comunismo primitivo – tenderia, como já mencionado, a acabar. Nas palavras do autor,

a aparição da propriedade privada dos rebanhos e dos objetos de luxo trouxe o comércio individual e a transformação dos produtos em mercadorias. Este foi o germe da revolução subsequente. Quando os produtores deixaram de consumir diretamente os seus produtos, desfazendo-se deles mediante comércio [...]. Com a produção de mercadorias, surgiu o cultivo individual da terra e, em seguida, a propriedade individual do solo. [...] Mais tarde veio o dinheiro, a mercadoria universal [...] a antiga constituição gentílica se havia mostrado impotente contra o avanço triunfal do dinheiro. [...] Em resumo: a constituição gentílica ia chegando ao fim. (ENGELS, 1978, p. 124 a 126).

O Estado, por sua vez, surge, segundo Engels, como uma necessidade da nova sociedade que nascia com o desenvolvimento da agricultura, do comércio e da propriedade privada. O Estado vai se desenvolvendo, diz Engels, sem ser notado. “Os novos grupos, formados [...] haviam criado novos órgãos para a defesa dos seus interesses, e foram criados ofícios públicos de todas as espécies. O jovem Estado, então, precisou de uma força própria [...] em primeiro lugar, uma força naval, usada em pequenas guerras.” (Ibid, p. 126).

Esse Estado, portanto, nasce como um instrumento precioso na defesa da propriedade privada, ou melhor, na defesa dos proprietários contra os não proprietários. Para isso, torna-se tão necessária a força armada. O Estado, nas palavras de Engels,

é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento, é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que estes antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. (Ibid, p. 191).

Para melhor compreendermos o formato do Estado, mais adiante Engels diz que

como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante, e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida (ENGELS, 1978, p. 193).

O autor admite que há períodos, entretanto, por exceção, em que “as lutas de classes se equilibram de tal modo que o Poder do Estado, como mediador aparente, adquire certa independência momentânea em face das classes” (Ibid, p. 194). No entanto, o Estado jamais, na sociedade capitalista, perde a sua essência, qual seja, a defesa da classe dominante. Ou, como afirmara com Marx no *Manifesto do Partido Comunista*, o “governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa.” (MARX e ENGELS, 1982, p. 23).

Engels, portanto, não acredita em qualquer possibilidade de superação do antagonismo de classe - que é a fonte da falta de liberdade, da exploração, da desigualdade – por dentro do sistema, isto é, sem que haja uma transformação do próprio sistema. Neste ponto, Engels se distancia de Rousseau, porque a contradição identificada pelo primeiro é muito mais profunda que aquela identificada pelo filósofo francês.

Para Engels, seria possível dizer, enquanto houver Estado não pode haver *vontade geral*, porque o geral está envolvido em “irremediável contradição” e “antagonismos irreconciliáveis”. Nesta contradição e no antagonismo o Estado se coloca, no entender do pensador alemão, em defesa da classe proprietária.

As análises de Engels, realizadas no final do século XIX, a despeito de serem contemporâneas a mudanças que começavam a ocorrer na relação Estado-sociedade, inclusive na Alemanha, ainda não expressam tais mudanças. As análises supracitadas reiteram aquilo que, em meados daquele século já havia sido escrito por ele e Marx, no *Manifesto do Partido Comunista*.

Estes dois autores, Marx e Engels, identificam a passagem de uma burguesia revolucionária, que não precisou do Estado para operar a sua revolução – ao contrário, realizou-a apesar do Estado – para uma burguesia não mais revolucionária, porque agora

detentora do poder. Essa burguesia, a partir do momento em que passa à condição de classe dominante, torna-se conservadora e o Estado passa a desempenhar um papel fundamental: defendê-la das classes oprimidas, que com a exaltação dos antagonismos de classes, precisam ser controladas, não só em suas revoltas e manifestações, como no seu ritmo de trabalho, para, afinal, sustentar o sistema capitalista. No Manifesto do Partido Comunista, os autores afirmam que

Chegamos forçosamente, ao se desenvolver a produção e a troca, ao atual regime capitalista de produção, ao monopólio dos meios de produção [...] a degradação de outra classe [...] proletários despojados [...]. E todo esse processo se explica por causas puramente econômicas, sem necessidade de se recorrer ao argumento do roubo, nem ao da violência, nem ao Estado, nem mesmo a qualquer outra intromissão de caráter político. (MARX e ENGELS, 1998, p. 141)

Na Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado, Engels prossegue afirmando que

Ao chegar a certa fase de desenvolvimento econômico, que estava necessariamente ligada à divisão da sociedade em classes, essa divisão tornou o Estado uma necessidade. [...] [Esse Estado] em todos os períodos típicos é exclusivamente o Estado da classe dominante, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada. (ENGELS, 1978, p. 199)

São os autores marxistas posteriores a Marx e Engels que vão perceber mudanças na forma de atuação do Estado, observando-o ter uma função mais destacada e carregada de nuances, não se restringido ao braço armado da burguesia. Estamos nos referindo a Antonio Gramsci, Luis Althusser e Nicos Poulantzas.

6.2 A dialética do Estado Moderno²⁰

²⁰ A discussão a respeito de Gramsci, Althusser e Poulantzas baseia-se em artigo publicado por mim e Gurgel, na

Antonio Gramsci (1891 – 1937) foi o primeiro autor que, pelos acontecimentos de seu tempo, foi capaz de observar e analisar mudanças significativas na relação do Estado capitalista com a sociedade civil.

Os acontecimentos de seu tempo tiveram início, como dito, contemporaneamente a Engels. Eram os efeitos da crise da burguesia, que se verificava pela exacerbação das desigualdades, da pobreza das massas de trabalhadores e, sobretudo, a consciência por parte dos trabalhadores dos motivos destas desigualdades e a impossibilidade da burguesia cumprir com as palavras de ordem de sua revolução (igualdade, liberdade e fraternidade). Tal crise se revelava com as greves e reivindicações, com a emergência da literatura marxista, anarquista e utópica, com a expansão de partidos, organizações sindicais e organizações internacionais, como mecanismos de luta política das classes dominadas. Em paralelo, começavam a aparecer as primeiras crises econômicas cíclicas no final do século XIX.

É este quadro que Gramsci vivencia, como já vivencia também, em decorrência disto, o Estado assumindo um papel mais interventor, à medida que o uso da força e da repressão (Estado policial) já não se mostrava suficiente para controlar a classe dominada. Era necessário encontrar alguma maneira de fazê-la aceitar sua condição de dominada, isto é, era preciso conquistar seu consentimento. A partir daí é possível entender o conceito de *hegemonia*, categoria gramsciana mais conhecida. Considerando que nenhuma sociedade se mantém apenas pela dominação de classe, a classe dominante, para permanecer enquanto tal, precisa do consenso das classes dominadas. Isto é hegemonia: a liderança intelectual e moral das massas, que acompanhada pela força, atuante e latente, consolida o poder e lhe empresta governabilidade. Nas palavras de Gramsci, “el ejercicio ‘normal’ de la hegemonía [...] está caracterizado por una combinación de la fuerza y del consenso que se equilibran.” (GRAMSCI, 1981, p. 124).

