



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

VALDIR ANHUCCI

**A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO
ÂMBITO DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E
DO ADOLESCENTE**

Londrina
2015

VALDIR ANHUCCI

**A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO
ÂMBITO DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E
DO ADOLESCENTE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Serviço Social.

Orientador: Profa. Dra. Vera Lucia Tieko Suguihiro

Londrina
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Anhucci, Valdir .

A dimensão política do orçamento público no âmbito dos conselhos de direitos da criança e do adolescente / Valdir Anhucci. - Londrina, 2015.
247 f.

Orientador: Vera Lucia Tieko Suguihiro.

Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2015.

Inclui bibliografia.

1. Orçamento Público - Teses. 2. Dimensão Política - Teses. 3. Conselhos de Direitos - Teses. 4. Gestão Pública - Teses. I. Suguihiro, Vera Lucia Tieko . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

VALDIR ANHUCCI

**A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO ÂMBITO
DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vera Lucia Tieko
Suguihiro
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof.^a Dr.^a Silvia Alapanian
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Júnior
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof.^a Dr.^a Maria José de Rezende
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof.^a Dr.^a Odária Battini
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Londrina, 29 de janeiro de 2016.

À minha esposa Loren, por sua constante presença. Pelas palavras de apoio e pelo incentivo durante esse importante processo de formação profissional.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus que acredito e que me fortalece nos momentos de dificuldade e de angústia.

À minha esposa Loren, pela cumplicidade e por suas palavras de afeto e incentivo.

À minha mãe e ao meu irmão Antônio Carlos, pessoas a quem sou extremamente grato pela contribuição que sempre deram à minha trajetória pessoal e profissional.

À minha família, pelo cuidado, afeto, paciência e apoio diário.

Aos grandes amigos, de perto e de longe, que de alguma forma contribuíram na difícil tarefa de alcançar os meus objetivos.

À professora e orientadora Vera Lucia Tieko Suguihiro, pelo seu compromisso e sua dedicação na construção deste trabalho, pessoa com quem muito aprendi ao longo desses anos.

Aos professores, alunos e agentes universitários do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, os quais fizeram parte da minha formação acadêmica e profissional.

Aos professores membros da banca de defesa, que gentilmente aceitaram o convite, pela leitura cuidadosa e pelas valiosas contribuições.

À Universidade Estadual do Paraná (Unespar), campus Apucarana, pela licença integral concedida, e aos professores do Curso de Serviço Social que durante esse período assumiram minhas atividades, a fim de possibilitar as condições objetivas adequadas ao processo de formação profissional.

À Fundação Araucária e à Capes, pela concessão da bolsa.

Aos sujeitos entrevistados, pela sua importância e sua contribuição na conclusão da pesquisa.

*“Quem habita este planeta não é o Homem,
mas os homens. A pluralidade é a lei da Terra”.*

Hannah Arendt

ANHUCCI, Valdir. **A dimensão política do orçamento público no âmbito dos conselhos de direitos da criança e do adolescente**. 2015. 247f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

RESUMO

No atual modelo de gestão pública, o orçamento público se apresenta como um importante campo de disputa política no momento da definição de prioridades na aplicação dos recursos públicos. A efetivação dos direitos, a partir da implementação das políticas sociais públicas, requer democratizar o acesso às decisões em torno do orçamento público, o que exige maior capacidade de mobilização, de decisão e de controle social dos segmentos da sociedade sobre os gastos públicos. A construção coletiva das peças orçamentárias, envolvendo o debate e a disputa no que se refere à fixação de receitas e despesas, garante ao orçamento público uma dimensão política. Os Conselhos de Direitos se constituem em espaços públicos de participação e de controle social dos diferentes atores sociais e políticos no processo orçamentário por meio da expressão da dimensão política do orçamento, objeto de disputa e de debate. Reconhecer a dimensão política do orçamento público implica valorizar os Conselhos de Direitos enquanto espaços privilegiados na luta em defesa dos recursos públicos que financiam as políticas sociais públicas. Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objeto de estudo o orçamento público e a expressão da sua dimensão política no espaço do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, tendo como objetivo identificar e analisar como tem se expressado essa dimensão política no âmbito dos Conselhos de Direitos. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, que se utilizou da técnica de entrevista semiestruturada para a coleta de dados, tendo como entrevistados 12 (doze) conselheiros do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente da gestão 2013-2015, sendo 4 (quatro) da esfera municipal; 4 (quatro), da esfera estadual; e 4 (quatro), da esfera nacional. Para a análise e a interpretação dos dados coletados, foi utilizada a técnica chamada hermenêutica de profundidade. A partir da pesquisa, constatou-se que o orçamento público ainda é um tema distante dos Conselhos de Direitos. Prevalece a ideia de que as discussões e as decisões sobre os recursos públicos são prerrogativas do poder constituído, mantendo o caráter técnico e contábil em torno do processo decisório acerca do orçamento público em detrimento do seu caráter político. A percepção dos Conselhos de Direitos em torno das decisões sobre o orçamento público tem se reduzido às suas atribuições de gestão vinculadas ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA). Nessa perspectiva, ainda são grandes os desafios colocados para que o Conselho de Direitos seja capaz de interferir nas decisões sobre o orçamento público.

Palavras-chave: Orçamento Público. Dimensão Política. Conselhos de Direitos. Espaço Público. Gestão Pública.

ANHUCCI, Valdir. **The political dimension of the public budget under the Rights Councils of Children and Adolescents**. 2015. 247f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

ABSTRACT

In the current model of public management, the public budget is presented as a important political playing field when defining priorities in use of public resources. The realization of the rights from the implementation public social policies requires democratize access to decisions around the public budget, which requires greater capacity for mobilization, decision-making and social control of segments of society on public spending. The collective construction of budget parts, involving debate and dispute in as regards the fixing of revenues and expenses, guarantees the public budget one political dimension. Rights Councils constitute public spaces participation and social control of the different social and political actors in the process budget through the expression of the political dimension of the budget, subject to dispute and debate. Recognize the political dimension of public budget means value the rights councils as privileged spaces in the defense struggling of public resources to finance public social policies. In this sense, This research has as object of study the public budget and the expression of political dimension within the Board of Rights of Children and Teenager, aiming to identify and analyze as has been expressed this policy dimension in the context of rights councils. It is a qualitative research, which was used the interview technique for semi-structured data collection, with the respondents twelve (12) advisers to the Council for the Rights of Children and Adolescents management 2013 2015, 4 (four) the municipal level; 4 (four), the state level; and 4 (four), the national level. For the analysis and interpretation of data collected it used the technique called deep hermeneutics. From the research, it was found that the public budget is still a distant subject of Councils Rights. The prevailing idea that the discussions and decisions on resources prerogatives of the public are constituted power, keeping the technical nature and carrying around the decision-making process about the public budget over its political character. The perception of Rights Councils around the decisions on the public budget has been reduced to its management assignments linked to the Rights of Children and Adolescents Fund. From this perspective, still are big challenges for the Rights Council is able to interfere in the decisions on the public budget.

Key words: Public Budget. Dimension Policy. Rights Councils. Public Space. Public administration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDCA	Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente
CF	Constituição Federal
CMDCA	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COFI	Coordenadoria de Orçamento e Finanças
CONANDA	Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Recursos da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FDCA	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIA	Fundo da Infância e da Adolescência
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITR	Imposto Territorial Rural
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCA	Orçamento Criança e Adolescente
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SINDIFISCO	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 OS ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS, POLÍTICOS E CULTURAIS QUE INFLUENCIARAM A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA	26
1.1 DA COLÔNIA AO IMPÉRIO: AS PRÁTICAS E OS VÍCIOS POLÍTICOS CRISTALIZADOS HISTORICAMENTE.....	26
1.2 A REPÚBLICA: A CONCENTRAÇÃO DE PODER E O ALIJAMENTO POLÍTICO DOS SETORES POPULARES.....	45
2 A DIMENSÃO POLÍTICA COMO CONDIÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS E DO PROCESSO DEMOCRÁTICO	77
2.1 A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA NAS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL.....	77
2.2 OS CONSELHOS COMO LÓCUS DE DISPUTA POLÍTICA NO ÂMBITO DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	94
3 O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO CAMPO DE MEDIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	122
3.1 A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO E A DISPUTA PELO CONTROLE DO FUNDO PÚBLICO.....	122
3.2 LIMITES E POSSIBILIDADES NO EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO	151
4 O COTIDIANO DO CONSELHO DE DIREITOS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.....	167
4.1 AS AÇÕES DESEMPENHADAS PELO CONSELHO DE DIREITOS DURANTE O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	170
4.2 A CAPACIDADE DO CONSELHO DE DIREITOS EM INFLUENCIAR O ORÇAMENTO PÚBLICO	181
4.3 O CONSELHO DE DIREITOS ENQUANTO ESPAÇO DE DISPUTA POLÍTICA NO DEBATE SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO	188
4.4 O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	193
4.5 O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS DELIBERAÇÕES DAS CONFERÊNCIAS NA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	204
4.6 A GESTÃO DO FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	212
4.7 O CARÁTER PÚBLICO DAS INFORMAÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO	220

CONSIDERAÇÕES FINAIS	227
REFERÊNCIAS	232
APÊNDICES	242
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista	243
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	244
ANEXOS	246
ANEXO A – Parecer do Comitê de Ética.....	247

INTRODUÇÃO

O processo orçamentário previsto na Constituição Federal de 1988 passa a ter um novo instrumento de planejamento nas três esferas de governos. Trata-se do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), que se constituem nos elementos centrais para a composição das leis reguladoras da atividade orçamentária. Além das dimensões técnica e administrativa que permeiam as decisões em torno dessas leis, cumpre destacar que esse processo é eminentemente político, na medida em que expressa as escolhas sobre o destino dos recursos públicos a serem aplicados nas diferentes políticas públicas, com o acompanhamento e o controle social dos atores sociais e políticos envolvidos.

A importância de valorizar e de reconhecer a dimensão política do orçamento público está em construir estratégias que pressionem o poder constituído a aceitar que a gestão da coisa pública seja permeada pelos interesses dos mais variados segmentos sociais. Dessa forma, a dimensão política do orçamento público se expressa no processo de mobilização política da população, em sua luta por melhores condições de vida, o que requer a construção de um amplo diálogo, nos diferentes espaços públicos e nas decisões tomadas sobre o orçamento público.

A dimensão política do orçamento público implica, ainda, a busca pela superação de uma cultura política de subalternização ao poder constituído, rompendo com práticas autoritárias que alijam os diferentes segmentos da sociedade civil do debate em torno do orçamento público. Tal perspectiva impõe um desafio, qual seja, a possibilidade de resgatar diferentes formas de ações coletivas, potencializadas pela dimensão política no processo de organização e de socialização de informações e no desenvolvimento de uma gestão democrática voltada ao interesse coletivo.

Entre as condições objetivas exigidas para a efetivação das políticas públicas, destaca-se a destinação privilegiada de recursos financeiros à sua manutenção. Nessa perspectiva, o orçamento público ganha destaque, já que sua importância não é apenas econômica, mas, principalmente, tem um caráter político e social. A busca pela efetivação dos direitos da população impõe a necessidade de ampliar o debate e o diálogo em torno do destino de recursos públicos a serem aplicados nas políticas públicas. Sendo assim, a objetivação dos direitos

constitucionais em ações concretas está vinculada e condicionada às escolhas e às prioridades que estão dadas no âmbito do orçamento público, o que, por sua vez, exige a capacidade de organização e de mobilização da população no processo de disputa dos recursos públicos. Isso indica que as prioridades a serem fixadas no orçamento público é o resultado da disputa política ocorrida durante o seu processo de elaboração.

Para Oliveira (2009), é na estrutura de gastos e receitas do orçamento público que se revela sobre qual parcela da população recairá o maior ou o menor ônus da tributação, além de indicar quais os setores que mais se beneficiarão dos recursos públicos. Nessa perspectiva, a destinação e a aplicação de recursos para o financiamento das políticas sociais públicas exigem o acompanhamento e o controle social dos diferentes atores sociais em todo o processo orçamentário, no sentido de tencionar o poder público no momento em que se estabelecem as prioridades do orçamento público. Isso indica que tal orçamento não pode ser compreendido meramente como uma “[...] peça técnica e instrumental de política econômica e de planejamento, mediante a qual o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar determinados objetivos macroeconômicos” (OLIVEIRA, 2009, p. 90).

A partir da Constituição Federal de 1988, o processo de planejamento orçamentário é revestido de uma dimensão política dentro dos espaços públicos deliberativos, em que os assuntos de interesse comum devem ser submetidos ao debate público de caráter plural, garantindo o acesso às decisões que influenciam diretamente na vida cotidiana da população. Assim,

A nova moldura orçamentária legada pela Constituição de 1988 representou, de fato, uma grande contribuição para a construção de um Estado democrático. Recuperou formalmente as condições para o processo de planejamento, fortaleceu o poder do Legislativo na sua definição, integrou os níveis nacional, regional e setorial, preocupou-se com a questão relativa às desigualdades regionais de renda e transformou-se num instrumento potencial de controle da sociedade sobre o Estado (OLIVERIA, 2009, p. 102).

No entanto, a implementação daquilo que está instituído na Constituição Federal de 1988 não se dá sem um processo de pressão e de tencionamento dos setores que defendem a efetivação dos direitos inscritos na atual carta constitucional. Isso indica que a inserção da sociedade no debate sobre o orçamento

público não deve ser tratada como algo secundário, mas requer uma maior participação da sociedade no exercício do controle social sobre a coisa pública, principalmente sobre o destino de seus recursos, fundamentando-se na transparência pela democratização das ações do Estado.

Nessa perspectiva, a expressão da dimensão política do orçamento público passa pela redefinição da relação entre Estado e sociedade civil, o que significa democratizar e politizar a tomada de decisões sobre o orçamento público. O Estado deve se responsabilizar pelo provimento de políticas públicas, o que implica no cumprimento de sua obrigação na destinação de recursos no orçamento público. Por sua vez, cabe aos segmentos da sociedade civil lutar por maiores investimentos para ampliação e manutenção das políticas sociais, ocupando os espaços públicos de participação para exercer o controle social sobre a destinação e a aplicação dos gastos públicos.

Superar a concepção de orçamento público enquanto instrumento meramente técnico e contábil é condição para a politização dos assuntos vinculados ao destino dos recursos públicos. Isso significa problematizar a gestão pública na perspectiva de construir canais de diálogo contínuos capazes de tencionar politicamente as decisões vinculadas aos recursos que financiarão as políticas públicas.

No entanto, uma parcela significativa da sociedade brasileira continua alijada do processo de decisão acerca da coisa pública. A gestão pública ainda é marcada por posturas autoritárias e clientelistas, dificultando o acesso dos sujeitos sociais às decisões de caráter político, situação agravada pela prevalência de um Estado sob o domínio do projeto neoliberal. A resistência do poder público em criar um espaço de debate sobre o orçamento público é, em parte, fruto da herança antidemocrática prevalente na administração pública do Brasil. A tomada de decisões sobre o orçamento público é compreendida como prerrogativa do poder constituído, em que se naturaliza o alijamento de amplos segmentos sociais e políticos do processo de decisão sobre os assuntos de interesse público. Mantém-se a tradicional centralização do poder público em tomar as decisões, verticalizando a relação entre o Estado e a sociedade civil, com o predomínio da cultura política antidemocrática no âmbito da gestão pública.

A condição de instrumento revestido de dimensão política requer que o orçamento público seja submetido ao controle democrático, função a ser exercida

pelos segmentos sociais comprometidos com a consolidação e a manutenção das políticas sociais públicas. Para Salvador e Teixeira (2014), diante do histórico domínio do Estado brasileiro sobre os recursos públicos, urge a necessidade da compreensão sobre os constantes enfrentamentos entre os setores que disputam o orçamento público.

A percepção e a apreensão dos interesses que estão colocados nas disputas em torno do orçamento público podem contribuir para que os espaços públicos democráticos sejam valorizados e ocupados no processo decisório do orçamento em questão. Dessa forma, a participação adquire valor significativo, na medida em que deve tencionar o poder constituído, no sentido de vislumbrar a possibilidade de o cidadão comum ocupar os espaços públicos e de se organizar politicamente, protagonizando as mudanças a partir do exercício cotidiano da disputa pelo poder. Trata-se de um movimento político complexo e necessário para a consolidação de um novo modelo de gestão pública democrático.

Portanto, esse orçamento, ao fixar as receitas e as despesas, determina os setores que se beneficiarão por meio do fundo público. Este é distribuído via orçamento, privilegiando segmentos sociais de acordo com sua maior ou menor influência sobre o Estado brasileiro e, conseqüentemente, sobre o processo orçamentário. No contexto neoliberal, em face às ameaças que estão postas à democracia, Teixeira (2012) chama a atenção para o acirramento das desigualdades entre as classes sociais no que se refere à disputa pelo fundo público.

Frente à crise do capitalismo, os recursos públicos são direcionados com base em outras prioridades, reduzindo significativamente os recursos aplicados nas políticas sociais. Nessas condições, acentua-se a disputa em torno dos recursos públicos, em especial entre os setores dominantes que se utilizam de todas as estratégias para se apropriar de uma parcela cada vez maior do fundo público. Diante desse contexto, destacou-se a relação entre a atual crise e a redução significativa dos recursos aplicados nas políticas sociais. Tal conjuntura coloca a necessidade de os setores populares ocuparem os espaços públicos a fim de empreenderem uma luta política “[...] contra a usurpação do fundo público para salvar o capital [...]” (BOSCHETTI, 2012, p. 36).

Ao fazer referência a Francisco de Oliveira, Behring (2008) afirma que o fundo público se constitui como elemento determinante para a reprodução do capital,

assim como para a reprodução da força de trabalho. Isso indica uma tensão desigual em torno da divisão do financiamento público. Sendo assim,

O fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública, um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento público [...] (BEHRING, 2008, p. 52-53).

A perspectiva que se coloca para o fundo público é a necessidade do seu crescimento com vistas a garantir o desenvolvimento das forças produtivas. Segundo Salvador (2010b), além de considerar a função exercida pelo fundo público no desenvolvimento das políticas macroeconômicas, o Estado, via recursos públicos, é o grande responsável por financiar as políticas sociais como uma das formas de se garantir a reprodução da força de trabalho, na medida em que tais políticas são consideradas salários indiretos dos trabalhadores. Nesse sentido, a acumulação produtiva no âmbito do capitalismo tem o fundo público como algo essencial, pois são os recursos públicos do Estado que propiciam a manutenção do capitalismo tanto na esfera econômica quanto na garantia do contrato social a partir da expansão das políticas sociais. Assim,

[...] ocorre na sociedade uma disputa por recursos desse fundo no âmbito do orçamento estatal. O orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Os interesses dentro do Estado capitalista são privados e, a partir da década de 1980, há um domínio hegemônico do capital financeiro. Sob o comando das políticas neoliberais foi esgarçada a liberalização financeira com o enfraquecimento do Estado e da proteção social, sob efeito dos juros do serviço da dívida, potencializando a crise estrutural do capitalismo. A proposta neoliberal inclui a passagem da proteção social para o mercado, transformando benefícios da seguridade social em “novos produtos” da especulação financeira (SALVADOR, 2010, p. 387).

Diante de um contexto de redução dos direitos, é preciso valorizar a dimensão política do orçamento público, superando o alijamento da sociedade civil em torno da questão orçamentária. Sendo assim, os Conselhos se colocam como

importantes instrumentos políticos para a tomada de decisões sobre os recursos públicos que financiam as políticas públicas.

Nesse sentido, a ampliação da participação social da sociedade civil organizada deve se dar pela consolidação dos espaços públicos, como os Fóruns Públicos, as Conferências, os Conselhos e outros criados constitucionalmente. Esse novo modelo de gestão pública previsto na Constituição Federal de 1988 é resultante de importantes mobilizações promovidas no final da Ditadura Militar, em que a sociedade civil organizada lutou em defesa de um país mais democrático.

Dessa maneira,

No decorrer da década de 1980, o Brasil foi palco de um intenso processo de revitalização das organizações e manifestações das classes subalternas no campo da sociedade civil. Especialmente, a partir da segunda metade dos anos 1980, demandas por direitos de cidadania e de participações nos canais institucionais, que abrigam direta ou indiretamente as políticas públicas, passaram a ser comumente evidenciadas como o eixo da luta das organizações e movimentos sociais pela conquista e ampliação da democracia (DURIGUETTO, 2012, p. 309-310).

Na década de 1980, com a abertura dos canais de participação social instituídos com a promulgação da Constituição Federal de 1988, surgem os Conselhos de Direitos e Conselhos Gestores enquanto importantes espaços de participação na gestão das políticas públicas. Tratam-se de espaços privilegiados para o exercício da participação e do controle social, com vistas a ampliar o acesso da população às decisões em torno da gestão pública.