A hegemonia não surge a partir do Estado. Como diz o próprio Gramsci, “a hegemonia vem da fábrica”, com as transformações fordistas e “uma quantidade mínima de intermediários profissionais da política e da ideologia” (GRAMSCI, 1968, p. 381/2). Mas é o Estado que vai aparecer como educador, dando assim a direção moral e intelectual à sociedade. O conteúdo ético do Estado é retirado da sociedade civil por via do grupo

dominante e transferido a ela como valores universais. É o Estado que, portanto, vai se tornar o grande responsável pela construção da hegemonia. Como o Estado é a expressão da classe dominante, a relação entre eles é dialética. Por isso, Gramsci afirma que “a direção do desenvolvimento histórico pertence às forças privadas, à sociedade civil, que é também ‘Estado’, aliás o próprio Estado.” (GRAMSCI, 1968, p. 148). Na página seguinte, acrescenta: “deve-se notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção).” (Ibid, p. 149).

Além da hegemonia, Gramsci identifica a necessidade da classe dirigente fazer concessões em relação às demandas da classe dominada. A isso o autor vai chamar de “revolução passiva”. Tal atitude demonstra a incapacidade da burguesia fazer avançar a sociedade por meio da hegemonia, pois como observa Glucksmann, “no caso de uma hegemonia vitoriosa, uma classe faz avançar o conjunto da sociedade. Sua atração sobre as classes aliadas (e mesmo inimigas) não é *passiva*, e sim *ativa*.” (GLUCKSMANN, 1980, p. 80). Sobre isto, Gramsci diz que “o conceito de revolução passiva me parece exato [...] para países que modernizaram o Estado através de uma série de reformas ou de guerras nacionais, sem passar pela revolução política do tipo radical-jacobino.” (GRAMSCI, 2002, p. 209/210).

Gramsci mostra que as novas condições da realidade não permitem mais que o Estado permaneça atuando apenas como força policial. Neste novo contexto, o Estado, em sua forma ampliada, é chamado a assumir novos papéis, seja para construir a hegemonia, seja, nos momentos em que a classe dominante faz-se incapaz de manter o controle da sociedade, para executar a revolução passiva.

A percepção de Gramsci de que há um Estado capitalista plástico, flexível, que se move em diferentes sentidos para manter no poder a classe dominante, é sem dúvida o centro de sua reflexão sobre o Estado. Não deixa de lembrar Maquiavel e seus conselhos pragmáticos ao príncipe Di Medicis e certamente não é a toa que o pensador florentino aparece na obra de Gramsci de modo destacado.

O Estado já não era o mesmo Estado limitado a sua condição de gendarme. Continuava gendarme, mas operava em outras frentes com o mesmo objetivo.

É por esta contribuição que Althusser (1985) vai dizer:

ao que saibamos, Gramsci é o único que avançou no caminho que retomamos. Ele teve a ideia ‘singular’ de que o Estado não se reduzia ao aparelho (repressivo) de Estado, mas compreendia, como dizia, um certo número de instituições da ‘sociedade civil’. (ALTHUSSER, 1985, p. 67, Nota 7).

Para Althusser este “certo número de instituições” compreende os Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE). O Estado consiste em duas vertentes: os AIE e os Aparelhos (repressivos) de Estado (AE). Estes últimos funcionam por meio da coerção, do uso da força, se necessário, a violência, enquanto os primeiros atuam por meio da ideologia²¹. A distinção entre estas duas vertentes é, na teoria althusseriana, fundamental para avançarmos na compreensão da relação do Estado moderno com a sociedade.

Nos AE, segundo o autor, está “o governo, a administração, o exército, a polícia, os tribunais, as prisões, etc.” (Ibid, p. 67). Já os AIE são “instituições distintas e especializadas” (Ibid, p. 69). Neles estão: igreja, família, sindicatos, sistema judiciário, cultura, sistema político, escola, mídia, dentre outros.

Os AIE têm importância especial porque “nenhuma classe pode, de forma duradoura, deter o poder do Estado sem exercer ao mesmo tempo sua hegemonia sobre e nos Aparelhos Ideológicos do Estado.” (Ibid, p. 71). No caso da burguesia, o objetivo único dos AIE é reproduzir as “relações de exploração capitalista” (Ibid, p. 78), independentemente de qual AIE seja esse.

Althusser considera que nos AE não há espaço para a luta de classes, porque a classe dominante detém totalmente o poder do Estado, mesmo que o faça por meio de alianças de classes. Os AIE, por seu turno, podem ser “os meios mas também o lugar da luta de classe. A classe no poder não dita tão facilmente a lei nos AIE como no aparelho (repressivo) do Estado.” (Ibid, p. 71). Os AIE, desse modo, permanecem em constante luta, uma vez que a classe dominante “nunca chega a resolver, totalmente, suas próprias contradições.” (Ibid, p. 112). Mas espaço de luta não é o mesmo que espaço de disputa. Althusser não acredita que seja possível, para as classes dominadas, alcançar seus direitos por dentro do Estado. Este, a despeito das mudanças que sofre, continua a ser o comitê político da classe dominante, como disseram Marx e Engels. Althusser identifica um Estado mais complexo, ele próprio

²¹ Ideologia, para Althusser, é a relação imaginária, transformada em práticas, reproduzindo as relações de produção vigentes.

expressando as contradições de classes existentes nas relações sociais de produção. Entretanto, é fiel ao marxismo ao considerar que a existência do Estado deve-se à existência do antagonismo irreconciliável de classes, o qual só pode desaparecer com a transformação do Estado e o consequente desaparecimento deste. Para ilustrar esta formulação, Althusser, a respeito da escola, AIE mais importante para o capitalismo, na sua visão, pede

desculpas aos professores que, em condições assustadoras, tentam voltar contra a ideologia, contra o sistema e contra as práticas que os aprisionam, as poucas armas que podem encontrar na história e no saber que ‘ensinam’. São uma espécie de heróis. Mas eles são raros, e muitos (a maioria) não tem nem um princípio de suspeita do ‘trabalho’ que o sistema (que os ultrapassa e esmaga) os obriga a fazer. (ALTHUSSER, 1985, p. 80/81)

Dando prosseguimento à compreensão do sentido histórico do Estado, a teoria de Gramsci, complementada por Althusser, receberá com Poulantzas (1936 – 1979) a ideia de que a busca do consenso passa também por políticas sociais e econômicas, ou seja, o Estado intervencionista. Não que o Estado intervencionista, de cunho econômico, já não se apresente nos textos de Gramsci. Sim, certamente lá estão. Em passagem dos *Cadernos do cárcere*, ele explica que “o conceito de Estado intervencionista é de origem econômica e liga-se, de um lado às correntes protecionistas ou de nacionalismo econômico e, de outro, à tentativa de entregar a ‘proteção’ das classes trabalhadoras contra os excessos do capitalismo” (GRAMSCI, 2002, p. 148). Não há nada mais claro.

Poulantzas, entretanto, traz ao debate uma leitura sobre as motivações do Estado capitalista que em certa medida contém um aspecto novo na leitura marxista do poder político. “Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é por elas monopolizado [...] Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política” (POULANTZAS, 2006, p. 17).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como fio condutor o novo contexto criado na Administração Pública, com o discurso e a formalização legal da descentralização e da abertura de espaços para a participação cidadã nas decisões públicas. Cidadã no conceito de Rousseau, porque a participação torna-se efetiva nas questões de fundamental importância na relação do Estado com a sociedade: as políticas públicas.