Nessa perspectiva, os Conselhos têm se apresentado como espaços participativos inéditos, com possibilidades de viabilizar uma maior participação da sociedade na luta pela efetivação e ampliação dos direitos conquistados, além de “[...] contribuir para a continuidade do processo de criação de uma cultura democrática, baseada na participação e no controle da coisa pública” (DURIGUETTO, 2012, p. 312). A atuação dos Conselhos se concretiza no processo de definição das prioridades em torno dos recursos públicos, a partir de uma organização política com capacidade de tencionar o poder constituído em defesa do interesse coletivo. Isso impõe aos Conselhos o desafio de resgatar diferentes formas de ações coletivas, mediadas pela dimensão política no processo de organização e

socialização das decisões sobre as políticas públicas, principalmente no que se refere aos recursos públicos que as financiam.

A importância dos Conselhos enquanto espaços de disputa política está na possibilidade de romper com a visão unitária e hegemônica da classe dominante sobre o destino dos recursos públicos. A desconstrução da concepção de que o orçamento público deve ser tratado como objeto de decisões meramente técnicas é que garante a dimensão política desse orçamento. É enquanto locus de deliberações que os Conselhos de Direitos se revestem de dimensão política, configurando-se como espaços de fortalecimento das liberdades democráticas e colocando-se como instrumentos de resistência às ações do Estado, que, com frequência, fixa prioridades no orçamento público para o atendimento aos interesses privados. Portanto, a compreensão do Conselho de Direitos como espaço público plural, divergente e de disputa de interesses é a condição para entender a dimensão política do orçamento público.

Nesse sentido, ocupar os espaços dos Conselhos contribui para que se reverta o distanciamento da população em torno das decisões políticas que afetam a todos. No Brasil, se, por um lado, esses espaços estão assentados sobre uma estrutura social marcada por práticas autoritárias, permeada pela cultura política antidemocrática, a qual prevaleceu ao longo da história, por outro lado, no contexto atual, a direção política, econômica e social está sob a égide do projeto neoliberal, que vem contribuindo com o processo de despolitização dos espaços públicos, com adoção de alternativas pautadas em ações individuais para a resolução dos problemas cotidianos.

Os Conselhos de Direitos, ao se configurarem como espaços participativos e de caráter político, podem contribuir para a construção de agendas vinculadas aos interesses dos segmentos sociais que representam. Com isso, abriu-se um campo de possibilidades no enfrentamento do modelo antidemocrático e verticalizado prevalente na gestão das políticas públicas, além da construção de um posicionamento político contrário ao modelo neoliberal vigente nos dias atuais. Destarte, valorizar a dimensão política do orçamento público na perspectiva de submetê-lo aos diferentes olhares, assim como de democratizar as decisões sobre ele, indica a importância que os Conselhos e outros espaços públicos têm no processo de gestão das políticas públicas e dos recursos que as financiam.

Isto posto, algumas questões merecem uma reflexão mais aprofundada: o orçamento público tem sido objeto de debate dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente? Os Conselhos de Direitos têm participado do processo de controle social sobre as decisões em torno dos recursos públicos voltados para a população infantojuvenil? Os Conselhos de Direitos têm organizado uma agenda de debate, envolvendo os diferentes atores sociais, na definição de prioridades sobre o orçamento público? As prioridades implementadas pelo poder público, bem como a definição de gastos com as políticas públicas, têm se pautado nas deliberações das Conferências e nas decisões dos Conselhos de Direitos? Os Conselhos de Direitos têm se constituído como espaço público, plural e de disputa democrática no processo de planejamento, de deliberação e de implementação do orçamento público?

Foram esses os questionamentos que motivaram a investigação, tendo como objeto de estudo, O ORÇAMENTO PÚBLICO E A EXPRESSÃO DA SUA DIMENSÃO POLÍTICA NO ÂMBITO DOS CONSELHOS DE DIREITOS E DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

A pesquisa tem por objetivo geral: identificar e analisar a expressão da dimensão política do orçamento público no âmbito dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Enquanto objetivos específicos destacaram-se os seguintes:

- ✓ Identificar e analisar a compreensão dos Conselhos de Direitos sobre o orçamento público;
- ✓ Identificar e analisar como se expressa a dimensão política do orçamento público nos diferentes Conselhos de Direitos, em nível municipal, estadual e nacional;
- ✓ Analisar as relações estabelecidas entre o Poder Público e a sociedade civil na disputa por recursos públicos;
- ✓ Identificar e analisar a organização, a mobilização e a participação dos Conselhos de Direitos no processo de planejamento, na execução e no controle orçamentário.

O interesse pelo estudo sobre o tema dos Conselhos de Direitos teve início a partir do ingresso no curso de especialização “Política Social e Gestão de Serviços Sociais”, da Universidade Estadual de Londrina (UEL) – de 2004 a 2005 –, cujo trabalho de monografia abordou a trajetória do CMDCA do município de

Junqueirópolis-SP. No Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social da UEL – de 2005 a 2007 –, o tema tratado foi a participação e o controle social no CMDCA do município de Londrina. Mais recentemente, na condição de docente do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Paraná (Unespar), *campus* Apucarana, foram desenvolvidas as seguintes pesquisas: “O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na Perspectiva da Participação e do Controle Social”, no período de 2009 a 2011, e “O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente enquanto espaço público e sua dimensão política no processo de gestão do Orçamento Público”, no período de 2011 a 2013.

O caminho percorrido até aqui possibilitou maior amadurecimento e acúmulo de experiência para a melhor compreensão sobre os diferentes aspectos relacionados ao espaço dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, mas ainda carece de um aprofundamento reflexivo-crítico. Dessa forma, a opção por estudar a dimensão política do orçamento público no âmbito dos Conselhos de Direitos está vinculada aos resultados obtidos, a partir de sucessivas aproximações com a realidade social dos Conselhos, sendo fruto desse processo investigativo percorrido enquanto pesquisador nos últimos anos.

Assim, esta pesquisa se configurou como uma investigação de natureza qualitativa, a qual, segundo Minayo (1994) e Chizzotti (2003), pressupõe uma relação dinâmica entre o sujeito e o mundo real, uma interdependência viva entre pesquisador e objeto¹ de pesquisa a ser construído, com um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do investigador.

Nesse processo, o conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados e conectados por uma teoria explicativa, mas o pesquisador é parte integrante do processo de conhecimento: interpretando os fenômenos e atribuindo-lhes um significado a partir de uma série de determinações, na medida em que “[...] toda pesquisa leva embutida em sua formulação as opiniões e as maneiras de pensar de quem a formulou e de quem a realizou, as quais pertencem ao reino qualitativo” (QUEIROZ, 1992, p. 24).

Para Minayo (1994), a pesquisa qualitativa, no âmbito das Ciências Sociais, responde a questões muito particulares, voltando-se para realidades que não podem ser quantificadas. Portanto, a pesquisa qualitativa

¹ O objeto de pesquisa não se expressa como um dado inerte e neutro, mas encontra-se repleto de significados e de relações empreendidas por sujeitos concretos que as criam em suas ações.

[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. [...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, medidas e estatísticas (MINAYO, 1994, p. 21-22).

A pesquisa se pautou na documentação indireta (LAKATOS, MARCONI, 1990), constituída por um aprofundamento teórico mediante extensa pesquisa bibliográfica, utilizando as fontes da imprensa escrita, como periódicos, jornais, revistas, publicações – livros, teses, dissertações e outros meios necessários – de autores, que, nas suas diferentes obras, discutem de forma crítica as temáticas anteriormente referenciadas.² Além disso, o estudo utilizou a pesquisa de documentação direta (LAKATOS, MARCONI, 1990), de campo, com o intuito da concretização de um levantamento de dados com elementos e indicadores que possibilitassem maior compreensão sobre as expressões da dimensão política do orçamento público.

O universo da pesquisa empírica foi constituído por conselheiros do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) do município de Londrina, cujo universo foi composto por 76 (setenta e seis) conselheiros titulares e 76 (setenta e seis) conselheiros suplentes do biênio 2013-2015. Participaram como sujeitos da pesquisa 4 (quatro) conselheiros do CONANDA, 4 (quatro) conselheiros do CEDCA e 4 (quatro) conselheiros do CMDCA de Londrina. Os conselheiros foram escolhidos a partir dos seguintes critérios: representantes do poder público e da sociedade civil, participação e assiduidade nas reuniões e membros em outras gestões do Conselho, levando em consideração o tempo de experiência acumulada.

A coleta de dados se deu pela técnica da entrevista semiestruturada, valendo-se de um roteiro com perguntas abertas. Segundo Cruz Neto (1994), a entrevista semiestruturada se caracteriza pela articulação das duas modalidades existentes: a estruturada, em que as perguntas são formuladas antecipadamente; e a não estruturada, em que o pesquisador aborda livremente o tema da pesquisa. A

² Sobre pesquisa bibliográfica, ver Lima e Miotto (2007).

importância dessa técnica está no fato de que “[...] a entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais” (CRUZ NETO, 1994, p. 57).

Chizzotti (2003, p. 57) usa o termo entrevista dirigida, definindo-o como

[...] um tipo de comunicação entre um pesquisador que pretende colher informações sobre fenômenos e indivíduos que detenham essas informações e possam emití-las. As informações colhidas sobre fatos e opiniões devem constituir-se em indicadores de variáveis que se pretende explicar. É, pois, um diálogo preparado com objetivos definidos e uma estratégia de trabalho.

Segundo May (2004), a entrevista semiestruturada envolve a utilização dos métodos estruturados e dos focalizados. Tratou-se de um tipo de entrevista em que, embora as perguntas normalmente são especificadas, o entrevistador teve a liberdade para ir além das respostas, tendo, então, a oportunidade de registrar informações de caráter qualitativo sobre o assunto em questão, o que lhe permitiu “[...] mais espaço para sonhar além das respostas e, assim, estabelecer um diálogo com o entrevistado” (MAY, 2004, p. 148). Além da maior reflexividade que a entrevista semiestruturada permite ao entrevistador e da necessidade de conhecimento do contexto e do domínio do conteúdo da entrevista, May (2004) chama a atenção para a importância de que é o próprio pesquisador que conduz a pesquisa. Entre as vantagens da entrevista semiestruturada, destaca-se o fato dessa técnica permitir “[...] que as pessoas respondam mais nos seus próprios termos do que as entrevistas padronizadas, mas ainda forneçam uma estrutura maior de comparabilidade do que as entrevistas padronizadas” (MAY, 2004, p. 148).

As entrevistas foram realizadas de forma individual e agendadas a partir de um prévio contato, com autorização para a gravação e com a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE B). Em seguida, foi feita a transcrição das falas na íntegra. Queiroz (1988) adverte para a importância de o próprio pesquisador realizar a entrevista e, posteriormente, transcrevê-las.

Ouvir e transcrever a entrevista constitui, para ele, um exercício de memória em que toda a cena é revivida: uma pausa do informante, uma tremura de voz, uma tonalidade diferente, uma risada, a utilização de determinada palavra em certo momento, reavivam a recordação do estado de espírito que então detectou em seu interlocutor, revelam aspectos da entrevista que não haviam sido

lembrados quando efetuou o registro do dia no caderno de campo, ou mesmo dão a conhecer detalhes que, no momento da entrevista, lhe escaparam. Cada vez que re-escuta a gravação, refaz de certo modo o contexto todo da entrevista na lembrança para explorá-la mais a fundo (QUEIROZ, 1988, p. 82).

Segundo May (2004), tanto o ato de entrevistar quanto as entrevistas se fundamentam nos métodos que motivam e estabelecem diálogos entre as pessoas sobre um assunto específico, ou sobre um conjunto de assuntos, além das interpretações que o pesquisador realiza sobre os dados que resultaram desse diálogo. Nessa perspectiva, a importância das entrevistas está em sua capacidade de gerar

[...] compreensões ricas das biografias, experiências, opiniões, valores, aspirações, atitudes e sentimentos das pessoas. Entretanto, para alcançar isso, os pesquisadores sociais precisam entender a dinâmica das entrevistas, aprimorar a própria utilização do método e entender os diferentes métodos de conduzir entrevistas e analisar os dados, além de ter consciência de seus pontos fortes e limitações (MAY, 2004, p. 145).

A identidade do entrevistado foi preservada, e, para tanto, foram utilizados nomes fictícios para cada sujeito da pesquisa. Foi aplicado um pré-teste, a fim de verificar as possíveis necessidades de ajustes das questões elaboradas (APÊNDICE A).

Na transcrição das falas, foi preservado o conteúdo obtido na gravação, tendo como escopo metodológico que “É sobre o documento escrito que passará a trabalhar o pesquisador, que entra assim numa nova fase de sua labuta” (QUEIROZ, 1988, p. 86). A importância desse fazer é que o material escrito permite, ao pesquisador, uma outra forma de trabalho,

[...] a consciência de que durante a pesquisa, estará trabalhando com dois materiais distintos: as narrativas orais, que o pesquisador registra e que estão presentes durante a análise, e o material escrito, que lhe exige novas atenções (DEMARTINI, 1992, p. 54).

Para a análise e a interpretação dos dados coletados, foi utilizada a técnica denominada Hermenêutica de Profundidade. Para Thompson (1995), trata-se de um referencial que considera o objeto de análise como sendo uma construção simbólica significativa, o que impõe a necessidade de interpretação. O autor ainda

ressalta que as formas simbólicas se apresentam inseridas em diferentes contextos sociais e históricos, o que lhes possibilitam a condição de construções simbólicas significativas, estando estruturadas internamente de diversas maneiras.

Nesse sentido, apresenta-se a importância da Hermenêutica de Profundidade, em função de ser um referencial capaz de possibilitar a inter-relação de vários métodos de análises. Assim, a Hermenêutica de Profundidade

[...] apresenta, não tanto uma alternativa aos métodos de análises existentes, mas um referencial metodológico geral, dentro do qual alguns desses métodos podem ser situados e ligados entre si. Ela nos possibilitará perceber o valor de certos métodos de análise, realçando, ao mesmo tempo, seus limites (THOMPSON, 1995, p. 356).

Thompson (1995) considera como construções simbólicas significativas as ações, as falas e os textos no processo de compreensão e de interpretação. O autor chama atenção para o fato de que,

[...] embora vários tipos de análise formal, estatística e objetiva sejam perfeitamente apropriadas e até mesmo vitais de forma geral na análise social, e na análise das formas simbólicas em particular, esses tipos de análises se constituem, na melhor das hipóteses, num enfoque parcial ao estudo dos fenômenos sociais e das formas simbólicas (THOMPSON, 1995, p. 358).

Dessa maneira, esses métodos de análises são considerados parciais, pois,

[...] embora possam ser analisadas pormenorizadamente por métodos formais ou objetivos, inevitavelmente apresentam problemas qualitativamente distintos de compreensão e interpretação. Os processos de compreensão e interpretação devem ser vistos, pois, não como dimensão metodológica que exclua radicalmente uma análise formal ou objetiva, mas antes como uma dimensão que é ao mesmo tempo complementar e indispensável a eles (THOMPSON, 1995, p. 358).

A importância atribuída à Hermenêutica de Profundidade, para Thompson (1995), está na experiência humana como sendo sempre histórica, o que requer considerá-la e valorizá-la, pois “[...] uma nova experiência é sempre assimilada aos resíduos do que passou, e no sentido de que, ao procurar compreender o que é

novo, nós sempre e necessariamente construímos sobre o que já está presente” (THOMPSON, 1995, p. 360). Nesse aspecto, a compreensão daquilo que é novo, ou de uma nova experiência, indica que o fenômeno considerado novo está intimamente vinculado ao que veio antes. No entanto, o autor alerta que os “resíduos do que passou”, além de serem a base para se assimilar novas experiências, seja no presente, seja no futuro, também podem servir, “[...] em circunstâncias específicas, para esconder, obscurecer ou mascarar o presente” (THOMPSON, 1995, p. 361). Daí a importância da Hermenêutica de Profundidade, que procura mostrar que os seres humanos estão sempre colocados no âmbito de tradições históricas.

A pesquisa buscou desvelar as formas como estão postos o debate e a disputa política entre os diferentes atores sociais no trato de questões que envolvem o orçamento público e a gestão pública. Isso requer compreender as mediações históricas e as contradições que perpassam o processo decisório em torno do orçamento público no espaço do Conselho de Direitos. As categorias teóricas-empíricas que nortearam o estudo foram: a relação Estado e sociedade civil, a dimensão política, o espaço público, a gestão pública, o orçamento público, a participação e o controle social.

A tese foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro capítulo, foram abordados os aspectos sócio-históricos, políticos e culturais que determinaram a construção da sociedade brasileira. Assim sendo, esse capítulo discutiu as práticas, os costumes e os vícios prevalentes nos diferentes períodos históricos, no âmbito da gestão pública. O capítulo procurou abordar o período Colonial, o Império e a República, os quais se pautavam em um modelo de gestão verticalizado, burocrático e autoritário, não considerando a participação dos diversos segmentos da sociedade, em especial, aqueles vinculados às classes trabalhadoras. O capítulo apontou ainda para as práticas que permearam a gestão pública no Brasil, com reflexos até nos dias atuais, principalmente no que diz respeito à condução da coisa pública, ainda fortemente marcada por posturas autoritárias, patrimonialistas e clientelistas.

O segundo capítulo tratou sobre a dimensão política dos espaços públicos na relação entre Estado e sociedade, destacando o processo de disputa política para a consolidação dos espaços públicos, com seus limites e possibilidades para a efetivação da democratização da gestão pública. Outro aspecto abordado foi a reflexão sobre os espaços participativos como os dos Conselhos de Direitos,

valorizando-os enquanto espaços de luta política no âmbito da gestão pública, enquanto lócus de decisões em torno das políticas públicas, procurando vincular a dimensão política dos Conselhos ao processo decisório no campo da gestão pública.

O terceiro capítulo abordou a discussão sobre a dimensão política do orçamento público, com o objetivo de desmistificar a visão reduzida que se tem do orçamento, ao compreendê-lo apenas como uma peça técnica e contábil. A reflexão sobre o orçamento público foi tratada no campo da disputa política, atribuindo-lhe, assim, uma dimensão política. O fundo público também foi contemplado no presente estudo sobre o orçamento, trazendo elementos que apontam o seu caráter desigual tanto na sua constituição quanto na sua distribuição. Ainda nesse capítulo, abordou-se sobre os Conselhos, na perspectiva de explicitar o debate do controle democrático do orçamento público no âmbito dos espaços participativos, explicitando também os seus limites e suas possibilidades no processo de participação, de decisão e de controle social sobre o orçamento público, bem como sobre o destino dos recursos públicos.

O quarto capítulo teve como objetivo a interpretação dos dados coletados, buscando explicitar a expressão da dimensão política do orçamento público no âmbito dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Nessa perspectiva, a partir das ações desenvolvidas pelos Conselhos de Direitos, fundamentada na metodologia da Hermenêutica de Profundidade, foi possível compreender as determinações sócio-históricas do processo de decisão em torno do orçamento público.

Nas considerações finais, procurou-se assinalar os limites, as possibilidades e as contradições colocadas aos Conselhos de Direitos no exercício da gestão pública, assim como o exercício de seu papel durante o processo decisório do orçamento público.

1 OS ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS, POLÍTICOS E CULTURAIS QUE INFLUENCIARAM A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

O presente capítulo teve por objetivo refletir sobre as práticas e costumes que influenciaram a gestão pública nos diferentes momentos históricos da realidade brasileira, compreendendo o período que se estendeu desde a Colônia até a República no Brasil. Buscou-se destacar a prevalência de um modelo de gestão verticalizado, burocrático e autoritário, inviabilizando o acesso de diferentes segmentos sociais às decisões em torno da coisa pública. Ao abordar os aspectos sócio-históricos, políticos e culturais que determinaram a construção da sociedade brasileira, vislumbraram-se as práticas que permearam a gestão pública no Brasil e os seus reflexos nos dias atuais, considerando que o trato da coisa pública continua fortemente influenciado por posturas autoritárias, patrimonialistas e clientelistas.

1.1 DA COLÔNIA AO IMPÉRIO: AS PRÁTICAS E OS VÍCIOS POLÍTICOS CRISTALIZADOS HISTORICAMENTE

A compreensão da sociedade brasileira atual exige um processo de reflexão que resgate aspectos importantes dos diferentes períodos históricos da nossa formação sócio-histórica, política e cultural, na medida em que contribui para o entendimento sobre “[...] o peso de um passado colonial e escravista e um presente marcado pela dependência em relação às economias dominantes do mundo atual” (VITA, 1999, p. 11). Segundo Prado Júnior (2000), a compreensão do Brasil contemporâneo exige “ir tão longe”, não só se valendo de aspectos históricos, mas buscando dados fundamentais para compreender os dias atuais. Nesse sentido, é preciso analisar

[...] os elementos da vida brasileira contemporânea; “elementos” no seu sentido mais amplo, geográfico, econômico social, político. O passado, aquele passado colonial que referi acima, aí ainda está, e bem saliente; em parte modificado, é certo, mas presente em traços que não se deixam iludir. Observando o Brasil de hoje, o que salta a vista é um organismo em franca e ativa transformação e que não se sedimentou ainda em linhas definidas, que não “tomou forma”. É verdade que em alguns setores aquela transformação já é profunda e é diante de elementos própria e positivamente novos que nos encontramos. Mas isso, apesar de tudo, é excepcional. Na maior parte dos exemplos, e no conjunto, em todo o caso, atrás daquelas

transformações que às vezes nos podem iludir, sente-se a presença de uma realidade já muito antiga que até nos admira de aí achar e que não é senão aquele passado colonial (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 3).

Levando em consideração a influência exercida pelo passado em nosso tempo contemporâneo, o resgate de aspectos históricos, políticos, culturais e sociais presentes no período colonial, no Império e também no período republicano, pode contribuir de forma significativa para a reflexão sobre a forte presença nos dias de hoje de práticas autoritárias, clientelistas,³ patrimonialistas⁴ e antidemocráticas, uma vez que

Portugal ligou inteiramente a sua vida corrompida à desta pátria, colou-se a ela: fez da existência da oprimida colônia o programa exclusivo da sua política, incluindo, finalmente, a mesma política nos nossos destinos. Como contundia para dominar, e feria para fazer sangrar, essa política, colada ao Brasil, contaminava-o, em todas as formas de direção social, até que a nova pátria teve de viver sob uma crosta de infecção. Porque fossem totalmente sinistros os nossos destinos, houve a conjuntura em que a totalidade política metropolitana para aqui se transportou, com o Estado português que as naus fujonas de D. João VI nos trouxeram (BOMFIM, 1996, p. 551).

³ Trata-se da prática do favor que possibilitava aos fazendeiros o controle sobre sua extensa clientela, ou seja, o controle sobre seus agregados, moradores pobres, camaradas, afilhados, entre outros. Assim, nas relações entre grupos dominantes e dominados, além de implicar ligações em que prevaleciam interesses de ambas as partes, eram relações marcadas principalmente por associações morais (VITA, 1999). Tais associações morais “Eram compromissos de natureza pessoal que prendiam – e sujeitavam – o agregado ao fazendeiro. Baseados em valores morais compartilhados por um e outro, tais como fidelidade e a lealdade, esses compromissos exigiam de ambas as partes uma contínua **prestação de favores**, assim como uma permanente **retribuição dos favores** recebidos. Era a prática do **favor**, portanto, que articulava as relações entre senhores e homens pobres livres” (VITA, 1999, p. 50, grifos do autor). Embora envolvendo outros interesses, é preciso ressaltar que a prática do clientelismo ainda é muito forte nos dias atuais, na medida em que prevalece a troca mútua de favores entre os setores dominantes e dominados, em especial no âmbito da gestão pública. O voto tem sido frequentemente utilizado em troca de inúmeros favores, reforçando a manutenção de posturas clientelistas.

⁴ Segundo Faoro (2008), o patrimonialismo em um estágio inicial se constitui por meio do estamento com o objetivo de se apropriar das oportunidades econômicas com vistas a usufruir dos bens, das concessões dos cargos, diante de uma confusão entre o setor público e o privado. Em seguida, há a passagem do patrimonialismo pessoal para o patrimonialismo estatal, tendo como estratégia a utilização do mercantilismo como técnica para conduzir a economia, com vistas a atender os interesses privados. Nessa perspectiva, “[...] a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se desmancham gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi” (FAORO, 2008, p. 819).

No que diz respeito ao período colonial, Novais e Mota (1996) chamam a atenção para a articulação entre o colonialismo e o absolutismo, já que o processo de colonização do Novo Mundo foi patrocinado por Estados absolutistas que estavam em formação na Europa.

A expansão ultramarina, que culminou com o processo de colonização, dá-se simultaneamente e contemporaneamente à constituição dos Estados nacionais organizados em regimes de monarquias absolutistas. Para Novais (1998), o período entre os séculos XIV e XVII foi marcado pela expansão ultramarina e pelo processo de colonização do Novo Mundo, predominando as formas políticas do absolutismo, enquanto que no plano social prevaleceu a sociedade estamental⁵ baseada nos privilégios jurídicos. Trata-se de um período em que, no Brasil, utilizou-se do trabalho escravo, o qual, além de significar uma atividade altamente lucrativa à metrópole portuguesa, foi responsável por marcar a nossa cultura a partir da imposição de uma relação de mando/obediência. Mediante o trabalho escravo, institui-se uma organização social caracterizada pela imposição e pelo mandonismo,⁶ prevalecendo marcas de posturas autoritárias nas relações sociais.

⁵ Segundo Faoro (2008, p. 60), o estamento, em sentido amplo, diz respeito a uma forma de distribuir o poder. Trata-se da “[...] imposição de uma vontade sobre a conduta alheia”, de forma que o estamento se caracteriza como uma corporação de poder, composto por um grupo que não necessariamente detém o poder econômico. “A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade. Esta consideração social apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa que a ele pertence; não raro hereditariamente. Para incorporar-se a ele, não há distinção entre rico e pobre, o proprietário e o homem sem bens. Ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas – o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social” (FAORO, 2008, p. 61). Ainda de acordo com Faoro (2008), o estamento se constitui como o governo de uma minoria, o grupo dirigente impõe seus padrões de conduto à maioria, não exercendo o poder em nome dessa maioria. Preenche-se o vazio por intermédio de chefes e de líderes que foram escolhidos pela camada dominante. Sendo assim, “nesta dança, orquestrada pelo estamento, não entra o povo: quem seleciona, remove e consolida as chefias é a comunidade do domínio, num ensaio maquiavélico de captação do assentimento popular. A soberania popular funciona às avessas, numa obscura e impenetrável maquinação de bastidores, sem o efetivo concurso da maioria, reduzida a espectador que cala ou aplaude” (FAORO, 2008, p. 111).

⁶ Segundo Vita (1999), o mandonismo não se restringe às relações entre governantes e governados, mas trata-se de algo cristalizado no âmbito da sociedade brasileira, manifestando-se “[...] em diferentes situações da vida social: no mundo do trabalho, na escola, na família e até mesmo nas relações afetivas” (VITA, 1999, p. 47). Segundo o autor, o entendimento da origem desse autoritarismo exige voltar à fazenda, unidade de produção de mercadorias na qual se constituiu a vida social no Brasil. Tratava-se de um local onde o fazendeiro possuía poder ilimitado sobre os seus escravos, agregados, parentes e afilhados. Nesse sentido, o Brasil ainda é caracterizado como sendo “[...] um país de mandões. Não é nada incomum se ouvir, especialmente de autoridades e pessoas em posição hierárquica ou social superior, aquele famigerado ‘Você sabe com quem está falando?’, que não espera outra coisa além da obediência como resposta. Também são inúmeras as situações em que a vontade ou o caprichos de algum potentado prevalecem sobre os que muitos consideram justo, ou até mesmo sobre as leis vigentes” (VITA, 1999, p. 47).

Uma característica importante da escravidão é a completa sujeição de um homem pelo outro, ou seja, “[...] não apenas o escravo é propriedade do senhor, como sua vontade está sujeita à autoridade do dono e seu trabalho pode ser obtido pela força” (PINSKY, 1998, p. 13). Diferentemente da compra e venda da força de trabalho presente no sistema capitalista, na escravidão o ser humano se transforma “[...] em propriedade de outro, a ponto de ser anulado seu próprio poder deliberativo: o escravo pode ter vontades, mas não pode realizá-las” (PINSKY, 1998, p. 13).

A perversidade da escravidão como relação de produção organizava a sociedade de forma a criar um mundo de senhores e escravos, proprietários e propriedade, donos e mercadoria. [...] em qualquer estudo que se faça a respeito da escravidão deve-se ter isso bem em mente para não se desenvolver uma história abstrata e irreal. [...] a recuperação do passado com vistas à compreensão do presente e à iluminação do futuro – o papel do historiador – passa necessariamente pela constatação das mazelas e violências de que o povo tem sido vítima. [...] e ser mercadoria não terá sido das menores violências perpetradas contra o negro (PINSKY, 1998, p. 33).

Daí a importância em se considerar o longo período no qual prevaleceu a escravidão, já que isso cristalizou princípios e costumes jamais superados em nossa sociedade. Logo, como afirma Azevedo (*apud* NOVAIS, 1998, p. 88), “[...] sobre a base escravista desenvolve-se, pois, a colonização da América portuguesa, e a sociedade colonial foi sendo moldada sobre essa base”.

A situação em que foram submetidos os milhões de escravos no Brasil determinou traços culturais como a obediência, ainda muito presentes no cotidiano dos dias atuais, de forma que o ser humano foi

[...] reduzido à mais simples expressão, pouco senão nada mais que o irracional; “instrumento vivo de trabalho” o chamará Perdigão Malheiro. Nada mais se queria dele, e nada mais se pediu e obteve que a sua força bruta, material. Esforço muscular primário, sob a direção e açoite do feitor. Da mulher, mais a passividade da fêmea na cópula. Num e noutro caso, o ato físico apenas, como exclusão de qualquer outro elemento ou concurso moral. A “animalidade” do homem, não a sua “humanidade” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 280).

É a partir do trabalho escravo que se institui uma grande distância entre os que possuem recursos materiais e aqueles que não possuem, ou seja, entre senhores e escravos, ou, em outras palavras, entre os que mandam e aqueles que

deveriam obedecer. É dessa maneira que a estrutura social da colônia constitui sua hierarquia entre dois grupos, isto é, “[...] os primeiros serão os dirigentes da colonização nos seus vários setores; os outros, a massa trabalhadora” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 289). Assim,

A imagem do negro escravo nos é, portanto, transmitida como de um bruto selvagem. Mais ainda, ele nos é apresentado como uma figura primitiva, dominada pelos instintos. Sua figura, temível e atraente, povoa a imaginação dos “civilizados”, fascinados por seu “estado natural”. Esses estereótipos, que persistem até hoje em nossa sociedade, decorrem, na verdade, não de alguma característica do negro em si, mas do seu papel social e de sua aparência possível, ambos determinados pelo senhor branco... (PINSKY, 1998, p. 39).

No período colonial, a maior parte da população era formada por escravos índios e negros, no entanto, outros indivíduos compunham as classes sociais nesse período. De acordo com Prado Júnior (1980), entre aqueles que habitavam a colônia, destacavam-se os trabalhadores livres, que pouco se diferenciavam da condição dos escravos, e os pequenos proprietários, lavradores de suas terras, os quais se encontravam em uma condição subalterna, sendo equivalente aos servos, estando sua gleba submetida ao grande domínio.

As terras não utilizadas pela agricultura comercial eram destinadas ao homem livre pobre, a fim de que ele cultivasse alimentos para sua subsistência. Esse trabalhador livre era considerado um “morador de favor”, estando sujeito a ser expulso das terras do latifúndio, o que o tornava “[...] um dependente do senhor das terras. Estava também submetido ao mando deste último, mesmo não sendo escravo” (VITA, 1999, p. 15). Além disso, as classes sociais na colônia eram compostas por “agregados”, ou seja, escravos que foram libertos ou mestiços bastardos que prestavam diferentes serviços aos senhores; e rendeiros, que sobreviviam em uma situação bastante precária. Nesse sentido, o que se apresenta é uma estrutura social totalmente dominada por um senhor, que impõe uma forma de organização voltada aos seus interesses.

É assim simples a estrutura social da colônia no primeiro século e meio de colonização. Reduz-se em suma a duas classes: de um lado os proprietários rurais, a classe abastada dos senhores de engenho e fazenda; doutro a massa da população espúria dos trabalhadores do campo, escravos e semilivres. Da simplicidade da infra-estrutura econômica, – a terra, única força produtiva, absorvida pela grande

exploração agrícola – deriva a da estrutura social: a reduzida classe de proprietários, e a grande massa que trabalha e produz, explorada e oprimida. Há naturalmente no seio desta massa gradações, que assinalamos. Mas, elas não são contudo bastante profundas para se caracterizarem em situações radicalmente distintas. Trabalhadores escravos ou pseudolivres; proprietários de pequenas glebas mais ou menos dependentes, ou simples rendeiros, todos em linhas gerais se equivalem. Vivem do seu salário, diretamente de suas produções ou do sustento que lhe concede o senhor; suas condições materiais de vida, sua classificação social é praticamente a mesma (PRADO JÚNIOR, 1980, p. 28).

Nessa relação de dependência e de subserviência que havia entre as classes⁷ existentes no Brasil durante o período colonial, destaca-se uma característica da formação brasileira, qual seja, a obediência. Tal característica se apresenta como herança do processo de colonização brasileira, já que “[...] a obediência aparece algumas vezes, para os povos ibéricos, como virtude suprema entre todas” (HOLANDA, 1995, p. 39). Para o autor, a obediência cega não é algo estranho aos colonizadores do Brasil, uma vez que tal princípio prevaleceu como único politicamente forte. O desejo de dar ordens e a tendência em obedecê-las é inerente aos povos ibéricos, de maneira que as ditaduras e o Santo Ofício se constituem como algo típico de suas características, assim como é inaceitável para os referidos povos qualquer ação que ameaça a ordem.

Foram ainda os jesuítas que representaram, melhor do que ninguém, esse princípio da disciplina pela obediência. Mesmo em nossa América do Sul, deixaram disso exemplo memorável com suas reduções e doutrinas. Nenhuma tirania moderna, nenhum teórico da ditadura do proletariado ou do Estado totalitário, chegou sequer a vislumbrar a possibilidade desse prodígio de racionalização que conseguiram os padres da Companhia de Jesus em suas missões (HOLANDA, 1995, p. 39).

Ainda fazendo referência a uma relação de mando/obediência, é preciso considerar que os colonos europeus⁸ que aqui se instalaram não vinham na condição de trabalhadores ou mesmo de meros povoadores, mas tratava-se dos

⁷ Há muita controvérsia sobre a possibilidade de se afirmar que existiam classes sociais no Brasil do século XVI e XVII. Diferentemente de Caio Prado Júnior, Raymundo Faoro afirma que não havia classes sociais no Brasil nesse período.

⁸ No que se refere ao período do Brasil-Colônia, cumpre destacar que os colonos a que faz referência Caio Prado Júnior são os portugueses que vinham para cá com o objetivo de dirigir a grande exploração rural. Esse colono vinha para o Brasil na condição de senhor que recebia uma grande extensão de terras e que tinha como missão explorá-las.

exploradores, de grandes empresários. Tais colonos aqui chegavam para dirigir, e não para obedecer a ordens, não aceitavam levar uma vida mesquinha como pequenos camponeses. Eram pessoas muito próximas do trono, de forma que “[...] boa parte dos colonos, sobretudo das primeiras levas, é de origem nobre ou fidalga [...]” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 118). Isso implica dizer que a relação de mandonismo e obediência já se constitui no período colonial, sendo uma característica que se consolidou no Brasil.

Não bastasse a estrutura de subordinação entre as classes sociais no período colonial, que colocava os setores populares em uma condição servil frente aos senhores de engenho, destacava-se também uma estrutura política que impunha uma dominação ainda maior. De acordo com Prado Júnior (1980), tratava-se de um período em que a estrutura política foi marcada pela importância das câmaras municipais, as quais se constituíam como um instrumento quase que exclusivo da administração da colônia. Diferentemente da Europa, em que a base da administração municipal, após o final do feudalismo, era urbana, aqui, tal administração era fruto do influxo rural, marcado predominantemente pelo domínio dos grandes proprietários rurais.

Nas eleições para os cargos da administração municipal votam apenas os *homens bons*, a nobreza, como se chamavam os proprietários. Tal privilégio é por eles ciosamente defendido, com exclusão de toda população propriamente urbana: mercadores, mecânicos, outros artifices, os industriais de então. O poder das câmaras é pois o dos proprietários. E seu raio de ação é grande, muito maior que o estabelecido nas leis. Vemos as câmaras fixarem salários e o preço das mercadorias; regularem o curso e valor das moedas; proporem e recusarem tributos reais, organizarem expedições contra o gentio, e com ele celebrarem pazes; tratarem da ereção de arraiais e povoações; proverem sobre o comércio, a indústria e a administração pública em geral; chegam a suspender governadores e capitães, nomeando-lhes substitutos, e prender e pôr a ferro funcionários e delegados régios. Algumas câmaras mantinham até representantes em Lisboa, tratando assim diretamente com o governo metropolitano, por cima da autoridade dos seus delegados no Brasil (PRADO JÚNIOR, 1980, p. 29).

O que pode-se verificar, a partir da reflexão de Prado Júnior (1980), são os proprietários rurais investidos do poder político da Coroa a partir das administrações municipais. Foi esse modelo de estado colonial que prevaleceu até

meados do século XVII que serviu como instrumento de dominação à classe dos grandes proprietários.

O referido modelo de organização política viabilizou a manutenção da exploração do trabalho da grande massa da população composta por escravos e semiescravos. Portanto, a exclusividade do poder político da colônia estava mantida nas mãos dos grandes proprietários rurais, apresentando-se de forma soberana em cada região e regida por uma organização política autônoma. Sendo assim, a unidade do Brasil colonial era apenas formal, já que, na realidade, tratava-se de “[...] um aglomerado de órgãos independentes, ligados entre si apenas pelo domínio comum, porém muito mais teórico que real, da mesma metrópole” (PRADO JÚNIOR, 1980, p. 31).

Nesse aspecto, cumpre destacar que, ao se constituir enquanto colônia, a relação entre aqueles que mandam e os que obedecem foi sendo delineada com o objetivo de manter as classes dominantes na condição de legítimos “donos do poder”. Isso pode ser percebido ao observarmos os critérios necessários para ocupar determinados cargos políticos no país.

De acordo com Faoro (2008), no período colonial, o cargo de vereadores nas Câmaras deveria ser ocupado por aqueles que tivessem certa qualificação, de forma que os escolhidos fossem “homens bons”. Estes compreendiam, “[...] além dos nobres de linhagem, os senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar, com a contínua agregação de burgueses comerciantes” (FAORO, 2008, p. 202).

No período colonial, Holanda (1995, p. 89) chama a atenção para o termo “ditadura dos domínios rurais”. Tal expressão foi utilizada para explicar a submissão dos centros urbanos à força dos fazendeiros que concentravam terras e muito dinheiro. Essa era a característica das cidades coloniais que tinham seus principais cargos ocupados pelos “senhores da terra”.

Nesse sentido, eram comuns

[...] em nossa história colonial as queixas dos comerciantes, habitantes das cidades, contra o monopólio das poderosas câmaras municipais pelos lavradores. A pretensão dos mercadores de se ombrearem com os proprietários rurais passava por impertinente, e chegou a ser tachada de absurda pela própria Corte de Lisboa, pois o título de senhor de engenho, segundo refere o cronista, podia ser considerado tão alto como os títulos da nobreza dos grandes do

Reino de Portugal. Não admira, assim, que fossem eles praticamente os únicos verdadeiros “cidadãos” na colônia, e que nesta se tenha criado uma situação característica talvez da Antiguidade clássica, mas que a Europa – e mesmo a Europa medieval – não conhecia (HOLANDA, 1995, p. 89).

O período colonial se perpetuou por três séculos, de forma que o Brasil, enquanto colônia, é caracterizado por três elementos que se combinam e se completam, quais sejam, a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo. Trata-se, então, de grande exploração rural, constituindo-se na “[...] célula fundamental da economia agrária brasileira. Como constituirá também a base principal em que se assenta toda a estrutura do país, econômica e social” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 121). É essa a estrutura que sustenta a colonização brasileira, sendo mantida ou modificada de acordo com as conveniências dos setores preponderantes.

No momento em que os interesses da metrópole já não eram mais atendidos, foram adotadas medidas que poderiam satisfazer as demandas do modelo capitalista em curso. Assim, os autores chamam a atenção para que a independência seja vista “[...] como momento de um longo processo de ruptura, ou seja, a desagregação do sistema colonial e a montagem do Estado nacional”. Situar, portanto, e procurar compreender o movimento de independência exige “[...] explicitar, ainda que sinteticamente, a estrutura que se desagrega e a nova configuração que vai se formando [...]” (NOVAIS; MOTA, 1996, p. 18). Tal configuração que vai se desenhando no Brasil, dá-se a partir da aclamação e da coroação do príncipe ao posto de imperador.

De acordo com Faoro (2008), coube a Dom Pedro, com o auxílio de José Bonifácio, a reorganização das bases do Estado brasileiro. É preciso considerar que essa reorganização tinha como objetivo manter aspectos burocráticos importados da metrópole, em que pese o fato das influências liberais dificultarem a adoção, de forma passiva, do sistema absolutista. De qualquer forma,

O encontro da nação com o príncipe importou, desde logo, na continuidade da burocracia de dom João, a burocracia transplantada e fiel ao molde do Almanaque de Lisboa, atrelada ao cortejo do futuro imperador. Sobre ela, nacionalizada nos propósitos mas não nos sentimentos, irá repousar a estrutura política do país. [...] A dispersa, desarticulada e fluída nação encontra, instalada no Rio de Janeiro,

um arcabouço fechado, disposto a exercer uma vigilante ditadura sobre o país (FAORO, 2008, p. 319).