Para a Administração Pública isto tem um impacto significativo, à medida que esta é obrigada a se aproximar da sociedade. Os processos que antes eram determinados pelas autoridades públicas como meramente técnicos e, por isso, eram construídos, implementados e avaliados a portas fechadas pelos burocratas e políticos, a partir deste momento são admitidos como técnicos, em parte, mas acima de tudo políticos. Porque são políticos, devem ser sempre construídos de maneira coletiva, respeitando as diferentes ideologias e interesses dos diversos grupos, mas procurando chegar a um consenso, que vise o bem comum. É isto que esperam os cidadãos de diferentes segmentos sociais e defendem os pensadores humanistas, tal como representativamente podemos lembrar Habermas e toda a sua produção teórica, comprometida com a ação comunicativa e a esfera pública.

A partir dos anos 1990, por meio de leis, torna-se institucionalizada no Brasil a participação. Referenciados na Constituição de 1988, são criados diversos conselhos gestores de políticas públicas em todas as instâncias governamentais. Contudo, seríamos injustos com Habermas se deixássemos de lado a ideia fundamental de que a concretização desse formato de democracia deliberativa depende de uma iniciativa ‘de baixo para cima’, da conscientização e disposição dos membros da sociedade para levá-la à frente. Como em grande e talvez maior medida depende de um Estado efetivamente comprometido com esta proposta.

É isto que faz com que o exercício do controle social torne-se uma problemática tanto na Administração Pública quanto na Ciência Política. A partir do momento em que aquilo que historicamente é fruto de reivindicações de grandes pensadores e dos movimentos sociais é institucionalizado, faz-se necessário compreender o porquê desta mudança, como ela vem ocorrendo na prática e as explicações para o formato que ela adquiriu.

No decorrer desta dissertação, procuramos fazer exatamente isso – encontrar estas respostas e dentre elas principalmente aquela que corresponde ao nosso objetivo de identificar os motivos que dificultam o desenvolvimento do controle social nos espaços em que sua prática é institucionalizada.

De início, encontramos a origem desta necessidade – a necessidade do controle social - na crise da democracia representativa. Crise esta que passou a ser admitida pelos governantes e *think thanks*, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, mas que já era objeto de reflexão pelo menos desde o século XIX, com Stuart Mill, e seguiu o século XX, com diversos autores, como mostramos. O marco para o surgimento de novas formas de participação da sociedade civil é, portanto, a crise da democracia representativa, definida como não mais capaz de atender aos anseios de participação da sociedade. É a crise de governabilidade, na qual as instituições representativas (partidos, sindicatos, associações) adquirem o descrédito da população, que não se sente mais representada por elas e pelos representantes (parlamentares, governantes, etc) que elegem. A corrupção, tão difundida pelos meios de comunicação, às vezes descrita como o maior mal da sociedade, como o entrave ao atendimento das necessidades do povo, torna-se a grande referência de senso comum para o enraizamento e expansão desse descrédito. No caso do Brasil e dos países latino-americanos, não é possível esquecer das experiências traumáticas de longos períodos, décadas, de ditadura civil-militar, que não só impedia que o povo tivesse espaço e voz nas instâncias do governo, como ‘calava’, da maneira mais brutal, aqueles que tentavam falar. É de se esperar que, com a queda desses regimes, o povo quisesse diretamente expressar suas demandas, e levá-las adiante, não apenas por meio de representantes. A Constituição de 1988, ainda que tenha recebido muitas heranças dos grupos ligados à ditadura, que estavam presentes na Constituinte, carrega este contexto, esta vontade de participação social, do que é ilustração a emenda constitucional de iniciativa popular e outros estímulos à presença direta da sociedade civil nos espaços de decisão.

O que se seguiu foi a criação de esferas públicas de exercício do controle social institucionalizadas, caso dos conselhos de áreas sociais.

Pondo diretamente nossas atenções sobre essas experiências institucionalizadas – a participação nos Conselhos Gestores das Políticas Públicas – expusemos aquilo que pudemos observar nas visitas que fizemos aos conselhos. Nelas constatamos que a forma de funcionamento dos Conselhos possui considerável distância com o que prevêem as suas respectivas leis. Primeiramente, nenhum deles possui autonomia em relação ao poder público. Todos dependem material, estrutural e financeiramente das prefeituras e do governo do

Estado. As plenárias ocorrem no prédio das prefeituras e do Estado, a rotina das atividades dos conselhos depende de salas e funcionários cedidos pelo poder público, bem como qualquer estrutura extra, como meio de transporte e recursos materiais. Isto sem falar na presidência do Conselho que, na maioria deles, é ocupada apenas pelos secretários de área. O que, nos casos estudados, frequentemente incentiva a centralização, quando não o autoritarismo. De modo agravante, não houve, entretanto, nenhuma crítica a isso, por parte dos conselheiros entrevistados. O que mais se criticou foi a cooptação de diversos conselheiros pelo poder público, o que muito se deve, segundo os próprios conselheiros, à indicação, em vez de eleição para o cargo de conselheiro. Outro problema observado foi a falta de rotina das plenárias mensais. Seja pela ausência de quorum, seja pelo cancelamento da diretoria, o fato é que o funcionamento desses conselhos gestores fica seriamente comprometido. Significativamente, não identificamos nenhuma reação a isso, seja dos conselheiros, seja da sociedade civil ou de agentes políticos, como a indicar uma extensiva alienação pública em relação ao que ali ocorre.

A brevidade da observação que fizemos nos aconselhou a examinar o que outros pesquisadores, que se puderam deter profundamente em suas próprias observações, informaram-nos em seus artigos. Nesses autores pudemos ver que as constatações se aproximam daquelas encontradas em nossa observação. Os meios de comunicação são, quando há, precários; não são espaços abertos à ampla participação da sociedade, ou seja, os não-conselheiros geralmente não têm direito à voz; a despeito de muitos desses conselhos serem deliberativos e da obrigatoriedade da aprovação de projetos, orçamentos, prestação de contas, planos plurianuais, dentre outros, por esses conselhos, muitos projetos são construídos e implementados sem passar por eles. Se, como mostramos, as reuniões não ocorrem com a frequência necessária, as *decisões que não podem esperar* serão tomadas em outros ambientes. Vale destacar que uma das autoras referidas, Cortes, expressa uma opinião singular: ela concorda que o que acontece nos Conselhos está muito distante do que prevê a legislação e admite que esses espaços não são, na prática, plurais e deliberativos. Mas a sua explicação para isto é pragmática, quase fatalista, quando atribui esta discrepância a uma inevitável diferença entre o que se deve fazer, conforme a lei, e o que se faz, conforme as condições.

Esta combinação de observações – diretas e indiretas – nos permitiu concluir que existem dificuldades tanto por parte do Estado quanto por parte da sociedade em avançar essas formas de democracia direta. A partir daí, perseguimos o objetivo deste trabalho, qual seja, a busca de

explicações para este fenômeno.

A seguir, como estávamos tratando da experiência brasileira com a participação popular, achamos adequado buscar no pensamento social brasileiro as explicações culturalistas e não-culturalistas para as limitações observadas na prática dos conselhos.

Nesses autores, vimos primeiramente em Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro a constatação do pouco estímulo da população brasileira para as atividades democráticas, porque não tiveram, aqui a oportunidade de passar por um processo de construção de valores democráticos – consciência política – antes que fosse implementado um Estado republicano. Os dois últimos autores vão encontrar tais problemas nos nossos colonizadores, em suas características culturais e na forma como operaram a colonização. Estes autores, portanto, defendem que a forma como se construiu a relação do Estado brasileiro com sua população explica porque aqui formas de democracia direta não conseguem se desenvolver. O povo brasileiro, para esses autores, é um só. Daí porque a relação está entre *o povo* e o Estado. Isto muda na análise de Darcy Ribeiro, que vê um Estado ocupado por uma parcela do povo, a elite, a qual por sua vez, se opõe ao *povo brasileiro*. O Estado é visto como um problema porque a elite que o ocupa é uma elite irresponsável, patrimonialista, corrupta e descomprometida com as necessidades do povo. Mas para Darcy, este é um problema da elite brasileira, especificamente. Daí porque o autor, a despeito de enxergar uma sociedade mais complexa, segue com uma análise culturalista.