Diante dessa perspectiva de estrutura política que se desenhava no Brasil, destaca-se a concepção de Fernandes (2005), ao afirmar que a independência teve um papel significativo para a elite brasileira, na medida em que permitiu maior dominação da burguesia no que se refere à ordem social que aqui se estabelecia. Isso demonstra que

As elites nativas não se erguiam contra a estrutura da sociedade colonial. Mas, contra as implicações econômicas, sociais e políticas do estatuto colonial, pois este neutralizava sua capacidade de dominação em todos os níveis da ordem social. Por conseguinte, a natureza e o alcance revolucionário da independência não se objetivaram (nem poderiam se objetivar!) através de manifestações de grandes massas humanas, do uso organizado da violência e de anseios coletivos irredutíveis de transformação da estrutura social. Eles objetivaram na obstinação e na eficácia com que aquelas elites se empenharam na consecução de dois fins políticos interdependentes: a internalização definitiva dos centros de poder e a nativização dos círculos sociais que podiam controlar esses centros de poder (FERNANDES, 2005, p. 50).

Nesse sentido, Fernandes (2005) mostra que a independência explicitou um elemento “revolucionário”, mas ao, mesmo tempo, sua especificidade foi o conservadorismo.

O elemento “revolucionário” está vinculado ao fato de a sociedade nacional nascente ter maiores elasticidade e autonomia. Já o elemento conservador se explicitava diante da manutenção e da consolidação de uma ordem social sem qualquer condição de estabelecer um padrão de autonomia necessário, em que o país se constituísse enquanto uma nação. Em outras palavras, “a independência não alterou dois dos principais fundamentos da sociedade brasileira colonial: o trabalho escravo e a exploração das terras na forma de latifúndios” (VITA, 1999, p. 16).

A exploração produtiva a partir da grande lavoura e da mineração mantinha e perpetuava a estrutura colonial, ou seja,

[...] da escravidão à extrema concentração da renda e ao monopólio do poder por reduzidas elites, com a marginalização permanente da enorme massa de homens livres que não conseguia classificar-se na sociedade civil e a erosão invisível da soberania nacional nas

relações econômicas, diplomáticas ou políticas com as grandes potências (FERNANDES, 2005, p. 51).

Isso demonstra que o processo de transição do período colonial para o Império, a partir da “independência”, foi marcado por uma estratégia de manutenção dos privilégios de uma restrita parcela da população no Brasil, além do distanciamento de setores populares de qualquer decisão política. No contexto do processo de independência do Brasil, destaca-se o motivo que levou a Corte portuguesa a aqui se instalar.

Tangida pela invasão das tropas napoleônicas, a Corte portuguesa, protegida pela esquadra inglesa, migrou para sua colônia americana em fins de 1807 e início de 1808. Ocupada a metrópole pelo invasor estrangeiro, não havia senão montar, na nova sede, todo o aparato do Estado, e abrir os portos da colônia ao comércio internacional (isto é, das “nações amigas”) (NOVAIS; MOTA, 1996, p. 19).

No entanto, já em 1814, com a expulsão dos invasores de Portugal, D. João VI retorna à metrópole, e o Brasil é elevado à categoria de Reino Unido em 1815. Com isso, antes que a Coroa do Brasil fosse ameaçada, D. Pedro assume o poder. Com a volta do rei à metrópole, houve a tentativa de recolonizar o Brasil, o que foi repudiado pelas elites brasileiras, forçando o príncipe D. Pedro à proclamar a independência, algo irreversível, já que

O senhoriato rural e escravista, vendo seus interesses colocados em xeque pelas Cortes, soube buscar seus aliados no setor comercial, nos altos estamentos burocráticos e no próprio Príncipe. Como resultado, conseguiu-se o equilíbrio das tendências liberais e monárquicas através de uma precária monarquia constitucional. Diversamente dos processos ocorridos no resto das Américas (Estados Unidos, Haiti, América espanhola), o que vai ocorrer no Brasil é o nascimento de uma monarquia constitucional, a única no panorama de um hemisfério que, à época, John Quincy Adams chegou a qualificar de republicano (NOVAIS; MOTA, 1996, p. 46).

Iniciava-se no Brasil o período imperial, marcado por mudanças que se apresentavam como modernas, quando, na verdade, não passava da manutenção de algo atrasado e arcaico. Sendo assim, “desbastados os ardores provocados pelo 7 de setembro, nasceria o conservadorismo, estuário natural da vitória, com um imperador colocado acima das facções, educado na neutralidade bonapartista” (FAORO, 2008, p. 340).

A partir da independência, nação e Estado nacional independente eram “condições” e “meios” para, em primeiro lugar, “[...] resguardar as estruturas coloniais em que se fundavam, econômica, social e moralmente, as formas tradicionais de dominação patrimonialista” (FERNANDES, 2005, p. 75). Em segundo lugar,

[...] para privilegiar, politicamente, o prestígio social dos estamentos senhoriais, fator essencial da burocratização da dominação patrimonialista e de sua transformação em dominação estamental propriamente dita. Portanto, sob esse aspecto, a preservação de velhas estruturas e o privilegiamento dos estamentos senhoriais possuíam, na sociedade brasileira da época, um sentido revolucionário. Eram condições para o rompimento com o estatuto colonial e, ao mesmo tempo, para erigir-se a construção da ordem social nacional a partir da herança colonial (ou seja, de uma “revolução dentro da ordem”) (FERNANDES, 2005, p. 75-76).

Na transição do período colonial para a Monarquia constitucional, a sociedade civil estava muito mais voltada à defesa da propriedade e à manutenção da escravidão e, de mecanismos que garantissem o *status quo ante*. Essa mesma sociedade civil buscava ainda se apropriar das organizações de poder implementadas naquele período (FERNANDES, 2005). O Estado nacional “independente” que começava a se desenhar no Brasil e a ideia de nação estavam vinculados e voltados ao estabelecimento de um processo de dominação patrimonialista burocratizado. Tal burocracia, que se dava por meio do Estado nascente, garantiria a dominação estamental.

Nessa perspectiva, o autor reforça que a não alteração do *status quo* estava vinculada tanto à manutenção, de forma intacta, da concepção de organização da sociedade por parte dos estamentos senhoriais, quanto à utilização de “suas técnicas de poder”. No entanto, era preciso suprimir o estatuto colonial, uma vez que a implantação do Estado nacional independente apresentava-se como a única alternativa para garantir a autonomia e a autorrealização dos estamentos senhoriais. Além disso, tal Estado garantiu “[...] o caminho mais fácil e rápido para a extensão do patrimonialismo do nível doméstico [...]”, e, assim, o patrimonialismo⁹

⁹ Ao fazer referência aos estudos de Raymundo Faoro, Rezende (2011) considera que o patrimonialismo não atende somente aos interesses econômicos. Assim, a autora afirma que “Raymundo Faoro rechaçava a ideia de que os setores que dirigiam o Estado agiam somente para favorecer os setores economicamente dominantes [...]. Havia, segundo ele, uma articulação de interesses, na qual os segmentos dirigentes e muitos outros que exerciam funções no âmbito do

garantia aos estamentos senhoriais “[...] a oportunidade histórica para o privilegiamento político do prestígio social exclusivo que eles desfrutavam material e moralmente, na estratificação da sociedade” (FERNANDES, 2005, p. 78).

Dessa forma, a

[...] persistência do escravismo e os artifícios do manto monárquico configuraram um poder estatal com as características de uma administração distante, estranha, alheia aos interesses populares. A legitimidade alcançada pelos construtores do Estado nacional, quando resolveram pelo regime monárquico, teve sempre o jeito de uma legitimidade imposta não só pelo alto, mas estrangeira, no sentido de indiferente aos movimentos mais gerais da sociedade (IANNI, 2004, p. 20).

Nessas condições, o Estado nacional que estava sendo construído se vinculava aos interesses das classes dominantes.¹⁰ Isso implica dizer que o Estado “[...] impôs-se como a única entidade que podia ser manipulável desde o início, a partir da situação de interesses das elites nativas¹¹ mas com vistas a sua progressiva adaptação à filosofia política do liberalismo”¹² (FERNANDES, 2005, p. 53).

Estado (funcionários, administradores, assessores, técnicos, entre outros) têm também seus interesses contemplados. Por isso, no patrimonialismo, cristalizam-se privilégios, acordos, balcões de negociações nos quais é recorrente a corrupção material e política [...]” (REZENDE, 2011, p. 184). Trata-se do chamado patrimonialismo estatal, no qual os grupos que estão à frente dos diferentes órgãos do Estado estabelecem acordos, com vistas a controlar e a pressionar as diferentes forças sociais e, com isso, alimentar os interesses de segmentos políticos e econômicos (REZENDE, 2011). Sendo assim, “O traço mais forte do patrimonialismo estatal é a reprodução contínua da expectativa dos segmentos dirigentes e dominantes de que todas as tentativas de ampliação da participação política sejam tolhidas e controladas” (REZENDE, 2011, p. 185).

¹⁰ Faoro divergia desse entendimento, pois, em sua concepção, no âmbito do Estado estava encastelada uma burocracia patrimonial que o manejava de modo a atender aos seus interesses e aos interesses dos seus aliados. Isso se dava a partir de uma aliança entre esses segmentos e os demais segmentos abastados.

¹¹ Segundo Fernandes (2005), as elites nativas eram compostas pelos “senhores rurais”.

¹² As ideias liberais atenderiam às conveniências dos setores preponderantes, na medida em que “As elites nativas sentiam-se econômica, social e politicamente ‘embulhadas’, em virtude da espoliação que sofriam através das formas de apropriação colonial e das consequências especificamente políticas do estatuto colonial, que alimentava a neutralização inexorável das possibilidades de poder inerentes ao *status* que elas ocupavam na ordem da sociedade colonial. Sob a perspectiva dessa polarização, o liberalismo assume duas funções típicas. De um lado, preencheu a função de dar forma e conteúdo às manifestações igualitárias diretamente emanadas da reação contra o ‘embulho colonial’. Nesse nível, ele se propõe o problema da equidade da maneira pela qual era sentido por aquelas elites: como emancipação dos estamentos senhoriais das limitações oriundas do estatuto colonial e das formas de apropriação colonial. Tratava-se de uma defesa extremamente limitada, tosca e egoística, mas muito eficaz, dos ‘princípios liberais’, pois só entravam em jogo as probabilidades concretas com que os membros desses estamentos contavam para desfrutar, legitimamente, a soma de liberdade, o poder de igualdade e a fraternidade de interesses inerentes ao seu *status* na estrutura social. De outro lado, desempenhou a função de redefinir, de modo aceitável para a dignidade das elites nativas ou da nação como um todo, as relações de dependência que

Além disso, a implantação do Estado nacional implicou formas de poder político que propiciaram uma dominação estamental, de maneira que

As normas constitucionais que regulavam os direitos de escolha e de representação, através das eleições primárias e das eleições indiretas, bem como o poder de decisão inerente aos diferentes mandatos eletivos e a possibilidade aberta ao poder moderador de recrutar ministros e conselheiros de Estado entre deputados e senadores, condicionavam uma tal concentração do poder político no nível dos privilégios senhoriais, que “sociedade civil” e “estamentos sociais dominantes” passaram a ser a mesma coisa. De fato, não só o grosso da população ficou excluído da sociedade civil (FERNANDES, 2005, p. 59).

No que diz respeito ao acesso ao poder político, novamente, com a implantação do Império, prezou-se por privilegiar aqueles que tinham posse. Assim, durante a monarquia, a política era dominada principalmente pelos fazendeiros escravocratas e pelos filhos de fazendeiros. Estes monopolizavam a política, “[...] elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios, em geral todas as posições de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio” (HOLANDA, 1995, p. 73). Logo, observa-se que de tempos em tempos vão se apresentando mudanças necessárias à manutenção dos privilégios dos setores preponderantes.

A manutenção das estruturas de poder, como também a garantia de privilégios por parte das elites brasileiras, exigiam mudanças capazes de conservar sua dominação como vistas a garantir a prevalência dos seus interesses. Em outras palavras, as mudanças na forma de governar o país sempre foram realizadas tendo como norte a sustentação dos privilégios dos setores preponderantes. É a partir desse pressuposto que se busca afirmar as características de um processo de mudança voltado à manutenção dos privilégios, o que demonstra a não intenção de implementar qualquer alteração na estrutura vigente. Dessa forma, no período imperial “[...] o estamento se articula, com tintas liberais e cerne absolutista, no

continuariam a vigorar na vinculação do Brasil com o mercado externo e as grandes potências da época. Nesse nível, ele se propõe o problema da soberania como se existisse, de fato, uma interdependência vantajosa e consentida, resultante e corretiva, ao mesmo tempo, da especialização econômica internacional e da complementariedade da influência civilizadora das nações. No fundo, porém, apenas encobria, através de ficções toleráveis, diversas modalidades evidentes de subordinação, que não seriam suprimidas nem alteradas, fundamentalmente, com a extinção do estatuto colonial” (FERNANDES, 2005, p. 52-53).

controle das províncias, presas à corte pela nomeação de seus presidentes” (FAORO, 2008, p. 333).

Na medida em que o Estado brasileiro foi organizado para conservar as estruturas sociais impostas por Portugal, prevalecem o aspecto de colônia, a escravidão e o poder absolutista. Assim, garantia-se um “[...] lusitanismo subjacente ao regime monárquico, à casa real herdada de Portugal, à legitimidade monárquica. Encontrou a fórmula monárquica com um modo de garantir a legitimidade de que necessitava o regime criado com a independência” (IANNI, 2004, p. 16). Isso implica dizer que a monarquia implantada no Brasil serviu para dar continuidade ao processo de dominação iniciado no período colonial.

Para Bomfim (1996), mais no Império do que no período colonial, mais na República do que no Império, o Brasil se fez soberano a partir de uma Constituição que apontava para a liberdade, de forma que a nação pudesse ser dona do seu destino. No entanto, “[...] nunca fomos livres, nem o Brasil chegou a ser senhor dos seus destinos” (BOMFIM, 1996, p. 254).

O autor chama a atenção ainda para a centralização como sendo um dos nossos males, ao afirmar que a verdadeira independência é incompatível com o modelo de “asfixiante centralização” que fora mantido no Brasil após 1822. Mesmo com o Império, as províncias continuaram sendo governadas como no período colonial, pois,

Assim instituído e realizada na ausência legítima de liberdade, o sistema imperial podia ostentar liberalismos e derramar garantias vazias pela sua constituição: o despotismo substancial não seria atingido. Dessa profunda perversão da política brasileira resulta o triste e lastimável anacronismo das nossas campanhas liberais, e, mesmo, revolucionárias (BOMFIM, 1996, p. 257).

Segundo Faoro (2008), a linha que norteará o Império durante seus 70 anos será marcada pela imposição do imperador. Entre a democracia e a liberdade, a opção foi pela última, com o objetivo de exorcizar a primeira. Tratava-se de um sistema que buscava manter igualdade sem democracia e um liberalismo distante da soberania popular. “A soberania – se de soberania se trata – será a nacional, que pressupõe um complexo de grupos e tradições, de comunidades e de continuidade histórica, e não a popular, que cria e abate reis” (FAORO, 2008. p. 321).

Para o autor, o período de 1823 a 1826 destacou-se como um período autocrático operado por Dom Pedro I, prevalecendo sua postura autoritária e impositiva, visto que

O núcleo de comando político restringira-se ao círculo íntimo que cerca o imperador, lisonjeando-o. Extintos ou desvirilizados os conselhos, os conselhos tão relevantes em todo o período bragantino e ainda poderosos na corte de dom João VI, a cúpula se torna monocrática [...]. Dom Pedro I impera por meio dos seus ministros, servos de sua vontade e capricho, reduzido o Conselho de Estado a inexpressivo apêndice do soberano. [...] Entre o imperador e a opinião pública – a reduzida camada que fazia opinião pública – não emerge nenhum órgão de intermediação, capaz de absorver as pressões e filtrar as decisões governamentais, transacionalmente. O Senado vitalício, o Conselho de Estado serviam apenas para homologar o comando único da cúpula, sem o respeito que o decurso do tempo lhes projetaria. A improvisada aristocracia, sem os cargos e a articulação política na corte, limita-se ao aspecto decorativo (FAORO, 2008, p. 339).

Assim, “[...] a estrutura política funcionaria apoiada nas liberdades dos cidadãos, mas com a reserva da ditadura de cima, ditadura educativa, senhor do estatuto liberal”. Com isso, a partir da referida estrutura, “[...] a monarquia constitucional – declara o imperador – seria o ‘centro de garantia’ para impedir as convulsões e os extravios, oriundos da situação geográfica, moral e educativa do povo” (FAORO, 2008, p. 332).

Entre os privilégios de que dispunha as elites brasileiras, destaca-se a sua participação política, uma vez que o acesso dos setores populares às eleições sempre foi bastante dificultado. O acesso à participação política restrito às elites e o distanciamento dos segmentos de classes populares desse processo fazem parte do modelo autoritário que vem sendo concretizado no país ao longo da nossa história.

Ao fazer referência às eleições no Brasil, Faoro (2008) aponta que a participação política no Império estava vinculada a um regime censitário e capacitário. Ou seja, o que se pretendia na época era restringir ao máximo o acesso às eleições, o que afastava a população de qualquer participação política. Alguns dados mostram que a redução dessa participação se agravou ainda mais, quando,

Em 1872, votantes e eleitores, excluída a exigência de alfabetização só imposta pela Lei Saraiva (1881), atingiram 1 milhão e 100 mil, 11% da população. Na primeira eleição direta (1881), compareceram 96.411 eleitores, para um eleitorado de 150.000, menos de 1,5% da

população, e menos de 1%, se considerados os eleitores comparecentes. O regime republicano extingue o sistema censitário, mas mantém o capacitário, com a exclusão, agora definitiva, dos analfabetos (Decreto 200-A, de 8 de fevereiro de 1890). Em 1898, a primeira eleição presidencial com o comparecimento de todos os Estados, os eleitores sobem a 462.000, num incremento de 300% sobre 1886. Ainda assim, a proporção será de 2,7% sobre a população. Daí por diante só a eleição de 1930, a única que leva mais de 1 milhão de eleitores às urnas, atingirá o percentual de 5,7%. Entre 1898 e 1926 os números oscilam entre 3,4% e 2,3%, num ciclo mais descendente que estável. A tendência impressiona se se tem em conta que a população alfabetizada se projetou de 14,8% em 1890 para 24,5% em 1920 (FAORO, 2008, p. 698).

Os dados apresentados demonstram a resistência em aceitar que a maioria da população poderia participar politicamente, mesmo que de forma residual, como é o caso das eleições. Com isso, garantia-se que o acesso a votar e a ser votado se apresentasse como um privilégio para poucos, haja vista que a grande maioria da população se encontrava alijada desse processo.

Além da ausência de liberdade e da forte centralização exercida pelo governo imperial, Bomfim (1996) chama a atenção para o fato de que o Brasil, já no segundo Império, foi marcado pelo incentivo à importação de escravos. Durante décadas o país não se colocou contra a vergonhosa situação a que estavam submetidos um grande número de escravos. Para Faoro (2008, p. 340), “[...] a hostilidade ao tráfico negreiro, mentirosamente vencedora no tratado de 1826 e na Câmara dos Deputados, não criará raízes”. Nessa perspectiva,

A tradição brasileira ainda tem raras vezes (com ocasião, Antonio Carlos, ministro em 1841), de reencetar os ajustes contra o tráfico [...]. O governo imperial não se limitava a fechar os olhos ao tráfico: a sua política dizia, em todas as linhas, que o Brasil estava votado ao trabalho escravo, único possível, e o negreirismo alastrou com o prestígio do mesmo Império. Nunca entrou tanto africano escravizado no Brasil (BOMFIM, 1996, p. 378).

Não bastasse tamanha barbaridade, que foi a escravidão, a maior parte das massas se encontrava na condição de analfabetos. O atraso era tamanho a ponto de que apenas 2% dos brasileiros sabiam ler e escrever, de maneira que na cidade da corte somente 9.000 crianças frequentavam escolas primárias oficiais. Era grande o desprezo do governo com toda e qualquer ação que elevasse o nível

mental, econômico e social da nação, o que demonstrava a intenção, por parte dos governantes, em perpetuar a “ignorância pública”, nos dizeres de Bomfim (1996).

De tal sorte, com professores a 36\$000, e todo o imperial messenismo, o Brasil continuava a ser o reino do obscurantismo, cuidadosa e sistematicamente cultivado, para a garantia eficaz do despotismo baço, subjacente ao liberalismo pessoal, contraproducente e hostil à formação democrática e à educação política da nação. Todo o incentivo ao pensamento não passava de repetida mentira, para a perpetuação da ignorância, reduzida a massa da população a hordas ignaras, aviltando-se de mais em mais, como acontece sempre que a vizinhança e o influxo da civilização se não orientam explicitamente para o progresso intelectual e o apuro moral (BOMFIM, 1996, p. 262).

Além desse quadro de atraso educacional em que se encontrava o Brasil, durante o Império o processo de formação brasileira foi marcado pela obediência, prática a ser seguida principalmente pelas massas populares. Tal princípio fez parte do processo educacional cujo início se dava no âmbito da família. Nesse caso, destaca-se um modelo particular de família que se constituiu no Brasil, qual seja, a família patriarcal. Esta se apresenta como um elemento importante na formação brasileira, já que em sua dinâmica o que prevalece é a lógica da posição de um integrante da família, no caso, o pai, sobre os demais.

Holanda (1995) reforça essa ideia ao apresentar que o forte autoritarismo presente no Brasil está relacionado ao modelo de família patriarcal importado da Europa. Essa afirmação parte do pressuposto de que o quadro familiar é tão poderoso e exigente a ponto de enquadrar o indivíduo, mesmo fora do “recinto doméstico”.

Dessa maneira,

[...] a nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. Representado, como já se notou acima, o único setor onde o princípio da autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a ideia mais normal de poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família (HOLANDA, 1995, p. 82).

Para Prado Júnior (2000), o patriarcalismo foi outra singularidade da estrutural social brasileira, fortemente vinculada às raízes portuguesas. Presente já no período colonial, durante a constituição da monarquia tal modelo prevaleceu de forma sólida. Aprofunda-se o paternalismo nas relações familiares, instituindo-se de forma específica em nossa organização social o clã patriarcal.

Essa perspectiva de organização é resultado do regime econômico que concentra a riqueza nas mãos de uma minoria, propiciando um vasto domínio de um proprietário que se espalha sobre a população vizinha. Dessa forma, aquele que “[...] realmente possui aí autoridade e prestígio é o senhor rural, o grande proprietário. A administração é obrigada a reconhecê-lo, e, de fato, como veremos, o reconhece” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 294). Trata-se de relações que envolvem certos sentimentos afetivos, que são mais afáveis, no entanto, se por um lado tais relações “[...] abrandam e atenuam o poder absoluto e o rigor da autoridade do proprietário, doutro, elas a reforçam, porque a tornam mais consentida e aceita por todos” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 294). As relações familiares que se dão no âmbito do modelo familiar patriarcal fornecem,

[...] assim, o grande modelo por onde se hão de calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados, entre monarcas e súditos. Uma lei moral inflexível, superior a todos os cálculos e vontades dos homens, para regular a boa harmonia do corpo social, e portanto deve ser rigorosamente respeitada e cumprida (HOLANDA, 1995, p. 85).

É no interior da família patriarcal que o indivíduo é obrigado a ajustar-se às relações sociais, adquirindo valores, sentimentos, atitudes e crenças que apontam para a obediência. A adaptação dos indivíduos ao mecanismo social a partir do modelo de família patriarcal, presente durante o império, manifesta “[...] limitações que os vínculos familiares demasiados estreitos, e não raros opressivos, podem impor à vida ulterior dos indivíduos” (HOLANDA, 1995, p. 144). Dessa forma, “[...] tudo contribuía para maior harmonia e maior coincidência entre as virtudes que se formam e se exigem no recesso do lar e as que asseguram a prosperidade social e ordem entre os cidadãos” (HOLANDA, 1995, p. 145).

A lógica da obediência é, portanto, mantida na passagem do período colonial para o Império, de forma que não havia a intenção de alterar a condição de vida das massas populares. A transição da Colônia para o Império esteve

comprometida em não tocar nas estruturas que garantiam os interesses dos setores preponderantes. Uma estrutura de poder marcada por um modelo arcaico e retrógrado vai se afirmando nos diferentes períodos do desenvolvimento do país, de maneira que, seja no período colonial, seja no Império, o objetivo foi manter traços culturais que se apresentam como inalteráveis e que reforça cada vez mais a dominação por parte dos setores preponderantes. A transição do Império para a República também se deu com a manutenção de práticas e de vícios políticos que interessavam a esses setores e que alijavam as classes populares do debate e das decisões de interesse público, assunto a ser discutido no próximo subitem.

1.2 A REPÚBLICA: A CONCENTRAÇÃO DE PODER E O ALIJAMENTO POLÍTICO DOS SETORES POPULARES

O processo de transição do Império para a República também foi marcado pela busca por manter os interesses econômicos das elites nacional e internacional. A abolição da escravidão e a proclamação da República eram inevitáveis, já que necessárias e convenientes às demandas das classes dominantes, principalmente no que diz respeito aos interesses externos. Segundo Ianni (2004), com a Abolição da Escravidão e a Proclamação da República, nos respectivos anos de 1888 e 1889, buscou-se ocultar os séculos de escravismo. Na esteira do processo de mudança, já no final do século XIX e início do século XX, momento em que o capitalismo competitivo passava por significativas transformações – sendo substituído pelo capitalismo monopolista –, o Brasil parecia estar um século atrasado, em que ainda prevalecia a mentalidade do colonialismo português, ou seja, “[...] a relação dos setores dominantes e do próprio governo com a sociedade guardava os traços do colonialismo” (IANNI, 2004, p. 20).

Segundo Bomfim (1996), atendendo principalmente aos interesses externos, Dom Pedro II, mesmo não sendo abolicionista, tratou de motivar uma reforma pela libertação dos escravos. Isto posto, percebe-se que acabar com a escravidão vinculava-se às conveniências e à vontade pessoal do imperador, já que

[...] O governo do Império era sua vontade; o tráfico se fechou quando ele o quis, sem nenhuma consulta à nação; libertação do ventre da mulher escrava se fez quando ele o quis. [...] o imperador foi abolicionista convencionalmente, quando motivos exteriores o

levaram para aí, para ser um abolicionista incompleto, antes nocivo. Em face do trono, competindo com ele, quem era abolicionista era a propaganda republicana (BOMFIM, 1996, p. 394-395).

Nessa direção, Bomfim (1996) recorda que, embora o governo imperial tenha combatido covardemente as campanhas abolicionistas, ao perceber que poderia triunfar com a causa, aproveitou o momento para se colocar como o grande protagonista no processo de libertação dos escravos. “[...] Assim se fez da abolição um revolução legalizada à última hora, quando já rompera todas as cercas, para que dos currais escravocratas se derramem as ondas de submergidos [...]” (BOMFIM, 1996, p. 397).

Com isso,

[...] o Brasil foi o último país a extinguir a escravidão por causa do Estado bragantino que se incluiu nos seus destinos. Não há dúvida que a República aproveitou a ruína do regime monárquico, abatido e desarticulado pela vitória da revolução abolicionista, e que todos os republicanos da propaganda eram abolicionistas. A turva politicagem do Império só teve sinceridade para ser escravocrata (BOMFIM, 1996, p. 406).

A abolição da escravidão se deu no plano jurídico, no entanto, a unidade social básica ainda se apresentava como sendo o grande domínio agrícola. Prevalencia o mecanismo econômico capaz de expropriar as grandes massas rurais, e, ao mesmo tempo, organizava-se a sociedade e estruturava-se um sistema de poder. Assim, o grande domínio agrícola se constituía a partir da descentralização do poder político, de maneira que, nesse modelo, “[...] prevalecem as relações pessoais e as normas jurídicas vindas de fora somente penetram na medida em que se conciliam com a vontade do chefe local” (FURTADO, 1979, p. 3).

Nessa perspectiva, a estratégia de manter a dominação funcionou. Isso porque, com a abolição dos escravos,

[...] abandonaram o liberto – alforria, não dos escravos, mas dos senhores – convertendo-o no “guarda-costas político, o capanga eleitoral”. O republicano, encastelado no poder, para o gozo do poder pelo poder, tratou de evitar que o povo se emancipasse, para não ameaçar seu domínio (FAORO, 2008, p. 688).

Paralela à abolição da escravidão, ocorrida em 1888, iniciou-se, no ano seguinte, o período republicano no Brasil. De acordo com Furtado (1979), o final do século XIX foi marcado pela instituição de uma República oligárquica subordinada aos interesses do café, o que permitiu o fim da Monarquia. Foi o momento em que o governo central passou a ter grande importância no que se refere às decisões econômicas e tornou-se um instrumento dos governos de estados cafeeiros. Tal processo de descentralização federal concedeu significativo poder aos estados, tendo em vista que

A nação estruturada em castas de senhores e escravos, de fins do século passado, foi substituída por outra na qual tem importância crescente – ao lado dos grupos oligárquicos e da massa camponesa politicamente desqualificada – duas classes essencialmente urbanas: o proletariado e os grupos médios (FURTADO, 1979, p. 2-3).

A descentralização federativa não se deu por acaso, mas novamente estava vinculada ao atendimento dos interesses da classe dominante e à manutenção dos seus privilégios. Nesse sentido,

[...] a República se limitou a fazer a abolição da monarquia, com a federação das antigas províncias, para uma tal realização do governo que, finalmente, todas as misérias da vida interna do país se agravaram: substituiu-se um déspota manso, limpo, de origem conhecida, por sucessivos e espalhados tiranos, nem sempre mansos, muitas vezes sujos; aboliu-se a centralização, para entregar as províncias à tirania voraz das oligarquias de enfeudados aos interesses dos grandes estados, numa subordinação mais degradante que a malsinada centralização do antanho. De fato, desde que esta democracia de mentira assentou no que tinha de ser, foi para fazer o apanágio ostensivo dos que se tornaram donos de São Paulo e Minas Gerais (BOMFIM, 1996, p. 443).

Implantada a República, esta se inscreveu em uma Constituição mais livre, pressupondo a eliminação dos poderes que não fossem emanados da nação. No entanto, “[...] sentimo-nos cada vez mais ausentes da legítima liberdade política e da realidade democrática” (BOMFIM, 1996, p. 254). Como se pode perceber, a democracia nesse período aparece como algo restrito a uma parcela muito pequena da sociedade. Em diferentes períodos, o que se constata são decisões concentradas e sob o controle dos setores preponderantes. Sucessivos golpes foram implementados com vistas à manutenção do *status quo*. Tratava-se de ações que,

embora apresentassem um rosto democrático, na prática configuravam-se como medidas impostas por uma minoria, caracterizando-se, inclusive, como um processo autocrático burguês.

A República é uma mentira por que não há povo, todos o repetem. Sim. E a democracia não é possível por que a massa da nação não a compreende, para saber realizá-la. Nem teremos liberdade, enquanto não houver uma maioria com o preparo e a educação política precisa num regime efetivamente livre; nem se farão legítimas campanhas em prol da justiça, se ainda não é possível, ainda concebê-las e defini-las (BOMFIM, 1996, p. 542).

Assim, a suposta “democracia” experimentada pelo povo brasileiro muito difere do processo democrático que aponta para os interesses dos setores populares. Prevalece a apropriação do Estado por parte das classes dominantes, utilizando-o como instrumento de manutenção do *status quo*. Para Bomfim (1996), aqueles que deveriam governar para o povo priorizaram a satisfação dos seus “apetites” e sempre lançaram mão da força para governar. Ao levar em consideração a pátria, o autor lembra que ela não é algo abstrato, servindo apenas para ser cultuada, e nos lança a seguinte questão: “[...] pode o brasileiro sentir-se em sua pátria, quando a nação em que se inclui é, apenas, o apanágio dos dirigentes que dela vivem como o pastor vive do rebanho?” (BOMFIM, 1996, p. 469). Prevaecem, portanto, práticas autoritárias e impositivas nos diferentes momentos históricos, considerando que

A infecção bragantina, fazendo inclinar os destinos desta pátria, deixou-a em definitiva servidão política. Colônia, Império, ou República, o Brasil tem sido o repetido espoliador de mandões. Substituem-se as designações, para mais inveterada conservação da miséria, pois que capitães-generais, capitães-mores, governadores e presidentes, são, em essência, a mesma coisa. Trinta e sete anos de mentida República tem sido, apenas, a acentuação da injustiça e do despotismo, agravados em prevaricações e mais torpezas de dinheiro. Tem-se a impressão de que, já agora, é impossível organizar legítima democracia com tais dirigentes, feitos numa tradição política definitivamente pervertida. Não há realidade de autonomia local, como não há compreensão do que seja liberdade. Sucedem-se os homens, mudam-se as rubricas, e eles não saem do arcaísmo político – governo-domínio-usufruto-privilégio-opressão e espoliação [...] (BOMFIM, 1996, p. 257).

A instauração de uma oligarquia a partir das unidades federadas foi marcada por um fenômeno conhecido por “coronelismo”. A ideia de República é desvirtuada, já que o período republicano é marcado pela histórica prática do favor e do mandonismo. Nesse processo, destaca-se o coronelismo, cujos aspectos apontavam para a manutenção dos interesses de escravocratas e de monárquicos. Prevaleceram os interesses de cafeicultores paulistas aliados a outros setores rurais de diferentes regiões do país. Com isso, predominaram a “[...] economia primária exportadora, a política de governadores manejados pelo governo federal e o patrimonialismo em assuntos privados e públicos” (IANNI, 2004, p. 21).

Segundo Franco (*apud* FAORO, 2008), as relações que se dão no âmbito do coronelismo se apresentam como formalmente livres, não se percebe que a vontade de um está presa à vontade de um superior. Tal sujeição se manifesta como natural e espontânea, não havendo qualquer possibilidade de autoconsciência, de forma que o indivíduo que se encontra na situação de sujeição torna-se uma criatura domesticada. Dessa forma, no âmbito do coronelismo, a imposição ao indivíduo era escamoteada, já que “[...] proteção e benevolência lhe são concedidas em troca de fidelidades e serviços reflexos. Assim, para aquele que está preso ao poder pessoal, define-se um destino imóvel, que se fecha insensivelmente no conformismo” (FRANCO *apud* FAORO, 2008, p. 714).

Tal condição impõe uma relação de obediência, pois

Quem tem chefe não delibera, ouve e executa ordens. O dissenso não se abrigará na liberdade reconhecida de opinião, senão que caracteriza a traição, sempre duramente castigada. Não se imagine, entretanto, que entre o coronel e o simples eleitor impere a brutalidade, com o bacamarte engatilhado contra o rebelde potencial. O coronel é, acima de tudo, um compadre, de compadrio o padrão dos vínculos com o séquito. A hierarquia abrandando-se, suavizando-se as distâncias sociais e econômicas entre o chefe e o chefiado. O compadre recebe e transmite homenagens, de igual para igual, comprometido a velar pelos afilhados, obrigados estes a acatar e respeitar os padrinhos (FAORO, 2008, p. 714).

Para Faoro (2008), o coronelismo se expressa em relações pessoais com as oligarquias estaduais, pois o eixo decisório se desloca para o Estado. “O fenômeno coronelista não é novo. Nova será sua coloração estadualista e sua emancipação no agrarismo republicano, mais liberto das peias e das dependências econômicas do patrimonialismo central do Império” (FAORO, 2008, p. 699). Nesse

aspecto, o que se verificou na República foi o deslocamento do poder da esfera federal para os estados, desprezando qualquer possibilidade da tão prometida soberania popular. Destarte, “enquanto o futuro não chega, organiza-se o regime, sob a indiferença das camadas liberais, que viram, desde logo, a exclusão irremediável do povo das decisões políticas” (FAORO, 2008, p. 703).

A partir do coronelismo, o comando passa a pertencer ao governador ou ao grupo estadual que o representa, sempre prevalecendo os favores e os benefícios concedidos pela União. Dessa forma, diante do coronelismo, a relação entre o governador e o coronel

[...] é de obediência, autoritariamente garantida pela milícia estadual e pelos instrumentos financeiros e econômicos que partem daquele. Obediência não significa, todavia, passividade, dada a relativa autonomia econômica da fazenda, menos dependente, no período que vai do fim do Império até 1920, dos vínculos creditícios de outrora. Isso não quer dizer que o coronel seja sempre um fazendeiro, nem que esta qualidade seja essencial ao seu domínio. O proprietário de terras, o empresário agrícola dispunha, todavia, de pessoal próprio, capaz de sustentar a pressão de fora, ou alimentá-la contra os rebeldes no âmbito do seu círculo eleitoral (FAORO, 2008, p. 708).

Segundo Faoro (2008), embora fosse quebrada a estrutura estamental e a tendência burocrática imperial, na prática, a República ainda mantinha aspectos do período imperial e até colonial. Tratava-se de garantir que os interesses das classes dominantes fossem mantidos, sendo o coronel um representante do poder público no campo privado, haja vista que a

[...] supremacia tuteladora do poder público, agora seccionado nos principados e ducados estaduais, continuou a operar, num molde próximo ao regime colonial, no qual o particular exercia, por investidura ou reconhecimento oficial, funções públicas. Obviamente a linha entre o interesse particular e o público, como outrora, seria fluida, não raro indistinta, frequentemente utilizado o poder estatal para o cumprimento de fins privados. O coronel fazia a política e complementava a administração pública, no âmbito municipal, dentro do partido, partido único mas não monolítico, tumultuado na base por dimensões de famílias e grupos, sedentos da conquista do poder, que, por não reconhecido burocraticamente, se volatiza, entregue às ambições e aos interesses. O coronelismo se manifesta num “compromisso”, uma “troca de proveitos” entre o chefe político e o governo estadual, com o atendimento, por parte daquele, dos interesses e reivindicações do eleitorado rural. As despesas eleitorais cabem, em regra, ao coronel, por conta do seu patrimônio. Em troca,

os empregos públicos, sejam os municipais ou os estaduais sediados na comuna, obedecem às suas indicações. Certas funções públicas, não institucionalizadas, estão enfeixadas em suas mãos (FAORO, 2008, p. 710-711).

Como pode-se verificar, no âmbito do coronelismo, além da obediência, também se apresenta uma relação de troca de favores, o que reforça a imposição de uma classe sobre a outra a partir da autoridade e do prestígio que dispunha um coronel frente ao poder constituído.

Desse modo, um importante aspecto do coronelismo apontando por Victor Nunes Leal, é aquilo que ele qualifica como um “sistema de reciprocidade”, estando,

[...] de um lado, os chefes municipais e os coronéis, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça (*apud* FAORO, 2008, p. 711).

Em que pese as influências liberais que pairavam sobre o Brasil e os anseios por transformações no final do século XIX, as mudanças que ocorreram não estavam vinculadas às ações das massas populares, pois “[...] não será a inversão obra do povo, mas das camadas aptas, pela riqueza, a falar em nome dele, em tutelas dispersas, substituindo a tutela imperial, concentrada” (FAORO, 2008, p. 532). A passagem do Império para o período republicano não significou a ruptura com o modelo estamental, mas apenas um recuo, de forma que tal modelo não foi extinto, mas dispersado a fim de não propiciar mudanças que ameaçassem a ordem. Ou seja, a ruptura, com a manutenção da ordem, estava vinculada à divisão do estamento, de forma que houvesse uma “transição de poucos anos, que leva a um sistema federal, de caráter liberal mas não democrático” (FAORO, 2008, p. 532). Isso significa dizer que

A República buscará suas vestes civis e organizará seu sistema financeiro, para dar amplitude e florescência ao liberalismo econômico, contraditoriamente experimentado. Na base, a “política dos governadores” apoiada no aliciamento eleitoral do “coronelismo” dará estabilidade ao sistema. Recobrando, recobrando mais do que ordenando normativamente, a Carta de 1891 legitimará a ordem, conservadoramente imutável (FAORO, 2008, p. 532).

Para Bomfim (1996), a evolução política do Brasil se resumiu em mudanças de nomes, passando pelas capitânicas, depois pelas províncias e, em seguida, pelos estados. Com a República, as províncias não mais se subordinavam à corte, pois esta desapareceu. Assim, ao se libertar das suas amarras, as antigas províncias são subordinadas aos seus capitães-mores, tornando-se oligarquias, as quais reconstituíram o poder central-metropolitano.

Ao ser comandado por dois grandes Estados – São Paulo e Minas Gerais –, o que se presencia no Brasil é a tirania, já que em um país com uma população de 37 milhões de habitantes, “[...] o chefe de Estado, a maioria dos ministros, todos os cargos e comissões superiores – até da justiça, só podem caber a politiqueros de São Paulo ou de Minas” (BOMFIM, 1996, p. 449).

Nesse sentido,

Contamos para mais de um século como nação soberana, sem avançar um milímetro em educação política, no sentido da justiça e da liberdade. Continuamos coloniais, anteontem de Lisboa, ontem da corte dos Braganças, hoje das oligarquias Minas-São Paulo. E chegamos à abatida condição em que nem mais importa quem seja a metrópole, tão certos estamos de que não pode haver domínio mais degradado do que este (BOMFIM, 1996, p. 511).

Isso demonstra que a implantação da República no Brasil estava vinculada ao fato de que o modelo até então vigente já não mais atendia aos interesses dos setores dominantes nacionais e internacionais.

No que se refere ao poder político, Faoro (2008) aponta para uma cotidiana atitude golpista por parte da elite brasileira, sempre com o intuito de implementar mudanças com vistas à manutenção dos seus privilégios. Sucessivos regimes se estruturaram “[...] sobre uma população politicamente nula, socialmente bem atrasada e mentalmente desvalorizada. E a massa da nação brasileira foi cuidadosamente amesquinhada na ignorância” (BOMFIM, 1996, p. 518).