A mudança de foco ocorre com Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes. Eles defendem a ideia de que a dinâmica social, política e econômica brasileira tem como ponto de referência a contradição de classes. Essa é a regra do sistema capitalista. O Estado, como órgão mantenedor e perpetuador da dominação da burguesia, não se apresenta como alternativa para inclusão da parcela da sociedade explorada e excluída. A única alternativa possível para a classe subalterna, para a conquista de direitos e para a elevação de sua dignidade, é a transformação social.

Esta foi a visão do ângulo do cidadão, mas qual a visão pelo ângulo do Estado?

Neste ponto, julgamos que o debate sobre o Estado ganhava relevância e assim trouxemos o pensamento clássico sobre o poder político e sua relação com a sociedade, revisitando Hobbes, Locke, Rousseau e Engels – um itinerário conhecido, mas fundamental.

Ali vimos que a origem do Estado possui uma função principal: defender a propriedade privada. Seja ela vista como um bem natural, como em Hobbes e Locke, seja como um

produto de convenções entre os homens, em Rousseau, ou resultado de um processo de evolução das relações sociais, em Engels, o fato é que este é um marco nas teorias clássicas de Estado. Em Hobbes e Locke, o Estado surge para preservar os homens dos males que uns podem causar aos outros, e assegurar-lhes liberdade e igualdade, ainda que para isso, os homens tenham que abrir mão de suas paixões. Para Hobbes e Locke o Estado é um bem, aquele que vem para resolver os problemas que a sociedade enfrenta em seu Estado de natureza. Com a diferença de que para Hobbes, o Leviatã se encarrega sozinho de conduzir o Estado e a ele todos devem se submeter, não havendo espaço, portanto, para qualquer forma de participação popular. Em Locke, por seu turno, os homens continuam tendo um papel relevante com a construção do Estado, sem nos esquecermos, contudo, de que o autor se refere apenas aos homens possuidores de excedentes monetários, ou seja, possuidores da tão destacada propriedade. Mais uma vez, o povo em geral - os não detentores de riquezas - está fora dos espaços de decisão do Estado.

Para Rousseau e Engels, por seu turno, o surgimento do Estado marca o fim da liberdade, igualdade e fraternidade. A propriedade privada, para eles, é o motivo da perda desses valores exaltados pela revolução burguesa, revolução, aliás, paradoxalmente inspirado no próprio Rousseau. Isto porque, a solução, para este filósofo, é mudar o contrato social existente; criar outro no qual os membros se comprometam a lutar pelo bem comum e respeitar a vontade geral. Rousseau defende a democracia direta, a participação ativa de todos os contratantes. Isto, na sua visão, é capaz de emancipar os homens. Aí reside a diferença entre Rousseau e Engels. Este último entende que o Estado representa um antagonismo de classes que é irreconciliável. Em outras palavras, burguesia e proletariado, enquanto classes, jamais chegarão a um consenso, bem como jamais lutarão pelas mesmas causas, porque isso caminha em sentido totalmente contrário à essência destas classes. Daí porque dissemos que, para Engels, não há vontade geral no Estado capitalista. Esse Estado nasceu *com e para* a classe dominante. Vale dizer, a minoria.

A partir de Engels, reconhecendo que o marxismo, daquelas referências clássicas, foi o que se desdobrou em novas análises do Estado, ao longo do século XX, fizemos uma breve passagem sobre aqueles pensadores marxistas que aprofundaram e atualizaram a linhagem de análise iniciada com o autor de *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*.

Naqueles autores pós-Engels, vimos um Estado mais robusto e mais complexo. Gramsci, Althusser e Poulantzas vêem uma burguesia incapaz de se sustentar tendo no Estado apenas o uso da violência. É preciso não apenas reprimir, mas diminuir ao máximo a necessidade de

repreender; é preciso adquirir o consenso e o consentimento da sociedade. O Estado, então, passa a ser responsável por obter a *hegemonia*, que, no entender de Althusser, se viabiliza através dos Aparelhos Ideológicos do Estado. À medida que assumem novas responsabilidades, as estruturas do Estado vão se tornando mais dinâmicas e mais contraditórias. Os três autores vêem luta classe em algumas esferas do Estado, o que não significa, entretanto, que o Estado em algum momento perca a sua essência, diagnosticada no século XIX por Marx e Engels. O Estado permanece sendo, sempre, um instrumento de defesa da classe dominante. As lutas no Estado existem, como expressão das lutas travadas na sociedade, porém, enquanto Estado, estas lutas intestinas se resolvem com soluções que não comprometem as estruturas econômicas dominantes.

O que vemos em Gramsci e Althusser é a ideia de que o Estado se ‘abre’ para uma maior participação das classes subalternas como um mecanismo de sobrevivência, como forma de contornar suas crises. Mas a burguesia não chega a perder o controle do Estado, porque, nas relações sociais de produção - aquelas realmente definidoras - mantém o controle dos meios de produção e o controle sobre as condições de reprodução. A partir daí, podemos concluir que, segundo esses autores, mesmo que haja espaços institucionalizados de participação cidadã e mesmo que ela aconteça, a contradição que gera a priorização do interesse do capital em detrimento do interesse coletivo – a contradição de classes – não vai desaparecer.

Em se tratando de Poulantzas, cujo viés crítico poderia parecer questionando a tese marxista central sobre o Estado e sua função, encontramos aspectos inovadores, porém não antagônicos. Poulantzas acredita que algumas políticas públicas sociais são realizadas não por pro-ação da classe dominante, com o deliberado propósito de manipular as classes dominadas, mas como uma reação às pressões populares e contradições diversas. Neste sentido, como a dizer que não gostariam de fazer, mas ainda assim o fazem, no comportamento dialético de incorporar como sua a vitória do adversário. Dizemos que a divergência de Poulantzas não é antagônica à linha central do marxismo, porque apesar de enxergar uma luta de classes efetiva nas esferas do Estado e, portanto, considerar que, de alguma maneira o Estado está em disputa, o autor grego observa que em termos de Estado como um todo, as vitórias da burguesia serão sempre maiores do que as vitórias das classes dominadas. Fosse diferente, o próprio Estado capitalista entraria em risco.

A partir daqui, podemos voltar às experiências dos conselhos. A ideia de “cooptação pelo poder público” e “monopolização do poder público” está muito presente nas falas de conselheiros e nos estudos realizados sobre o assunto. Este parece ser um dos principais

problemas, causador de outros, nesses espaços. A literatura utilizada nos obriga a refletir sobre que poder público é esse e quais são os interesses que estão por trás dele. A reunião de autores que discorrem sobre o Estado tem como uma das intenções responder a esta questão. O que se conclui é que esse ‘poder público’ defende interesses de classe. A favor de que classe ele atua?