Dando continuidade a esse processo de dominação, a República não foi proclamada no sentido de alterar o quadro no que diz respeito ao acesso aos espaços de poder político.

No Império, protelava-se a democracia porque não tínhamos povo educado para o regime... e setenta anos de realeza não o preparou. Na República, elimina-se igualmente a democracia e condena-se a liberdade, também na alegação do imprevisto do povo para a política

de liberdade e de opinião... e nos trinta e sete anos de República, mais nos afastamos da indispensável cultura das massas. Esperar ainda, seria arriscar todo o futuro desta pátria, e, ao mesmo, inverter a ordem necessária dos sucessos: a energia que lhe domine os destinos, tem de ser a que dê o longo e intransigente esforço educativo (BOMFIM, 1996, p. 562).

A atividade política continuou sendo restrita a poucos, ficando à margem a grande maioria da população. Dessa forma, as relações de poder que se consolidavam não incorporavam qualquer demanda das classes populares, pois a proposta era, prioritariamente, o atendimento aos interesses dos setores preponderantes. Assim, “[...] a sociedade de castas, formada ao longo da Colônia e do Império, modificava-se de modo lento e desigual nas décadas da Primeira República”¹³ (IANNI, 2004, p. 23). Em outras palavras,

A República Velha continua, sem quebra, o movimento restritivo da participação popular, paradoxalmente consanguíneo do liberalismo federal irrompido no fim do império. A política será ocupação dos poucos, poucos e esclarecidos, para o comando das maiorias analfabetas, sem voz nas urnas. A essa direção política corresponde a liderança econômica e social, em interações mútuas, onde não se deve excluir, por mero preconceito de escola, o impulso primário de poderes estatais, em nível federal e local (FAORO, 2008, p. 698).

O autoritarismo e a imposição são reforçados na República, de maneira que a classe dirigente não abra mão da posição que tem. As práticas antidemocráticas são conservadas intactas, ao considerar que

[...] a República se faz num mergulho pelo passado negro do mandonismo e dos capitães-mores: a mesma tirânica estupidez, símbolo da incurável insuficiência política. O Estado continua a ser o instrumento dos que o convertem em utilidade própria; e como não fora possível parar, de fato, retrocedemos até a degradação modelo (BOMFIM, 1996, p. 519).

Para Chauí (2000), a existência legal da colônia se deu a partir das ordens do Estado metropolitano. Logo, a existência do Brasil resulta de três agentes exteriores e anteriores à sociedade brasileira, quais sejam, Deus, a Natureza e o

¹³ Assinala-se que essa perspectiva está mencionando a possibilidade de pensar a organização social brasileira a partir da lógica das castas, em razão do caráter fechado e estanque da sociedade brasileira na época da colônia e do império. Essa perspectiva difere daquelas mencionadas anteriormente, que consideram possível definir a organização social em razão da existência de classes e de estamentos.

Estado. Contudo, o que surpreende, mesmo após a proclamação da República, é que a imagem desse Estado ainda seja conservada.

Dessa maneira,

[...] é curiosa a permanência dessa figura do Estado (como sujeito que antecede a nação e a constitui) no momento em que se encerra o período colonial e a época imperial luso-brasileira. Com efeito, no período colonial, como lembra Raymundo Faoro, a realidade é criada pela lei e pelo regulamento, isto é, “desde o primeiro século da história brasileira, a realidade se faz e se constrói com decretos, alvarás e ordens régias. A terra inculta e selvagem [...] recebe a forma do alto e de longe, com a ordem administrativa da metrópole”. Se, para a colônia, o Estado é anterior e exterior à sociedade, não pode ser esta a situação de uma República independente. Em outras palavras, seria de esperar que, com a República, a interioridade do Estado à nação se tornasse evidente, pois teria sido a nação o sujeito que proclamou a República e instituiu o Estado brasileiro. Paradoxalmente, porém, a imagem do lugar do Estado não se alterou (CHAUÍ, 2000, p. 42-43).

Em que pese a passagem do Império para o modelo republicano, Furtado (1979) afirma que, após mais de meio século da República ter sido proclamada, a sociedade brasileira não apresentava nenhuma mudança em relação ao modo de vida colonial que prevaleceu durante três séculos. Destarte,

Em verdade, o que a República nos dá são os milhares de códigos, leis, decretos, avisos, regulamentos... para manter e proteger a injustiça, o privilégio, a fiscalidade extorsiva, a opressão... razão de ser dos governantes mais ineptos e corruptos que tem explorado um povo bom. [...] Hierarquia de mandões, promovidos por servilismo, à margem do brio, os desfrutadores da República assentaram-se em contraste com a livre democracia e a honestidade de propósitos, República – se, por um dia sequer, suprimiu a liberdade, renegou a si mesma: quantos dias de liberdade se contam na vida do Brasil republicano? Por definição, esse é o regime que realiza, de fato, a soberania da nação, soberania que é a própria consciência nacional – livre de manifestar o seu querer e de organizar a sua atividade... Ora, na República em que vivemos, nada faz lembrar, nem democracia, nem consciência nacional: as práticas políticas abafaram-na. [...] mesmo os bem-intencionados dentre os republicanos, não lembram outro remédio senão a ditadura, isto é, o miserável recurso da tirania, do autocracismo em transe (BOMFIM, 1996, p. 467-468).

Diante da implantação da República, o moderno parece novo, mas esconde o que tem de mais arcaico, a manutenção de privilégios, dificultando

qualquer proposta que aponte para alterações significativas nas estruturas de poder e que ameace os interesses de uma elite econômica e política.

Faoro (2008) afirma que, na essência de uma estrutura normativa, constitucional e democrática, estão aqueles que possuem o poder, pois estes atuam diretamente na formação das decisões estatais, utilizando-se de mecanismos de controle sobre a participação popular. “Em última análise, a soberania popular não existe, senão como farsa, escamoteação ou engodo” (FAORO, 2008, p. 829). Nesse sentido, consolida-se uma estrutura vertical, que impõe aquilo que agrada a elite, de forma que

Este último sistema – normativamente constitucional e democrático – se ajusta ao quadro das elites, mais ou menos sujeitos ao controle, necessariamente preocupadas com as agências de comando, sejam os círculos eleitorais, as oligarquias estaduais entrosadas às municipais, como na República Velha, ou os partidos. A soberania popular não se reduz à emanção da vontade de baixo para cima, cabendo às minorias as decisões e à maioria o controle, de acordo com a fórmula de Sieyès: “a autoridade vem de cima, a confiança vem de baixo”. A astúcia, a habilidade, a sagaz manipulação são qualidades psicológicas ajustadas ao comando elitário, enquanto nos estamentos prevalece a decisão de utilizar a violência, a direção voltada à eficiência, o cálculo nas intervenções sobre o mecanismo jurídico (FAORO, 2008, p. 830).

Segundo Furtado (1979), entre 1890 e 1930, estabeleceu-se, entre os grupos oligárquicos e os grupos médios urbanos, um conflito estrutural que marcou a vida política do Brasil. Enquanto a oligarquia buscava manter o monopólio do poder, os grupos médios urbanos buscavam acessar esse sistema de poder. Nessa disputa, constituiu-se uma aliança entre os grupos semifeudais controladores de regiões atrasadas e a nova classe agrícola-exportadora, com esta subordinando o governo central a seu favor. De outro lado, defensoras das ideias liberais, as classes médias urbanas em plena expansão buscavam modernizar as formas de vida. O funcionamento da República Oligárquica foi abalado por grupos de classe média que questionavam a forma tradicional de dominação implementada pelos latifundiários sobre as populações rurais. Sendo assim, são “[...] as circunstâncias criadas por esse conflito que levarão as Forças Armadas a participar de forma crescente do processo político” (FURTADO, 1979, p. 7).

No que se refere à relação entre os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, o período republicano foi marcado pelo predomínio do Poder

Executivo sobre os demais poderes, com vistas a colocar o Estado brasileiro a serviço das classes dominantes. Nessa perspectiva, a estrutura política no Brasil se organizava em “[...] três poderes – o executivo, que é o dono da casa, o legislativo e o judiciário, domésticos, moços de recado, gente assalariada para o patrão fazer figura e deitar empáfia diante das visitas” (RAMOS *apud* IANNI, 2004, p. 217).

Nessa linha de raciocínio, Bomfim (1996) também coloca em xeque o papel dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no que diz respeito à autonomia de cada um. Distante daquilo que é a ideia de República quando se trata da soberania de cada poder,

[...] a função suprema do congresso se faz com o apurar o par de ouvidos, a receber as ordens do presidente, e que prontamente se cumprem. Quando o caso é mais sério, o mandão supremo nem confia a missão aos recadeiros: vem o congresso à sala de despachos do Catete, onde tudo se arranja, restando ao recinto da representação nacional a formalidade da função. Só é lei o que o presidente quer, presidente que tem, geralmente, a sua maioria até no chamado Supremo Tribunal, para a decisão dos casos políticos, pois que nessa pândega República, também se faz política no Supremo. [...] Um bando de cócoras, a receber solícitos os desejos do alto, tal se simbolizaria a realidade da instituição, em que se codifica a expropriação da nação brasileira, esbanjada em privilégios pelos donos da República (BOMFIM, 1996, p. 513).

Avançando para um período mais recente da República, Ianni (2004) chama a atenção para o fato de que é na década de 1930 que o Brasil ensaia sua inserção no “ritmo da história”, ou seja, a partir de uma mínima aceitação dos fomentos sociais e intelectuais das décadas anteriores e de uma tímida “participação” de setores da população que foram totalmente excluídos dos espaços culturais e políticos, além de um florescimento cultural com maior significado. Mantinha-se o processo histórico de dominação, cuja estratégia foi contar com um forte aparato ideológico, na medida em que havia grupos de diferentes categorias profissionais, civis e militares,

[...] que foram deslocados para o exterior e sofreram completa reciclagem (ideológica e utópica), graças a programas especiais de “treinamento”, de “preparação técnica especializada” ou de doutrinação. Há os programas de comunicação em massa, através do rádio, televisão, imprensa e mesmo da educação escolarizada, e os programas de assistência técnica (saúde, cooperação militar, defesa e segurança pública, cooperação econômica, cooperação

educacional, etc.), que criam redes articuladas de “modernização dirigida”. Há, por fim, programas mundiais e de governo a governo que recobrem essas e outras áreas, todos difundindo uma filosofia desenvolvimentista própria (FERNANDES, 2005, p. 365-366).

O processo de mudanças pelo qual passava o Brasil nesse período também foi marcado pela Revolução de 1930. Esta, por sua vez, não significou qualquer mudança no *status quo*. Ao se referir à Revolução de 1930, Ianni (2004), ao contrário de entendê-la como algo que apresentasse mudanças estruturais, considera-a como tendo um cunho contrarrevolucionário no que diz respeito à ascensão política das classes populares. Diante de insatisfações populares do campo e da cidade, a opção foi por uma revolução que atendesse aos interesses das classes dominantes.

Desse modo, o que se propunha foi

Fazer a revolução de cima para evitar que ela partisse de baixo, isto é, permitir ao país a ilusão de algumas pequenas coisas, que o contentassem, como pleitos eleitorais sem aparente compreensão dos governos, reconhecimento de deputados e senadores sem declarada interferência do Presidente da República, respeito à autonomia dos Estados e, sobretudo, escolha do chefe do Executivo, sem que ela parecesse provir de uma imposição do chefe do Executivo em exercício (BELLI *apud* IANNI, 2004, p. 218).

Nesse momento, constituía-se, na visão de Ianni (2004), um bloco industrial-agrário alinhando aos interesses dos grandes cafeicultores, da indústria, do comércio e dos setores imperialistas.

Sendo assim, a Revolução de 1930 provocou uma significativa mudança na história da sociedade brasileira, pois

Apeou do poder do Estado os proprietários rurais, os cafeicultores que dominavam a Primeira República e que, pelo estilo do governar e pela política econômica que imprimiam, já constituíam um estorvo ao desenvolvimento do país. No seu lugar, ascende um outro setor da classe dos proprietários rurais, uma composição de setores nos quais prevaleciam aqueles que tinham uma ligação maior com o mercado interno e que, por isso, puderam mostrar-se mais sensíveis a um projeto de industrialização do país... O movimento político militar de 30 deixou completamente intocado o campo, onde viviam, naquela época, cerca de 70% da população brasileira. Não se tocou nas oligarquias rurais... (GORENDER *apud* IANNI, 2004, p. 219).

De acordo com Ianni (2004), no mesmo movimento, com vistas a atender setores preponderantes da sociedade brasileira, novamente os interesses de uma parcela mínima da sociedade seriam preservados, por meio de arranjos entre a burguesia agrária e os setores urbanos, contando com o apoio do Estado na proteção de atividades econômicas.

O Estado brasileiro se utilizou de formas ideológicas a fim de afastar qualquer ameaça à estrutura vigente. Nesse sentido, tanto a ideologia quanto a prática dos diferentes governos que se sucederam após 1888 estavam vinculadas a lemas que tinham por objetivo incutir no imaginário da população uma visão de mundo que não questionasse o modelo de desenvolvimento que vinha sendo implementado.

Um lema que marcou o período republicado foi o chamado “*Ordem e Progresso*”. O expurgo do movimento de Canudos pelas forças policiais do governo deixou claro qual era a intenção ideológica e a prática a ser impressa pelo Estado baseada no lema “*Ordem e Progresso*”. Tratava-se de eliminar qualquer ameaça de levante popular que colocasse em xeque o modelo proposto pelas classes dominantes.

Segundo Fernandes (2005), no período que compreende as décadas de 1920, 1930 e 1940, houve o aprofundamento da dominação imperialista, principalmente com a passagem do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista. O imperialismo era total, já que não havia qualquer controle sobre as forças externas que atuavam sobre o Brasil.

Mais uma vez, as mudanças em curso estavam intimamente vinculadas aos interesses econômicos. A partir da década de 1930, aprofundar o capitalismo significava atender aos interesses externos e, ao mesmo tempo, atender às demandas da burguesia brasileira. Portanto, tratava-se de mudanças convenientes aos interesses econômicos das burguesias nacional e internacional.

Para Fernandes (2005) houve uma interação entre o processo de dominação burguesa e as mudanças no capitalismo periférico. A burguesia, ao se utilizar de significativos recursos materiais, institucionais e humanos, garantiu que a revolução nacional se mantivesse dentro dos limites inerentes aos interesses e aos valores da classe burguesa. Dessa maneira, as burguesias se organizavam para conter ou sufocar

[...] as impulsões societárias tão conhecidas ao igualitarismo, ao reformismo, e ao nacionalismo exaltado de tipo burguês, expurgando-as, por meios pacíficos ou violentos, da ordem social competitiva. Ao mesmo tempo, fomentam e exaltam outras impulsões societárias de tipo burguês. Igualmente bem conhecidas, ao racionalismo acumulador e expropriativo, ao egoísmo, ao exclusivismo e ao despotismo de classe, conferindo-lhes, por meios pacíficos ou violentos, predominância na elaboração histórica da ordem social competitiva. Elas se tornam, em suma, os agentes humanos que *constroem, perpetuam e transformam* o capitalismo dependente e subdesenvolvido, levando a modernização para a periferia e adaptando a dominação burguesa às funções que ela deve preencher para que a transformação capitalista não só possa reproduzir-se em condições muito especiais, mas, ainda, tenha potencialidades estruturais e dinâmicas para absorver e acompanhar os ritmos históricos das economias capitalistas centrais e hegemônicas (FERNANDES, 2005, p. 360, grifos do autor).

Segundo Fernandes (2005), o comportamento da burguesia brasileira é marcado por um elemento político que não foi comum no processo de dominação burguesa na Europa e nos Estados Unidos. No Brasil, a dominação burguesa foi marcada pela fusão entre o Fascismo e a República Parlamentar. Estava em curso um poder que se colocava de cima para baixo, poder esse que prevalecia a partir da utilização de todo e qualquer meio, o que levou o Estado nacional e democrático a se tornar um “[...] instrumento puro e simples de uma ditadura de classe preventiva. Gostemos ou não, essa é a realidade que nos cabe observar, e diante dela não nos é lícito ter qualquer ilusão” (FERNANDES, 2005, p. 346).

Ideológica e utopicamente, as burguesias da periferia são capturadas e orientadas de fora, e “[...] de classe patronizadoras da revolução democrático-burguesa nacional passam a conceber-se como pilares da ordem mundial do capitalismo, da ‘democracia’ e da civilização cristã” (FERNANDES, 2005, p. 367).

A democracia não deveria perturbar o desenvolvimento do capitalismo interno, muito menos ameaçar o capitalismo mundial, mas sim contribuir para a intensificação da acumulação capitalista. Então, o que se concretiza é um processo de modernização conservador o qual “[...] confere novos fundamentos psicológicos, morais e políticos ao enrijecimento da dominação burguesa e à sua transfiguração numa força social especificamente autoritária e totalitária” (FERNANDES, 2005, p. 368). Mais uma vez, estava em curso ações com vistas a atender aos interesses das burguesias nacional e internacional. Na verdade, a própria burguesia nacional não

tinha espaço político para se radicalizar, o que demonstrava a subserviência do Brasil aos interesses externos.

Sendo assim,

A extrema concentração social da riqueza e do poder não conferia à burguesia nativa espaço político dentro do qual pudesse movimentar-se e articular-se com interesses sociais mais divergentes. Ela só podia, mesmo, mostrar-se “democrática”, “reformista” e “nacionalista” desde que as “pressões dentro da ordem” fossem meros símbolos de identificação moral e política, esvaziando-se de efetividade prática no vir-a-ser histórico. Em suma, as classes e os estratos de classe burgueses não tinham como servir-se do radicalismo burguês para captar a simpatia e o apoio das massas populares sem ao mesmo tempo aprofundar seus conflitos entre si e, o que era mais importante, seria arriscar os fundamentos materiais e políticos da ordem social competitiva sob o capitalismo dependente e subdesenvolvido (FERNANDES, 2005, p. 376-377).

De acordo com Fernandes (2005), prevalecia um consenso burguês que se dava em torno da sua dominação e do seu poder, em que predominavam “pressões de cima para baixo”, utilizando-se de meios de opressão e repressão implementados pelo Estado nacional. Em outros termos, para uma maior compreensão, significa dizer que

[...] o enfrentamento da burguesia brasileira com sua realidade estrutural e histórica impulsionou-a a colocar-se o dilema de como instaurar, abertamente, uma oligarquia coletiva das classes possuidoras. O que entrava em questão era portanto o problema da autocracia (embora dissimulado sob a aparência ambígua da “democracia forte”). Só assim ela podia deter os processos incipientes ou adiantados de “desagregação da ordem”, passando de uma ordem burguesa “frouxa” para uma ordem burguesa “firme”. Aí, o elemento político desenhava-se como fundamento do econômico e do social, pois a solução do dilema implicava, inevitavelmente, transformações políticas que transcendiam (e se opunham) aos padrões estabelecidos institucionalmente de organização da economia da sociedade e do Estado. As “aparências da ordem” teriam de ruir, para que se iniciasse outro processo, pelo qual a dominação burguesa e o poder burguês assumiriam sua verdadeira identidade, consagrando-se em nome do controle absoluto das relações de produção, das superestruturas correspondentes e do aparato ideológico (FERNANDES, 2005, p. 387).

Para Furtado (1979), no início da década de 1960 – na ocasião em que era inaugurada Brasília –, buscava-se difundir ao mundo a imagem de um país do futuro, diante da sua juventude e das potencialidades de recursos que dispunha,

com uma população que aumentava de forma impressionante, além do desenvolvimento de uma cultura única, resultado da mistura de brancos, negros e índios. No entanto, essa “boa imagem” contribuía

[...] para ocultar outros aspectos da realidade de um País de recursos inaproveitados, em que a miséria de grande parte da população não encontra outra explicação que a resistência das classes dominantes a toda a mudança capaz de pôr em risco seus privilégios (FURTADO, 1979, p. 1).

Outro aspecto utilizado para trabalhar, de forma ideológica, a imagem do país foi o que Chauí (2000) chamou de “verdeamarelismo”. Tal ideia foi criada no momento em que prevalecia a hegemonia dos grandes proprietários de terras durante o período imperial e no início da República. Assim, a classe dominante, para legitimar os resquícios do sistema colonial, buscou, a partir do verdeamarelismo, consolidar a “[...] a imagem celebrativa do ‘país essencialmente agrário’ e sua construção coincide com o período em que o ‘princípio da nacionalidade’ era definido pela tensão do território e pela densidade demográfica” (CHAUÍ, 2000, p. 32). Desse modo, a ideia de país “essencialmente agrário” estava vinculada ao fato de o país estar articulado historicamente “[...] ao sistema colonial do capitalismo mercantil e determinado pelo modo de produção capitalista a ser uma colônia de exploração e não uma colônia de povoamento” (CHAUÍ, 2000, p. 33-34).

Para a autora, o que surpreende é o fato do verdeamarelismo ter se conservado, sendo utilizado em momentos mais recentes da República, já que tratava-se de uma ideologia dos senhores de terra do período colonial, do Império e da República Velha. Assim, a permanência do verdeamarelismo

[...] não é casual e nem espontânea, visto que a industrialização jamais se tornou o carro-chefe da economia brasileira como economia capitalista desenvolvida e independente. Na divisão internacional do trabalho, a industrialização se deu por transferência de setores industriais internacionais para o Brasil, em decorrência do baixo custo da mão-de-obra, e o setor agrário-exportador jamais perdeu força social e política. Se antes o verdeamarelismo correspondia à auto-imagem celebrativa dos dominantes, agora ele opera como compensação imaginária para a condição periférica e subordinada do país. Além disso, justamente porque aquele era o período da “questão nacional”, houve a ação deliberada do Estado na promoção da imagem verdeamarela (CHAUÍ, 2000, p. 36-37).

Além de projetar à população uma imagem falsa do Brasil, buscava-se também, a partir do verdeamarelismo, passar uma imagem do povo brasileiro como sendo um povo pacífico e ordeiro, de forma que o “[...] ‘povo’ é sobretudo, de um lado, o bandeirante ou sertanista desbravador do território e, de outro, os pobres, isto é, ‘os trabalhadores do Brasil’” (CHAUÍ, 2000, p. 38).

Em outras palavras, o verdeamarelismo, sob a ideologia da “questão nacional”, precisa incorporar a luta de classes em seus ideários, mas de modo tal que, ao admitir a existência da classe trabalhadora, possa imediatamente neutralizar os riscos da ação política dessa classe, o que é feito não só pela legislação trabalhista (inspirada no corporativismo da Itália fascista) e pela figura do governante como “pai dos pobres”, mas também por sua participação no “caráter nacional”, isto é, como membro da família brasileira, generosa, fraterna, honesta, ordeira e pacífica. O verdeamarelismo assegura que aqui não há lugar para luta de classes e sim para cooperação e a colaboração entre o capital e o trabalho, sob a direção e a vigilância do Estado (CHAUÍ, 2000, p. 38).

Obviamente, a característica de “povo obediente e ordeiro” fez parte de um processo de construção ideológica com o objetivo de manutenção de uma estrutura de poder. Chauí (2000, p. 9) faz referência àquilo que chama de “mito fundador”, o qual “[...] é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e ideias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo”. Desse modo, a autora diferencia formação de fundação, já que a última

[...] se refere a um momento passado imaginário, tido como instante originário que se mantém vivo e presente no curso do tempo, isto é, a fundação visa a algo tido como perene (quase eterno) que traveja e sustenta o curso temporal e lhe dá sentido. A fundação pretende situar-se além do tempo, fora da história, num presente que não cessa nunca sob a multiplicidade de formas e aspectos que pode tomar. Não só isso. A marca peculiar da fundação é a maneira como ela põe a transcendência e a imanência do momento fundador: a fundação aparece como emanado da sociedade (em nosso caso, da nação) e, simultaneamente, como engendrando essa própria sociedade (ou a nação) da qual ela emana. É por isso que estamos nos referindo à fundação como mito (CHAUÍ, 2000, p. 9-10).

Essa forma ideológica de ludibriar a grande maioria da população foi utilizada para incorporar uma visão sobre o processo de desenvolvimento que o país passava a partir da década de 1930. Tal ideologia servia para esconder, no suposto

processo de modernização, a manutenção da ordem vigente, que atendia aos interesses econômicos das burguesias nacional e internacional.

Assim, histórica ou materialmente, a República exprime a realidade concreta de lutas econômicas e os rearranjos de poder no interior da classe dominante, às voltas com o fim da escravidão, com o esgotamento dos engenhos, com os pedidos de subvenção estatal para a imigração promovida por uma parte dos cafeicultores, com a expansão da urbanização e a percepção que o país precisava ajustar-se à conjuntura internacional da revolução industrial; portanto, se, de fato, a República é resultado de uma ação social e política, todavia não é assim que ideologicamente ela aparece. [...] no plano ideológico, ela aparece não como instituição do Estado pela sociedade e sim como reforma de um Estado já existente. E ela aparece assim porque essa aparição é aquela que corresponde ao que seus agentes e adversários esperam da República (CHAUI, 2000, p. 43).

As rápidas transformações pelas quais o Brasil passou em um período de meio século, de acordo com Furtado (1979), levaram a significativas mudanças na estrutura social. Nesse caso, o processo de modernização pelo qual passou o Brasil não significou o fim dos privilégios de restritos setores, pois o Estado brasileiro foi estruturado para servir aos interesses dominantes.

Desta forma, o específico do Estado democrático de base capitalista não é propriamente uma tendência à eliminação dos privilégios. Pelo contrário, os grupos privilegiados podem nele crescer e conservar seu poder. Sua característica essencial é a tendência à eliminação daqueles privilégios que entorpecem o desenvolvimento das forças produtivas, razão pela qual deve estar aberto à ação de todos os grupos que, integrados no processo produtivo, busquem aumentar sua participação na renda, seja através da concorrência, seja exercendo a pressão organizada no mercado de mão-de-obra (FURTADO, 1964, p. 42-43).

A manutenção dos interesses da burguesia demandava um processo contrarrevolucionário, cujo sucesso exigia a implementação de novas estruturas jurídicas e políticas, e a modernização da estrutura já existente, além da modernização dos mecanismos de opressão e de repressão do Estado. Além disso, era necessário que a burguesia se adaptasse utópica e ideologicamente ao processo contrarrevolucionário em curso (FERNANDES, 2005).

Isto posto, torna-se evidente que

[...] o consenso burguês concilia a “tradição brasileira”, de democracia restrita – a democracia entre os iguais, isto é, entre os poderosos, que dominam e representam a sociedade civil – com a “orientação modernizadora”, de governo forte. A ordem legal e política se mantém “aberta”, “democrática” e “universal”, preservando valores que consagram o Estado de direito; e este Estado se concretiza, historicamente, por sua vez, na medida em que tudo isso é necessário à monopolização do poder real, da autoridade e do controle das fontes de legitimidade pelas classes burguesas e suas elites (FERNANDES, 2005, p. 403-404).

Na concepção de Fernandes (2005), a “ditadura de classe aberta e rígida” exige um Estado com poder absoluto capaz de garantir a ordem demandada pela burguesia, o que requer, de forma objetiva,

[...] um Estado de emergência neoabsolutista, de espírito aristocrático ou elitista e de essência oligárquica, que possa unir a “vontade revolucionária autolegitimadora” da burguesia com um legalismo republicano pragmático e um despotismo de classe de cunho militar e tecnocrático (FERNANDES, 2005, p. 405).

Em outros termos, trata-se de um Estado que nega a democracia ou que pratica uma democracia restrita, uma vez que tal Estado

[...] é, literalmente, um Estado autocrático e oligárquico. Preserva estruturas e funções democráticas, mas para os que monopolizam simultaneamente o poder econômico, o poder social e o poder político, e usam o Estado exatamente para criar e manter uma dualidade intrínseca da ordem legal e política, graças à qual o que é oligarquia e opressão para a maioria submetida, é automaticamente democracia e liberdade para a minoria dominante (FERNANDES, 2005, p. 406-407).

Para Fernandes (2005), esse modelo de Estado autocrático capitalista é marcado pela “liberdade” e pela “capacidade de ação racional” da burguesia. É esse mesmo Estado que garante aos setores da burguesia os fundamentos da existência e da manutenção da dominação, bem como o próprio poder burguês. Mais do que isso, o referido Estado garante às classes burguesas

[...] o espaço político de que elas carecem para poder intervir, deliberada e organizadamente, em função de suas potencialidades relativas, no curso histórico da Revolução Burguesa, atrasando ou adiantando certos ritmos, bem como cindindo ou separando, entre si, seus tempos diferenciados (econômico, social e político). Sem o controle absoluto do poder, que as classes burguesas podem tirar da

constituição desse Estado, seria inconcebível pensar-se como elas conseguem apropriar-se, com tamanha segurança, da enorme parte que lhes cabe no excedente econômico nacional; ou, ainda, *como elas logram dissociar, quase a seu bel-prazer, democracia, desenvolvimento capitalista e revolução nacional* (FERNANDES, 2005, p. 408, grifos do autor).

Para Fernandes (2005), intensificar aquilo que ele chama de “Revolução Burguesa” exigia o “enrijecimento da ordem”, de maneira que o Estado nacional assumisse novas funções, ampliando a opressão indireta e a repressão direta com o objetivo de manutenção da ordem. Tratava-se, portanto, de um movimento contrarrevolucionário, em que a burguesia propunha o uso da guerra civil como recurso de defesa, o que não ocorreu, pois o golpe de Estado foi suficiente para a transição política. No que diz respeito ao plano histórico, “[...] passava-se, pura e simplesmente, de uma ditadura de classe burguesa dissimulada e paternalista para uma ditadura de classe burguesa aberta e rígida” (FERNANDES, 2005, p. 398).

Em vista disso,

[...] o enrijecimento da ordem evoluiu naturalmente, assim, para uma excessiva e desnecessária “demonstração de força” preventiva. O que vinculou a militarização de funções repressivas do Estado e a prevenção da segurança nacional com a criação de um novo *status quo*, necessário à instauração e à persistência da ditadura de classes aberta e rígida. A curto prazo, cabia ao Estado nacional, “deprimir e comprimir” o espaço político e jurídico de todas as classes ou estratos de classe (mesmo burgueses e pró-burgueses) que se erguessem ostensivamente contra a transição, opondo-se a ela por meios violentos. A médio e a longo prazos, cabia-lhes uma tarefa mais complexa: criar o arcabouço legal de uma ordem social competitiva que deve possuir reguladores especiais contra a “guerra revolucionária”, a “agitação política” e a “manipulação subversiva do descontentamento” (FERNANDES, 2005, p. 399-400).

Nesse sentido, em diferentes momentos do período republicano, o Estado brasileiro se utilizou de ditaduras, já que a burguesia brasileira não abria mão de atender aos seus interesses.

Para Ianni (2004), a burguesia brasileira não aceita qualquer tipo de reforma que possa ameaçar o seu *status quo*. Longe de se comprometer com a democracia, volta-se única e exclusivamente ao atendimento das suas demandas, agindo de forma corporativa. Assim sendo, a burguesia brasileira, ao se sentir

[...] ameaçada pelo imperialismo, apela às “massas”. E quando é desafiada pelos setores assalariados e camponeses, organizados e ativos, corre aos quartéis e às nações imperialistas. Seria impossível explicar os modestos avanços e os contínuos recuos do processo democrático brasileiro sem incluir aí a colaboração ativa da burguesia nacional, brasileira ou progressista. O caráter restrito, autoritário e antidemocrático das mudanças realizadas em 1888-89, 1930 e 1985 inserem-se nesta perspectiva. Aliás, os golpes de Estado verificados em 1937, 1945 e 1964 parecem tornar-se explícita essa característica da burguesia, que algumas vezes parece identificada com a sociedade nacional (IANNI, 2004, p. 91).

Aprofundava-se um modelo de desenvolvimento capitalista dependente, na medida em que era preciso garantir os interesses da burguesia nacional e, principalmente, da internacional. Trata-se de um modelo de Estado totalmente vinculado e voltado para um determinado modelo de desenvolvimento econômico, orientado de fora e voltado para fora. Daí a necessidade de um modelo de democracia restrita, capaz de garantir que

Os importadores estrangeiros aproveitaram-se, por sua vez, da estrutura da situação de mercado interna e das disposições econômicas da aristocracia agrária. Como só eles dispunham de recursos financeiros, técnicos, humanos e institucionais para pôr em marcha os *desígnios nacionais* acalentados pela autonomização política, coube-lhes dirigir, na realidade, a reintegração da economia brasileira ao sistema econômico internacional. Aceitando a internacionalização dos processos de exportação e de importação e deslocando a marginalidade econômica do exportador brasileiro do nexo político para o nexo econômico, ao mesmo tempo em que se acomodavam às transformações e às vantagens econômicas que elas conferiam à aristocracia agrária emergente, os agentes econômicos externos criavam bases bastante frutíferas para uma composição vantajosa. Em pouco tempo, conseguiram lograr tamanho êxito nessas operações, que converteram a aristocracia agrária em uma espécie de “sócio menor”, malgrado as tendências e consequências políticas internas da burocratização da dominação patrimonialista (FERNANDES, 2005, p. 116).

O Brasil vivia um momento histórico em que as decisões políticas eram dominadas por setores preponderantes totalmente submetidos aos interesses externos, em que

O principal aspecto da modernização econômica prendia-se, naturalmente, ao aparelhamento do país para montar e expandir uma economia capitalista dependente, sob os quadros de um Estado nacional controlado, administrativa e politicamente, por “elites nativas” (FERNANDES, 2005, p. 117).

Esse monopólio do poder político proporcionava grandes vantagens econômicas às elites. No final do século XIX, repudiava-se o *status* senhorial e busca-se a manutenção do poder por meio do “elemento burguês”. Em um novo contexto histórico-social, o referido elemento condicionou “[...] a ruptura da sociedade civil com a ordem senhorial e a plena metamorfose do senhor agrário em cidadão da República” (FERNANDES, 2005, p. 130).

O processo de integração de uma economia capitalista periférica como a do Brasil se deu a partir de um processo de dominação burguesa sob um capitalismo dependente. Dessa forma, para Fernandes (2005), a Revolução Burguesa no Brasil apresentou particularidades, pois se tratava de uma nação capitalista dependente e subdesenvolvida. Tinha-se, assim, uma combinação entre dominação burguesa e transformação capitalista.

Segundo Fernandes (2005, p. 340), a Revolução Burguesa, que significou a integração do Brasil ao capitalismo mundial, deu-se a partir de “[...] uma forte dissociação pragmática entre desenvolvimento capitalista e democracia”. Para o autor, o que houve, na verdade, foi “[...] uma forte dissociação racional entre desenvolvimento capitalista e autocracia” (FERNANDES, 2005, p. 340).

Ainda de acordo com Fernandes (2005), as burguesias das nações capitalistas hegemônicas não tinham interesse em perturbar ou dificultar o elemento político no âmbito dos países dependentes. No Brasil, assim como em outros países, foram criadas as condições sociais e políticas necessárias à transformação capitalista e à dominação burguesa. Cumpre destacar que “[...] o capitalismo dependente e subdesenvolvido é um capitalismo selvagem e difícil, cuja viabilidade se decide, com frequência, por meios políticos e no terreno político” (FERNANDES, 2005, p. 341).

É no âmbito de uma democracia burguesa, portanto, a partir de uma democracia restrita à parcela limitada da população brasileira, que as nações capitalistas centrais e hegemônicas estabelecem parcerias sólidas junto à periferia dependente e subdesenvolvida. Nesse sentido, as burguesias nacionais se tornam importantes instrumentos de defesa dos interesses capitalistas internacionais. A “democracia”, por sua vez, ao ser restrita às burguesias nacionais, demonstra a importância do elemento político no que diz respeito à concretização de um capitalismo dependente e subdesenvolvido, na medida em que

Já não só a possibilidade mas também a persistência da transformação capitalista e da dominação burguesa vão passar por um eixo especificamente político. Se as burguesias nacionais da periferia falharem nessa missão política, não haverá nem capitalismo, nem regime de classes, nem hegemonia burguesa sobre o Estado. O que sugere que a Revolução Burguesa na periferia é, por excelência, um fenômeno essencialmente político, de criação, consolidação e preservação de estruturas de poder predominantemente políticas, submetidas ao controle da burguesia ou por ela controláveis em quaisquer circunstâncias (FERNANDES, 2005, p. 343).

Para Fernandes (2005), trata-se de uma burguesia com grande poder econômico, social e político, exercendo forte controle sobre o Estado nacional. Tal poder é sustentado com apoio externo, com vistas a modernizar formas de socialização, de cooptação, de opressão e de repressão, necessárias ao processo de dominação burguesa.

É nessa perspectiva que se apresentavam dificuldades quase intransponíveis no enfrentamento da classe dominante. Portanto,

Torna-se, assim, muito difícil deslocá-las politicamente através de pressões e conflitos mantidos “dentro da ordem”; e é quase impraticável usar o espaço político, assegurado pela ordem legal, para fazer explodir as contradições de classe, agravadas sob as referidas circunstâncias. O “retardamento” da Revolução Burguesa, na parte dependente e subdesenvolvida da periferia, adquire assim uma conotação política especial. A burguesia não está só lutando, aí, para consolidar vantagens de classes relativas ou para manter privilégios de classes. Ela luta, simultaneamente, por sua sobrevivência e pela sobrevivência do capitalismo (FERNANDES, 2005, p. 345).

A imposição da burguesia brasileira continua como sempre sendo a regra no Brasil, de forma que os diferentes segmentos da sociedade civil ficam alheios às questões que envolvem a coisa pública. A partir da manutenção de uma cultura autoritária e antidemocrática, o que se pretendeu, e o que ainda se pretende,

[...] é “despolitizar” a sociedade civil em formação, defini-la e organizá-la desde cima, tomá-la como pouco ativa e pouco organizada, gelatinosa, carente de tutela. Daí o Estado forte, demiurgo, oligárquico, autoritário e tirânico. Tudo isso como expressão de uma cultura política arrogante e opressiva produzida no curso do século de escravismo. Daí por que amplos setores das classes dominantes, ou suas “elites”, continuam a agir no mando e

desmando das coisas públicas e privadas como desfrutadores, colonizadores e conquistadores (IANNI, 2004, p. 75).

A dominação burguesa no Brasil se dá diante de um movimento socialista revolucionário bastante frágil, a partir da forte penetração dos segmentos pequeno-burgueses e de uma baixa participação popular e operária. Setores da alta e da média burguesia, civil e militar, apresentavam medidas consideradas por tais setores como “nacionalistas”, “democráticas” e “revolucionárias”. No entanto, para Fernandes (2005), tais setores não tinham coragem de romper com o imperialismo e com o modelo de desenvolvimento em curso. Ao contrário do que apresentavam, essas mesmas burguesias patrocinavam uma espécie de “populismo”, ou seja, “[...] a demagogia populista, agravando os conflitos de classe sem aumentar, com isso, o espaço político democrático, reformista e nacionalista da ordem burguesa existente” (FERNANDES, 2005, p. 365).

A partir da concepção de Furtado (1964), as modernas democracias capitalistas possibilitam que suas classes dirigentes exerçam o comando sobre as sociedades a que pertencem, já que as grandes decisões são tomadas pelos capitalistas. Nesse caso,

[...] o progresso das liberdades cívicas nas sociedades burguesas resultou menos da efetiva participação da classe trabalhadora nas decisões políticas, do que da confiança que a classe capitalista foi adquirindo num quadro de instituições políticas flexíveis (FURTADO, 1964, p. 45).

Com base no cenário até aqui apresentado, considera-se que a reflexão sobre os vários aspectos do passado remete a uma visão mais ampla e crítica sobre a sua relação com os fenômenos políticos vivenciados nos dias atuais. As transformações sociais, culturais e políticas ocorridas no país nem sempre aconteceram com a intenção de mudar as estruturas, mas, ao contrário, serviram para cristalizar práticas necessárias à manutenção dos interesses de setores preponderantes.

Ao interpretar o Brasil de hoje, observa-se práticas e costumes muito próximos do que ocorreu em tempos anteriores, considerando que há um “[...] passado que parece longínquo, mas que ainda nos cerca de todos os lados” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 5). Levando em conta o processo de desenvolvimento

cultural, social e político do Brasil, é possível compreender as dificuldades, por parte das elites, em aceitar mudanças estruturais que pudessem ameaçar as classes dirigentes.

Ao fazer referência aos estudos de Caio Prado Junior, Ianni (2004) considera que, no processo de mudanças do Brasil, o tempo presente é fortemente influenciado pelo passado, uma vez que

Os prenúncios do Brasil moderno esbarravam em pesadas heranças de escravismo, autoritarismo, coronelismo, clientelismo. As linhas de castas, demarcando relações sociais e de trabalho, modos de ser e de pensar, subsistiam por dentro e por fora das linhas de classes em formação. O povo, enquanto coletividade de cidadãos, continuava a ser uma ficção política. Ao mesmo tempo, setores do pensamento brasileiro vacilavam em face de inclinações um tanto exóticas e demoravam-se para encontrar-se com a realidade social brasileira (IANNI, 2004, p. 29).

Como pode-se verificar, seja no período colonial, seja no Império, seja na República, somente uma parcela restrita da população usufruía de uma condição social bastante superior às demais camadas da sociedade brasileira. Tal posição lhe permitia aproveitar dos diferentes privilégios, não acessível à maioria dos habitantes desta terra. Cumpre destacar que essa estrutura de privilégios que se consolidou no Brasil para além do período colonial se estendeu até os dias atuais. As mudanças empreendidas sempre se deram na perspectiva de manutenção dos privilégios de uma elite, que nunca se conformou em ter os seus interesses prejudicados. A resistência a qualquer mudança se apresenta com frequência, pois

[...] a máquina estatal resistiu a todas as setas, a todas as investidas da voluptuosidade das índias, ao contato de um desafio novo – manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. Em lugar da renovação, o abraço lusitano produziu uma *social enormity*, segundo o qual velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem. Deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse (FAORO, 2008, p. 837).