Para o fim deste trabalho, destacamos a consideração de que há uma questão de contexto no que tange ao exercício do controle social. Não se descartam as contribuições oferecidas por Labra, Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda, e Faoro, segundo a qual há motivos ligados à formação do Brasil, aos valores aqui desenvolvidos e aos acontecimentos internos ao longo da história que fizeram com que o povo brasileiro tenha índices de participação popular mais baixos do que populações de outros países. A isso acrescentamos o grau de manipulação exercido pelos meios de comunicação, reconhecidamente exacerbados no Brasil.

Este é um ponto. Mas consideramos uma resposta incompleta. Como vimos neste trabalho, outros autores mostram que há outra questão presente. Esta questão não diz respeito apenas ao passado/presente singular do Brasil, mas a contradições estruturais do sistema no qual estamos inseridos, contradições de classe que determinam uma forma, em certa medida, padronizada de atuação do Estado, de condução das relações sociais e de controle do próprio avanço da sociedade.

Ademais, cabe observar que as explicações culturalistas, que atribuem a apatia popular à formação histórica do nosso povo, às formas de ocupação colonial ou à má absorção de modelos estrangeiros trazidos pelos colonizadores não são isentas dos traços comuns a todas as dominações, em que o poder político é usado para conformar o comportamento dos segmentos sociais colonizados ou explorados. Estamos dizendo que essa apatia observada ou esta distinção entre elite e povo foi construída socialmente e em grande medida pela ação do Estado e de suas instituições.

O controle social está condicionado a esta história e a esta dinâmica. A julgar pelos trabalhos de autores estrangeiros contemporâneos, Althusser, Poulantzas, Offe, Habermas, para relembrar os já citados, não parece ser esta condição uma característica brasileira. Entretanto, como está presente em alguns dos pensadores clássicos brasileiros aqui tratados a ideia de que as dificuldades são específicas ao Brasil e que nos países anglo-saxônicos tais problemas não existem, faz-se necessário e oportuno analisar como estão democraticamente estruturados, nos dias atuais, esses diferentes países. Neste sentido, pensar uma nova pesquisa, de caráter comparativo com outros países, em que se apure como o controle social

tem evoluído em outras culturas, parece ser uma sugestão adequada para desfazer dúvidas que possam subsistir.

Enquanto isto, nos limites dessa dissertação, cabe lembrar um conhecido provérbio em que se diz que a liberdade não se ganha, se conquista. Enquanto houver Estado - classes em contradição, portanto - a sociedade civil, no conceito popular que hoje se empresta a este termo, não poderá exercer o seu controle sobre o poder político. A menos que o conquiste.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebeca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo.** Artigo apresentado no 35º Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu, 2011.

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. **Florestan Fernandes: vocação científica e compromisso de vida.** In. BOTELHO, André e SCHWARCZ, Lilia Moritz (orgs.). **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes de um país.** São Paulo: Cia Das Letras, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Brasília: MARE, 1997.

_____. **Reforma da nova gestão pública.** Revista do Serviço Público, 53(1), jan.-mar., 2002.

BULLA, Leonia Capaverde; LEAL, Maria Laci Moura. **A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática.** Revista Virtual Textos e Contextos, nº 3, ano III, dez. 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. & FELGUEIRAS, Débora. **Orçamento participativo no ABC.** São Paulo: Polis, 2000, nº 34.

CASTRO, Rafaelle M. de; FERREIRA, Regina F. C. F; JUNIOR, Orlando A. S.; CARDOSO, Adalto Lúcio. **Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades.** Artigo apresentado no 35º Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu, 2011.

CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO. **Regimento Interno.** Disponível em <http://www.conselhodesaude.rj.gov.br/regimento-interno.html>, acessado em 24/09/2011.

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO DE JANEIRO. **Regimento Interno.** Disponível em http://download.rj.gov.br/documentos/10112/636089/DLFE-41008.pdf/regimento_interno.pdf, acessado em 12/02/2012.

_____. **Resolução CEAS/RJ nº 005/10 de 29/06/2010: Estabelece o edital e convoca o processo eleitoral da representação da sociedade civil no CEAS/RJ, gestão 2010-2012.** Disponível em http://download.rj.gov.br/documentos/10112/636089/DLFE41011.pdf/resolucao_ceas_rj00510.pdf, acessado em 12/02/2012.

CORTES, Soraya Maria Vargas. **Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e Sociedade.** In: FLEURY, Sonia (org.). Participação, Democracia e Saúde. CEBES, 2009.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Editora Globo, 1995. v. 1.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

_____. **Que tipo de república?** São Paulo: Brasiliense, 1986.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém Público: O Terceiro Setor na América Latina.** Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.

FLEURY, Sonia. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula.** In.: MARTINS, Paulo Emílio e PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Cadernos do cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem.** Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Edições Loyola, 2000.

GREGOLIN, Maria do Rosario Valencise. **A análise do discurso: conceitos e aplicações.** São Paulo, Alfa, v. 39. p.13-21, 1995.

GUERRA, Vânia Maria Lescano. **A Análise do Discurso de Linha Francesa e a Pesquisa nas Ciências Humanas.** An. Sciencult, v.1, n.1, Paranaíba, 2009.

GURGEL, Claudio e JUSTEN, Agatha. **Marxismo, Estado e Políticas Públicas.** Revista Comunicação & Política. v. 29, nº 3, Set-Out, 2011, p. 164-190.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** São Paulo: Loyola, 2002.

HIRST, Paul Q. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Zorge Zahar, 1992.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores)

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1984.

IANNI, Octavio. **Florestan Fernandes: sociologia crítica e militante**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

KINGDON, Jonh. **Agenda, Alternatives and Public Policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

LABRA, Maria Eliana. **Conselhos de Saúde: visões “macro” e “micro”**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2006.

LOBATO, Lenaura. **Algumas Considerações sobre a Representação de Interesses no Processo de Formulação de Políticas Públicas**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p. 289 – 313.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores)

MARSHALL, T.H. **Citizenship and social class**. Londres: Cambridge University Press, 1950.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. In.: **Textos**, Volume III. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

MILL, John Stuart. **Governo Representativo**. In.: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. Vol 2. 10ª ed. São Paulo: Ed. Ática. 2003.

MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael. **Jeitinho Brasileiro, Controle Social e Competição**. Revista de Administração de Empresas. 1999, vol. 39, n.1, p.6-12.

NEVES, Angela Vieira. **Espaços públicos, participação e clientelismo: Um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa**. Revista Katalysis, v. 10, p. 215-221, 2007.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PAULA, Ana P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Belo Horizonte: CEPEAD-UFMG, 2004.

_____. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia.** São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. **A Revolução Brasileira.** São Paulo: Brasiliense, 1978.

RIBEIRO, Darcy. **O Brasil como problema.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

_____. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RICUPERO, Bernardo. **Caio Prado Júnior e o lugar do Brasil no mundo.** In: BOTELHO, André e SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes de um país.** São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: Martin Claret, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública.** In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006, p.21 – 42.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Os sentidos da democracia e da participação.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TEIXEIRA, Ana Claudia C.; SOUZA, Clóvis H. L. de; LIMA, Paula Pompeu F. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais.** Trabalho apresentado no 35º Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de coleta de dados no campo.** São Paulo: Editora

Atlas, 2009.

_____. **Métodos de pesquisa em Administração.** 4ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração.** 12ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras.** Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Ed. USP; Niterói: Ed. UFF, 1987.

_____. **Populações Meridionais do Brasil.** Niterói, EdUFF, 1987.

9. APÊNDICE

Roteiro de entrevista – conselheiros

1. Como se tornou conselheiro(a)?
2. Há quanto tempo o senhor(a) é conselheiro(a)?
3. Há quanto tempo a entidade que representa possui assento no conselho?
4. Como ocorreu o processo de inserção da sua entidade no conselho?
5. Como se dá a escolha da mesa diretora do conselho?
6. Como ocorre o acesso as informações no conselho?
7. O senhor(a) tem acesso previamente a pauta, bem como as temáticas a serem discutidas nas reuniões do conselho?
8. Em relação a pauta, como se dá a sua construção?
9. A sua entidade sente-se contemplada com os temas abordados nas reuniões do conselho?
10. Como ocorre a constituição da secretaria executiva do conselho?
11. Conhece o regimento interno?
12. Qual a periodicidade de funcionamento da comissão temática a qual o senhor(a) pertence? E como é feito o processo de acompanhamento das ações?
13. Em sua opinião, o conselho cumpre o seu objetivo de acompanhar e deliberar a política da área?
14. Em sua opinião, o que poderia ser feito para a melhoria do funcionamento do conselho?

10. ANEXO



Concurso Público

ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

Data: 08/01/2012 - Tarde
Duração: 4 horas

Leia atentamente as instruções abaixo.

01- Você recebeu do fiscal o seguinte material:

a) Este Caderno, com 30 (trinta) questões da Prova Objetiva de Conhecimentos Específicos, sem repetição ou falha, conforme distribuição abaixo, e as propostas de temas para a Prova Discursiva:

Políticas Públicas	Gestão Governamental	Discursiva
51 a 60	61 a 80	Temas

b) Um Cartão de Respostas destinado às respostas das questões objetivas formuladas nas provas.

c) Um Caderno de Prova Discursiva.

02- Verifique se este material está em ordem e se o seu nome e número de inscrição conferem com os que aparecem no Cartão de Respostas. Caso contrário, notifique imediatamente o fiscal.

03- Após a conferência, o candidato deverá assinar no espaço próprio do Cartão de Respostas, com caneta esferográfica de tinta na cor azul ou preta.

04- No Cartão de Respostas, a marcação da alternativa correta deve ser feita cobrindo a letra e preenchendo todo o espaço interno do quadrado, com caneta esferográfica de tinta na cor azul ou preta, de forma contínua e densa.

Exemplo:

A	B	<input checked="" type="checkbox"/>	D	E
---	---	-------------------------------------	---	---

05- Para cada uma das questões objetivas, são apresentadas 5 (cinco) alternativas classificadas com as letras (A, B, C, D e E), mas só uma responde adequadamente à questão proposta. Você só deve assinalar uma alternativa. A marcação em mais de uma alternativa anula a questão, mesmo que uma das respostas esteja correta.

06- Será eliminado do Concurso Público o candidato que:

a) Utilizar, durante a realização das provas, telefone celular, bip, walkman, receptor/transmissor, gravador, agenda telefônica, notebook, calculadora, palmtop, relógio digital com receptor ou qualquer outro meio de comunicação.

b) Ausentar-se da sala, a qualquer tempo, portando o Cartão de Respostas.

Observações: Por motivo de segurança, o candidato só poderá retirar-se da sala após 1 (uma) hora a partir do início da prova.

O candidato que optar por se retirar sem levar seu Caderno de Questões não poderá copiar sua marcação de respostas, em qualquer hipótese ou meio. O descumprimento dessa determinação será registrado em ata, acarretando a eliminação do candidato.

Somente decorridas 3 horas de prova, o candidato poderá retirar-se levando o seu Caderno de Questões.

07- Reserve os 30 (trinta) minutos finais para marcar seu Cartão de Respostas. Os rascunhos e as marcações assinaladas no Caderno de Questões não serão levados em conta.



www.ceperj.rj.gov.br
sac@ceperj.rj.gov.br

POLÍTICAS PÚBLICAS

51. Nos últimos anos, a produção de políticas públicas por parte de governos tem despertado interesse crescente no Brasil, como desdobramento da consolidação da democracia e da necessidade de maior eficiência e melhores resultados das políticas sociais. São elementos constitutivos desse campo de conhecimento:

- A) o eleitorado, os partidos políticos, o sistema eleitoral e o Tribunal Superior Eleitoral
- B) as privatizações dos serviços públicos, as agências reguladoras, a parceria público-privada e os investimentos privados
- C) o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União, a Polícia Federal e a Receita Federal
- D) a própria política pública, a política, a sociedade política e as instituições responsáveis pela implementação das políticas públicas
- E) o sistema tributário nacional, os tributos diretos e indiretos, as transferências constitucionais para estados e municípios e a guerra fiscal

52. Durante o século passado, a administração pública brasileira esteve submetida a sucessivas reformas, que nem sempre ocorreram durante os períodos democráticos, mas repercutiram na forma de atuação da burocracia estatal.

Observe as afirmativas seguintes:

- I- O DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) implantou, durante o Estado Novo, o ingresso no serviço público através de concurso.
- II- O DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) substituiu, durante o Estado Novo, a administração pública burocrática por uma administração para o desenvolvimento.
- III- A Reforma Administrativa de 1967 procurou fazer, durante o regime militar inaugurado em 1964, uma melhor distinção entre administração direta e administração indireta.
- IV- A Reforma Administrativa de 1967 procurou assegurar, durante o regime militar inaugurado em 1964, uma maior autonomia na gestão das autarquias e empresas estatais.
- V- A Reforma Administrativa de 1967 procurou introduzir de forma pioneira, durante o regime militar inaugurado em 1964, os fundamentos da administração orçamentária.

A alternativa que indica exemplos de mudanças ocorridas durante os regimes autoritários é:

- A) I, II e III
- B) I, IV e V
- C) I, III e IV
- D) IV e V
- E) III e V

53. A organização e a atuação dos trabalhadores do setor público brasileiro encontram-se historicamente, e ainda hoje, fortemente influenciadas pelo sindicalismo corporativo implantado durante o primeiro governo Vargas.

É um dos pilares desse sistema de representação de interesses:

- A) a filiação sindical compulsória
- B) a unicidade sindical
- C) o poder normativo da Justiça Eleitoral
- D) o poder regulador do Ministério do Desenvolvimento Social
- E) o poder regulador do Ministério da Justiça

54. No que diz respeito à utilização do conceito de governança pública, no contexto democrático brasileiro a partir dos anos de 1990, pode-se afirmar que esse conceito tem sido usado quando se discute o seguinte:

- A) uma nova geração de reformas administrativas, procurando assegurar uma maior interação entre Estado e sociedade, no intuito de encontrar soluções para os problemas sociais
- B) uma nova geração de reformas políticas, tendo como objetivo melhorar a representação política no Congresso Nacional
- C) uma nova geração de reformas econômicas, tendo como objetivo a ação conjunta de Estado e mercado, no intuito de produzir crescimento econômico
- D) não apenas os resultados das políticas governamentais, mas a forma como se operacionalizou o gasto público
- E) não apenas os resultados das políticas governamentais, mas a forma como as instituições da administração direta e indireta foram envolvidas

55. A formação da agenda governamental nas sociedades democráticas é um processo complexo, gerando muitas vezes tensões e conflitos. No Brasil não é diferente, em razão das desigualdades sociais e de demandas não resolvidas. Leia as seguintes afirmações:

- I- A formação da agenda governamental conta com a participação do alto *staff* da administração pública, do Ministério Público e de parlamentares do Poder Legislativo.
- II- No mundo contemporâneo, a formação da agenda governamental sofre influência dos seguintes atores não governamentais: grupos de pressão, acadêmicos e opinião pública.
- III- Na maioria das vezes os grupos de pressão agem mais no sentido de incluir temas na agenda governamental, enquanto os acadêmicos utilizam seu forte poder de veto.
- IV- A agenda governamental pode ser definida como a lista de problemas ou assuntos que recebem atenção e prioridade por parte do governo e dos cidadãos.
- V- A formação da agenda governamental é influenciada pelas características próprias das instituições do Poder Executivo responsáveis pela produção de políticas públicas.

São corretas:

- A) II, IV e V
- B) I, II e III
- C) I, II e IV
- D) II, III e IV
- E) II, III e V

56. A "Avaliação de Processo" é utilizada no acompanhamento e na análise de programas sociais, como o Programa Bolsa Família, atualmente coordenado pelo Governo Federal. Das alternativas abaixo não é um aspecto abordado quando se realiza a "Avaliação de Processo" de um programa de transferência direta de renda:

- A) levantamento dos objetivos do programa
- B) identificação do público-alvo
- C) identificação das exigências para acesso ao programa
- D) levantamento das mudanças produzidas nas vidas dos beneficiários
- E) identificação da origem e do volume de recursos disponíveis

66. Os indicadores de desempenho são ferramentas estratégicas de gestão que permitem ao gestor adotar o seguinte procedimento:

- A) inferir resultados exatos sobre o futuro da organização
- B) descrever uma situação sob o ponto de vista qualitativo
- C) estabelecer correlações com referências adequadas
- D) tomar decisões que não dão lugar a comparações e generalizações
- E) elaborar uma estratégia de utilização não hierárquica

67. Os controles são instrumentos gerenciais que contribuem para o alcance das metas organizacionais ao regular a alocação e a utilização dos recursos da organização. A estratégia geral de controle organizacional que faz uso de regras, regulamentações e autoridade formal como forma de orientar o desempenho denomina-se:

- A) controle de mercado
- B) controle burocrático
- C) controle de mão
- D) auditoria interna
- E) auditoria externa

68. As práticas administrativas contemporâneas buscam novas formas de alocação de responsabilidades, distribuição de funções e gerenciamento das atividades dos funcionários. Um exemplo é o modelo de organização flexível. Nesse domínio, não se considera uma preocupação do modelo:

- A) o meio ambiente
- B) a interação das organizações com o mercado e com os clientes
- C) a estruturação das atividades por processo
- D) a utilização de tecnologia da informação
- E) o agrupamento dos processos produtivos e dos processos de apoio das empresas

69. A gestão de processos vincula-se ao trabalho de desenvolvimento e implantação de procedimentos de padronização como forma de aumentar a competitividade organizacional. Das alternativas abaixo, a que não pode ser considerada um desdobramento da padronização é:

- A) estabilização dos processos
- B) constituição de base sólida para a melhoria contínua
- C) qualidade na produção e nos serviços
- D) garantia de aumento nos lucros da empresa
- E) acúmulo de conhecimento

70. Entre os vários e diferentes exemplos de estruturação inovadora por processo, o exemplo que é definido como o resultado da combinação entre a forma de organizar o trabalho em grupos e a dimensão horizontal organizacional denomina-se:

- A) estrutura sistêmica
- B) organização em equipes
- C) descentralização simulada
- D) corporação virtual
- E) grupos de inovação

71. Os sistemas processadores de transações (SPTs) são sistemas de tecnologia da informação utilizados no processo de gestão e que dizem respeito a procedimentos do seguinte tipo:

- A) rotineiros em termos operacionais na empresa e de processamento de eventos apenas episódicos
- B) rotineiros em termos operacionais na empresa e de processamento de eventos recorrentes, estruturados e de caráter repetitivo
- C) não rotineiros em termos estratégicos na empresa e de processamento de eventos de natureza assistemática
- D) rotineiros em termos estratégicos da empresa e de suporte ao processo de tomada de decisão
- E) rotineiros e não rotineiros da empresa e de nível tático e de controle gerencial

72. A avaliação das tendências tecnológicas externas adquire importância por permitir às organizações compreender as mudanças dentro de um setor. Uma técnica muito utilizada para esse fim é o *benchmarking* que pode ser definido como o processo de:

- A) implementação de projetos tecnológicos baseados na delegação de poderes de tomada de decisão, autonomia e participação dos funcionários
- B) promoção de dinâmicas de grupo para explorar o potencial tecnológico criativo dos indivíduos para resolução de problemas
- C) imitação das melhores práticas tecnológicas de uma organização líder no setor
- D) comparação das melhores práticas e tecnologias de uma organização com as de outras empresas
- E) implementação de projetos de racionalização tecnológicos, planejados para construir uma organização eficiente e enxuta

73. O clima ético em uma organização refere-se aos processos pelos quais as decisões individuais e organizacionais são avaliadas e tomadas, com base em considerações acerca do que é certo e do que é errado. Dentre os fatores enunciados abaixo, eleja os que criam um clima mais propício para comportamentos éticos.

- I- Possuir um código de ética organizacional fraco e sem representatividade
- II- Considerar a ética como questão legal ou ferramenta de relações públicas
- III- Definir procedimentos claros para lidar com problemas éticos
- IV- Instituir quotas e incentivos impraticáveis para forçar as vendas
- V- Criar uma área de auditoria interna.

A alternativa que identifica corretamente esses fatores é:

- A) I, II e III
- B) II, III e IV
- C) III e V
- D) I, IV e V
- E) I, II, III e IV

74. A rotatividade de pessoal (fluxo de entradas e saídas dos funcionários) custa caro às empresas. Os custos de reposição de funcionários são divididos em custos de recrutamento, custos de seleção, custos de treinamento e custos de desligamento.

A alternativa que caracteriza custo de seleção é:

- A) atendimento aos candidatos
- B) checagem de referências
- C) tempo dos instrutores
- D) programas de integração
- E) formulários e custo do processamento

75. A remuneração total possui três componentes: a remuneração básica, os incentivos salariais e os benefícios. É um exemplo de benefício:

- A) salário por hora de trabalho
- B) plano de bonificação anual
- C) distribuição de ações da empresa
- D) refeições subsidiadas
- E) recompensas por resultados alcançados

76. A avaliação de desempenho é um processo dinâmico que tem como objetivo identificar o desempenho do funcionário em relação às atividades que ele exerce, às metas e resultados a serem alcançados e ao potencial de desenvolvimento. É considerado um método moderno desse tipo de avaliação:

- A) o método de escalas gráficas
- B) o método de pesquisa de campo
- C) o método de incidentes críticos
- D) o método de listas de verificações
- E) o método de avaliação participativa por objetivos

77. A abordagem de liderança que propõe que os comportamentos dos líderes eficazes variam de um contexto específico, onde a liderança é exercida, para outro é a:

- A) carismática
- B) situacional
- C) comportamental
- D) baseados em traços
- E) transformacional

78. Existem três fontes potenciais que promovem o estresse no trabalho: os fatores ambientais, os fatores organizacionais e os fatores individuais. Observe os seguintes fatores:

- I- Tolerância para ambiguidade
- II- Sobrecarga de trabalho
- III- Pressão das exigências e cobranças
- IV- Monotonia das tarefas
- V- Estabilidade emocional

São exemplos de fatores individuais:

- A) I e V
- B) I e III
- C) I, III e V
- D) I, III e IV
- E) II, III e IV

79. Uma cadeia de suprimento típica é formada por:

- A) governo, fornecedores de matéria-prima, indústria principal e consumidor final
- B) fornecedores de matéria-prima, indústria principal, atacadistas, distribuidores, varejistas e consumidor final
- C) fornecedores de matéria-prima, governo, indústria principal e consumidor final
- D) governo, indústria principal, varejistas e consumidor final
- E) governo, indústria principal, atacadistas, distribuidores, varejistas e consumidor final

80. O gerenciamento da cadeia de suprimentos tem atraído a atenção das empresas que procuram investir cada vez mais na implantação desse conceito, na busca por vantagem competitiva. Dentre as alternativas seguintes, aquela que não corresponde a uma característica dessa forma de gerenciamento é:

- A) integração de processos industriais e comerciais promovendo a eficiência organizacional
- B) busca de redução de custos, de desperdícios e de funções duplicadas
- C) parceiros não compartilham informações operacionais e estratégicas
- D) ênfase na satisfação plena do consumidor final
- E) formação de parcerias entre fornecedores e clientes ao longo da cadeia de suprimento

PROPOSTAS PARA A PROVA DISCURSIVA

Utilize o espaço disponível para rascunho neste Caderno de Questões e transcreva o seu texto para o local indicado no Caderno de Prova Discursiva.

Políticas Públicas

Questão 01

Produza um texto, utilizando o mínimo de 20 (vinte) linhas e o máximo de 30 (trinta) linhas, que atenda a uma das 3 (três) propostas apresentadas a seguir, de sua livre escolha.

Tema 1. Políticas Públicas e a Constituição de 1988

"No que se refere às competências concorrentes (ou comuns aos três níveis de governo), que são, em princípio, as principais geradoras das relações governamentais, os constituintes de 1988 fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis (...). A vasta lista de competências concorrentes indicaria que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo"

(Celina Souza, 2006).

Existe, entretanto, uma distância entre a intenção dos constituintes quando elaboraram o texto constitucional em 1988 e sua aplicação posterior. Citar e explicar as duas razões principais que tornam difícil uma maior cooperação entre os três níveis governamentais, quando da produção de políticas sociais.

GRADE DE AVALIAÇÃO - TEMA 1	
CONTEÚDO/CRITÉRIO	PONTUAÇÃO
A- Explicar como as duas razões citadas dificultam uma maior cooperação intergovernamental, na produção de políticas públicas relacionadas às competências concorrentes	0 a 10
B- Citar as duas razões principais que dificultam uma maior cooperação intergovernamental, na produção de políticas públicas relacionadas às competências concorrentes	0 a 5
C- Clareza, coesão e coerência	0 a 3
D- Correção gramatical	0 a 2

Tema 02. Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"... o enfoque exclusivamente técnico acerca das condições de sucesso das políticas estatais não é adequado ao exercício da capacidade de governo em um contexto democrático. Essa visão sempre predominou no País, levando a confundir eficácia operacional com concentração do poder decisório em agências-chave"

(Eli Diniz, 1995).

Explique a natureza do debate envolvido na passagem acima citada, e apresente dois desdobramentos negativos quando as agências governamentais adotam um padrão exclusivamente técnico na produção de políticas públicas.

GRADE DE AVALIAÇÃO - TEMA 2	
CONTEÚDO/CRITÉRIO	PONTUAÇÃO
A- Explicar a natureza do debate envolvendo capacidades governativas e a produção de políticas públicas, a partir de um padrão exclusivamente técnico	0 a 10
B- Apresentar dois desdobramentos negativos quando as agências governamentais adotam um padrão exclusivamente técnico na produção de políticas públicas	0 a 5
C- Clareza, coesão e coerência	0 a 3
D- Correção gramatical	0 a 2

Tema 3. Políticas Públicas e suas fases: formação da agenda, formulação, implementação e avaliação

Na avaliação de políticas públicas destacam-se dois tipos de estudos: a avaliação de processo e a avaliação de impacto (Ana Luiza Viana, 1996). Explique duas das principais diferenças metodológicas entre esses tipos de avaliação de políticas públicas, e indicar um aspecto das ações governamentais que é favorecido com esses dois tipos de avaliação.

GRADE DE AVALIAÇÃO - TEMA 3	
CONTEÚDO/CRITÉRIO	PONTUAÇÃO
A- Explicar duas das principais diferenças metodológicas entre a avaliação de processo e a avaliação de impacto	0 a 10
B- Indicar um aspecto das ações governamentais que é favorecido com estes dois tipos de avaliações (de processo e de impacto)	0 a 5
C- Clareza, coesão e coerência	0 a 3
D- Correção gramatical	0 a 2

Gestão Governamental**Questão 02**

Produza um texto, utilizando o mínimo de 20 (vinte) linhas e o máximo de 30 (trinta) linhas, que atenda a uma das 3 (três) propostas apresentadas a seguir, de sua livre escolha.

Tema 1. "O mundo moderno se caracteriza por tendências que envolvem: globalização, tecnologia, informação, conhecimento, serviços, ênfase no cliente, qualidade, produtividade, competitividade. Todas essas tendências estão afetando, e continuarão a afetar, a maneira pela qual as organizações utilizam as pessoas. Todas essas fortes tendências influenciam poderosamente as organizações e o seu estilo de administrar com as pessoas"

(Chiavenato, 2004, p.42).

Como decorrência dessas mudanças, pode-se identificar nas organizações quatro novos papéis da gestão de pessoas. Cite quais são, explicando suas principais características e como contribuem para a gestão de pessoas em um ambiente organizacional dinâmico e competitivo.

GRADE DE AVALIAÇÃO - TEMA 1	
CONTEÚDO/CRITÉRIO	PONTUAÇÃO
A- Citar os quatro novos papéis da gestão de pessoas	0 a 5
B- Explicar as principais características de cada um dos quatro critérios	0 a 5
C- Relacionar a contribuição de cada um deles para a atual gestão de pessoas	0 a 5
D- Clareza, coesão e coerência	0 a 3
E- Correção gramatical	0 a 2

Tema 2. Assumindo que o planejamento "é o processo consciente, sistemático de tomar decisões sobre metas e atividades que um indivíduo, um grupo, uma unidade de trabalho ou uma organização buscarão no futuro" (Bateman e Snell, 2006, p.117), cite e explique e articule os seis passos básicos de um processo formal de planejamento.

GRADE DE AVALIAÇÃO - TEMA 2	
CONTEÚDO/CRITÉRIO	PONTUAÇÃO
A- Citar os seis passos básicos de um processo formal de planejamento	0 a 5
B- Explicar os seis passos básicos de um processo formal de planejamento	0 a 5
C- Articular os seis passos básicos de um processo formal de planejamento	0 a 5
D- Clareza, coesão e coerência	0 a 3
E- Correção gramatical	0 a 2

Tema 3. As organizações são constituídas por uma dinâmica e complexa combinação de recursos que, quando integrados de forma processual, podem produzir resultados que aumentam a sua eficiência e a sua eficácia produtiva. Neste sentido, discorra sobre os fundamentos da gestão por processo, abordando os aspectos práticos de sua aplicação e os seus principais desafios.

GRADE DE AVALIAÇÃO - TEMA 3	
CONTEÚDO/CRITÉRIO	PONTUAÇÃO
A- Fundamentos teóricos	0 a 5
B- Abordar os aspectos práticos da aplicação da gestão por processo	0 a 5
C- Abordar os principais desafios da gestão por processo	0 a 5
D- Clareza, coesão e coerência	0 a 3
E- Correção gramatical	0 a 2