Em outras palavras, as mudanças históricas, culturais, sociais e políticas no Brasil se deram de tal forma que

[...] *o presente se acha fortemente impregnado de vários passados.* O Brasil moderno, ao mesmo tempo que se desenvolve e se diversifica, preserva e recria traços e marcas do passado recente e remoto, nesta e naquela região. O país parece um mapa simultaneamente geográfico e histórico, contemporâneo e escravista, republicano, monárquico e colonial, moderno e arqueológico (IANNI, 2004, p. 86, grifos do autor).

Para o autor, ao controlar ou ao suprimir os movimentos e os ideais comprometidos com a República e com a democracia, o que se presenciou foi o cessar das inquietações em diferentes lugares, de forma a prevalecer os arranjos e a conciliação “pelo alto”. Explicita-se, ao longo da nossa história, uma contrarrevolução burguesa permanente, capaz de reiterar e dar continuidade às soluções autoritárias que pudessem colocar o Estado a serviço dos interesses das oligarquias, da burguesia e dos imperialistas. Desse modo,

[...] o manto monárquico recobriu muitas inquietações e desigualdades, criando a ilusão de que o poder moderador resolvia de forma benigna a maior parte dos problemas com o escravismo, as nações indígenas, a questão agrária, as diversidades regionais (IANNI, 2004, p. 15).

A imposição e o autoritarismo mantidos ao longo da história brasileira tinham uma explicação óbvia: tratava-se, pois, de ações voltadas às mudanças no âmbito da economia, com vista a atender os interesses das burguesias nacional e internacional. Ianni (2004) parte do princípio de que a revolução burguesa ocorrida no Brasil obteve êxito no que diz respeito à economia e ao desenvolvimento da acumulação capitalista. Com isso, houve a expansão da mercadoria e da mercantilização por diversas regiões.

Entretanto, no que diz respeito aos operários, aos camponeses e a outros setores populares, pouco se avançou em termos políticos e culturais, o que possibilita afirmar que

Com frequência há retrocessos. Sucedem-se os golpes de Estado, arranjos de cúpula, conciliações pelo alto. Classes dominantes, associados com as altas hierarquias militares e da igreja, sempre com a colaboração de setores do imperialismo, criam e recriam blocos autoritários. Assim se interrompem processos democráticos, nos quais operários, camponeses, empregados, funcionários e outras categorias sociais lutam para conquistar direitos, abrir espaços políticos e culturais (IANNI, 2004, p. 173).

Verifica-se a exigência de um Estado brasileiro sempre presente no processo de dominação, sendo um importante instrumento de manutenção do poder nas mãos da burguesia.¹⁴ O Estado não se coloca como garantidor da articulação política entre as classes desiguais, mas tem como função primordial “[...] suprimir qualquer necessidade de articulação política espontânea nas relações entre as classes, tornando-a desnecessária, já que ele próprio prescreve, sem apelação, a ordem interna que deve prevalecer e tem de ser respeitada” (FERNANDES, 2005, p. 400). Exigia-se, então, um Estado com funções e estruturas capitalistas para satisfazer ao consenso burguês em detrimento dos interesses “gerais” ou “reais” do país.

Nessa perspectiva, a questão que se coloca é: como se configurou a “democracia” nesse período histórico? Tal questão pode ser respondida pelas práticas da classe dominante que se concretizaram ao longo do desenvolvimento do Estado brasileiro. Assim,

[...] o que “é bom” para intensificar ou acelerar o desenvolvimento capitalista entra em conflito, nas orientações de menos valor que nos comportamentos concretos das classes possuidoras e burguesas, com qualquer evolução democrática da ordem social. A noção de “democracia burguesa” sofre uma redefinição, que é dissimulada no plano dos *mores*, mas se impõe como uma realidade prática inexorável, pela qual ela se restringe aos membros das classes possuidoras que se qualificam, econômica, social e politicamente, para o exercício da dominação burguesa (FERNANDES, 2005, p. 340).

A prevalência do autoritarismo e de práticas contrárias à democracia sempre fizeram parte da história brasileira. Esta foi marcada por

[...] uma espécie de contra-revolução burguesa permanente. Diante dos frequentes movimentos de ascenso popular, na cidade e no campo, as classes dominantes respondem com a violência. Nem as conquistas democráticas básicas da própria burguesia são preservadas. Neste sentido, há uma contra-revolução burguesa que atravessa essa história. Não obstante as experiências democráticas reais, independentemente da forma jurídico-política de poder estatal

¹⁴ Cumpre destacar que a posição de Florestan Fernandes sobre o Estado brasileiro é distinta da de Raymundo Faoro, pois, para esse último, aqueles que estão à frente do Estado não agem somente em favor da burguesia, mas também em defesa de seus interesses e de seus privilégios.

delineada na Constituição, a verdade é que o autoritarismo predomina ao longo da história do Brasil. Sob governos eleitos ou golpistas, civis, militares ou mesclados de militares e paisanos, em geral predomina o Estado de forma autoritária, ou propriamente ditatorial. E subsiste a sensação de território ocupado; de povo conquistado. Subsiste a impressão de que os governos são conquistadores (IANNI, 2004, p. 222).

Em seus estudos e pesquisas sobre os artigos e as entrevistas publicados em revistas e jornais semanais pelo jurista e cientista social Raymundo Faoro, entre as décadas de 1970 e 2000, e trazendo essa discussão para períodos mais recentes, Rezende (2006b) demonstra que a transição política do Brasil, ocorrida nas últimas décadas, reafirma a tese central contida na obra de Faoro *Os donos do poder*.

Dessa maneira, o período atual também foi marcado pela institucionalização de uma forma de poder configurada como um patrimonialismo estatal, capaz de impedir qualquer processo de redefinição da vida social e política do país, visto que

[...] o estamento que dirige o Estado acaba por exercer uma pressão contundente sobre todas as demais forças sociais, até mesmo sobre os setores preponderantes. Desmantela-se, assim, seguidamente, a possibilidade de emergência de agentes sociais capazes de afrontar as tecnocracias que comandam, renovando-se em relação às pessoas, mas não em relação a propósitos, procedimentos e ações, o aparelhamento estatal (REZENDE, 2006b, p. 36).

Para Rezende (2006b), a década de 1990 ainda era marcada pelo traço principal do padrão de domínio patrimonial, fortemente presente no agir de setores preponderantes, totalmente indiferentes às necessidades da população como um todo. O processo de transição política que teve início no ano de 1985 não apontava para qualquer projeto de nação, pois, como nos séculos anteriores, os interesses coletivos eram rechaçados pelos interesses articulados no âmbito do Estado, dirigido por Fernando Collor de Melo. O modelo patrimonialista que vigorava na década de 1990 tinha como efetivo comando político o grupo eleito nas eleições de 1989. Assim, o patrimonialismo se mantinha intacto, pois “[...] a estrutura de mando e de decisão continuava a ter como traço mais importante o fato de o conteúdo do Estado conseguir imprimir uma dada fisionomia aos dirigentes” (REZENDE, 2006b, p. 37).

Os procedimentos administrativos adotados pelo grupo que estava à frente do governo Collor demonstravam que

[...] permaneciam imutáveis o autoritarismo do Estado e o descaso absoluto com a sociedade civil. Por isso, o governo Collor não representava a negação e/ou o rompimento com o patrimonialismo vigente há séculos no país, mas representava sua reformulação e readaptação aos novos tempos. [...] A organização social que criou uma forma de Estado, ou seja, patrimonial, continuava, então, no decorrer do processo de transição marcada pela obsessão pelo controle de toda e qualquer manifestação que viesse emergir no interior da sociedade civil. [...] na década de 1990, evidenciava-se a permanência, no país, de uma sociedade estamental e de uma cultura política patrimonial que mantinham intactas as iniquidades oligárquicas aniquiladoras da democracia (REZENDE, 2006b, p. 37).

Considerando o período em que se iniciava a década de 2000, Rezende (2009) afirma que para desvendar as dificuldades políticas brasileiras colocava-se como condição a compreensão desses entraves em duas dimensões: em uma dimensão, era preciso saber como os vícios políticos foram sendo mantidos, cristalizando-se ao longo do tempo; em outra dimensão, era preciso esclarecer como os segmentos dirigentes, oligárquicos e dominantes iam se adequando aos novos desafios que surgiam no início do século XXI, uma vez que estava em curso o processo de globalização, o que impunha novas configurações de poder, nos mais diferentes países.

Considerando a realidade brasileira,

[...] o desafio era, então, segundo Faoro, compreender, no início da década de 2000, tanto os velhos vícios políticos, os quais tinham se constituído historicamente, quanto os novos que iam se mesclando com os mais antigos e criando, assim, novas maneiras de dar prosseguimento à corrupção, ao oligarquismo, ao clientelismo, à privatização do público, à dissociação entre o Estado e a sociedade, ao patrimonialismo, à intransparência política e administrativa, etc. (REZENDE, 2009, p. 331).

No que diz respeito às dificuldades de se empreender a efetivação de uma ação política coletiva, Rezende (2009) aponta para a prevalência, ao longo dos séculos, da ideia de que existe um salvador da pátria e de que o Estado e a sociedade sempre estiveram dissociados. Devido a esse tipo de relação entre Estado e sociedade,

As demandas coletivas jamais foram consideradas, pelos dirigentes, como parte de um processo de democratização tanto do Estado quanto da sociedade. O tolhimento das reivindicações, ao matar toda e qualquer perspectiva de ação política coletiva pautada na efetivação de conquistas sociais, fez emergir e fez persistir, no ideário coletivo, a crença de que há sempre um salvador da pátria que resolverá todos os problemas do país (REZENDE, 2009, p. 6).

Para Rezende (2011), desde a década de 1950 até a década de 1990, o atendimento aos interesses de grupos privados em detrimento dos interesses coletivos estava vinculado aos procedimentos e às práticas dos governantes e dos grupos que comandavam o Estado e as ações de setores economicamente dominantes. Assim, no Brasil, em diferentes períodos históricos, “[...] os detentores do poder governam para os detentores do poder [...]”, excluindo os demais segmentos que se encontravam fora dos extratos sociais que dispunham do poder de mando e de decisão (REZENDE, 2011, p. 186).

Destacava-se, desse modo, em cada conjuntura, a renovação e a manutenção das formas de agir e os procedimentos dos governantes, respaldados por um sistema de poder com vistas a promover a perpetuação da exclusão política da grande maioria da população, diante de

[...] uma contínua e interrupta associação entre a estrutura de classes e o estamento patrimonial, composto por políticos, funcionários do Estado, gerenciadores públicos, assessores, governantes, técnicos, ministros, etc. o elemento central dessa lógica patrimonialista é o perpétuo favorecimento de alguns interesses em detrimento dos interesses coletivos (REZENDE, 2011, p. 184).

Portanto, as mudanças políticas, sociais e culturais historicamente ocorridas no Brasil, com frequência se deram no sentido de conservar e de manter interesses dos setores preponderantes. E é nesse sentido que Rezende (2006a) destaca que a manutenção da sociedade estamental se coloca como a base das dificuldades as quais impedem transformações políticas de caráter expressivo, o que dificulta qualquer ameaça aos interesses dos grupos que controlam o aparelho estatal. Nessas condições, diante de uma cultura política patrimonial que se mantém,

Mesmo após a ditadura militar, o segmento dirigente, imbuído de uma prática estamental, formou-se e fortificou-se num quadro específico que possui raízes longínquas, ou seja, num processo de colonização que levou à formação de uma estrutura social e política que moldou e deu vida a um tipo de Estado que sedimenta um padrão de domínio essencialmente antidemocrático, excludente e autoritário (REZENDE, 2006a, p. 96).

Sendo assim, na medida em que a estrutura social e política brasileira foi marcada por posturas de extremo autoritarismo, a afirmação de que a sociedade brasileira é autoritária não pode ser desvinculada de um conjunto de “[...] certos traços gerais das relações sociais que se repetem em todas as esferas da vida social (da família ao Estado, passando pelas relações de trabalho, pela escola, pela cultura)” (CHAUÍ, 1994, p. 27). Dessa forma, sempre prevaleceu no Brasil – desde a Colônia, passando pelo Império e se mantendo na República – o princípio da obediência como uma das estratégias para a manutenção do poder. A estrutura de poder em que prevalece a obediência não se deu por acaso, mas é o resultado de uma construção histórica. Chauí (1994) afirma que, de maneira oculta, a sociedade brasileira foi organizada de forma “verticalizada” e “hierarquizada”, sendo marcada por relações sociais nas quais prevalece a ordem de um superior e a obediência de um inferior.

É sobre essa base conservadora e autoritária que está assentado o processo de democratização ocorrido na década de 1980. É também sobre essa mesma base que se instituí os espaços de participação e de controle social previstos na Constituição Federal de 1988. Isso indica o grau de dificuldade em efetivar um modelo de gestão mais democrático, permitindo o acesso dos diversos atores sociais aos espaços públicos, com vistas a consolidar esferas públicas capazes de democratizar as decisões sobre a coisa pública.

Logo, verifica-se que, historicamente, a política esteve distante do cotidiano de parcela significativa da população brasileira, o que comprometeu e ainda compromete a consolidação do processo democrático no país. Dessa maneira, o capítulo seguinte se dedicará à reflexão da importância da dimensão política dos espaços públicos enquanto condição para a ampliação e a efetivação do processo democrático.

2 A DIMENSÃO POLÍTICA COMO CONDIÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS E DO PROCESSO DEMOCRÁTICO

Ao abordar a discussão sobre a dimensão política dos espaços públicos, este capítulo teve por objetivo analisar a relação entre o Estado e os segmentos da sociedade civil, apontando os limites e as possibilidades para a democratização da gestão pública. Destacou-se o processo de disputa política que se estabelece durante a construção e a consolidação dos espaços públicos, tendo como campo empírico os Conselhos, compreendidos como espaços participativos de luta política no âmbito da gestão pública – lócus de decisões.

2.1 A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA NAS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL

O espaço público é permeado por assuntos e interesses diversos, ou seja, é nesse espaço que se estabelece o processo de relação entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se de um espaço que requer e exige o constante debate e o posicionamento político dos atores que o compõem. Isso implica dizer que a relação Estado/sociedade civil é marcada pela complexidade e pela contradição, apresentando-se como “[...] o lugar decisivo onde se gestam os diversos projetos hegemônicos [...]” e “[...] se estabelecem ‘lutas de sistemas, lutas entre modos de ver a realidade’” (SEMERARO, 1999, p. 82). Refere-se ao lugar em que a política se coloca como necessária e imprescindível, sendo valorizada enquanto estratégia de luta, embora nem todos os seus segmentos estejam comprometidos com a defesa da sociedade civil enquanto um espaço de luta política.

É preciso considerar que no âmbito da sociedade civil estão presentes setores reacionários e conservadores contrários às liberdades democráticas. Isso exige a apreensão do verdadeiro sentido do político, qual seja, um modelo que dê centralidade à questão do poder e do antagonismo (MOUFFE *apud* BURGOS, 2007).

A partir da pluralidade, do respeito à divergência, da autonomia e, principalmente, da liberdade no processo do embate no âmbito da tomada de decisões de interesse comum, a política se coloca

[...] como uma necessidade imperiosa para a vida humana e, na verdade, tanto para a vida do indivíduo como da sociedade. Como o homem não é autárquico, porém depende de outros em sua existência, precisa haver um provimento da vida relativo a todos, sem o qual não seria possível justamente o convívio. Tarefa e objetivo da política é a garantia da vida no sentido mais amplo (ARENDDT, 2002, p. 45-46).

A essência do sentido político está em compreender que a contradição e a divergência devem ser consideradas como algo fundamental na construção e na consolidação dos espaços públicos e do processo democrático. Diante dos conflitos, em torno dos diferentes interesses, há a possibilidade de pautar, discutir e tomar decisões sobre questões não consensuais e que dependem do amplo diálogo e da edificação de posicionamentos políticos que apontam para os interesses coletivos. O sentido da política está na pluralidade de homens, tem a ver com a convivência entre os diferentes, diz respeito à organização dos homens, com vistas a alcançar algo comum.

A política não é algo que já nasce com o homem, é externa a ele, na medida em que a política se dá no âmbito das relações humanas (ARENDDT, 2002). Isso indica um processo de construção nas relações, pois a política “[...] surge no entre-os-homens; logo, totalmente fora dos homens. Por conseguinte, não existe nenhuma substância política original. A política surge no intra-espaço e se estabelece como relação” (ARENDDT, 2002, p. 23).

A política é constituída também pelo dissenso, uma vez que está ligada à divergência de interesses entre os que possuem algo e aqueles que não possuem, e, portanto, lutam para ter acesso a algo que ainda não conquistaram (RANCIÈRE *apud* OLIVEIRA, 2007). Nessa perspectiva, a política está vinculada aos conflitos em torno de uma agenda de questões, o que impõe um movimento entre os diferentes atores sociais. A imposição de uma agenda nem sempre significa o êxito em determinada disputa, no entanto,

[...] significa criar um campo específico dentro do qual o adversário, em seus movimentos, tenta, por sua vez, desvencilhar-se da pauta e sair fora da agenda que lhe é oferecida/imposta. É neste intercâmbio, desigual, que se estrutura o próprio conflito, ou o jogo da política. Essa concepção abre as portas para sua permanente reinvenção, no sentido de que toda proposta, e sua resposta, que consiga sair do campo anteriormente demarcado cria um novo campo, que é, em si mesmo, uma nova qualidade dos atores políticos. Há, pois, na

política, uma permanente mudança de qualidade (OLIVEIRA, 2007, p. 15).

Isto posto, Telles (1999) afirma que o terreno do conflito se estabelece a partir da presença de “sujeitos falantes” na cena política, ao desestabilizar a “ordem estabelecida dos lugares”. Nesse caso, ao fazer referência a Rancière, o conflito é assimilado como o terreno do desentendimento, que não é sinônimo de diferentes opiniões, de diferentes pontos de vista ou de diferentes interesses. Para melhor explicar tal afirmação, utilizou-se o exemplo dos trabalhadores sem-terra, que ao fazer uma ocupação de terra

[...] instauram um conflito que é mais do que o confronto de interesses, pois abrem a polêmica – e o dissenso – sobre os modos como se entende ou pode se entender a dimensão ética envolvida na questão social e sua pertinência na deliberação sobre políticas que afetam suas vidas, sobre o modo como se entende ou pode se entender a questão da reforma agrária, suas relações com uma longa história de iniquidades e o que significa ou pode significar para o futuro desse país (TELLES, 1999, p. 182).

Diante do questionamento sobre o sentido da política, Arendt (2002, p. 38) tem uma resposta simples: “[...] o sentido da política é a liberdade”. Com isso, pressupõe-se que valorizar a política é permitir que o ser humano seja livre. Sendo a liberdade o sentido da política, é preciso considerar aquilo que se pode construir em um espaço permeado pela liberdade, já que é nesse espaço – no qual prevalece a liberdade –, e em nenhum outro, que “[...] os homens, enquanto puderem agir, estão em condições de fazer o improvável e o incalculável e, saibam eles ou não, estão sempre fazendo” (ARENDR, 2002, p. 44). Isso implica dizer que “[...] a liberdade situa-se no domínio do social, e a força e a violência tornam-se monopólio do governo”.

Nesse aspecto, ser livre significa “[...] ao mesmo tempo não estar sujeito às necessidades da vida nem ao comando de outro e também não comandar. Significa nem governar nem ser governado” (ARENDR, 2010, p. 37-38). Trata-se de uma reorganização das relações sociais, na medida em que tais relações podem ser pautadas por outra lógica, ou seja, uma lógica em que se substitua todo e qualquer tipo de subordinação por práticas potencialmente democráticas e livres da recorrente imposição que ainda prevalece no trato da coisa pública. A insurgência dos diferentes atores sociais, frente às posturas autoritárias e antidemocráticas, tem se

colocado como determinante no âmbito das relações sociais, uma vez que contribuem para alterar tais relações.

A política é fundamental na vida das pessoas, ao permitir a construção de valores que apontam para o respeito à diversidade e à liberdade de pensamentos, bem como para o consenso em torno de propostas coletivas. Tal importância requer a criação de condições para que a política se consolide no âmbito das relações entre Estado e sociedade, porque, “[...] embora todos os aspectos da condição humana tenham alguma relação com a política, essa pluralidade é especificamente a condição – não apenas a *conditio sine qua non*, mas a *conditio per quam* – de toda vida política” (ARENDDT, 2010, p. 8-10).

Valorizar a política implica ampliar o debate em torno dos interesses plurais, pois “[...] a pluralidade é a condição humana [...]”, já que, embora todos sejamos iguais, por sermos seres humanos, “[...] ninguém jamais é igual a qualquer outro que viveu, vive ou viverá” (ARENDDT, 2010, p. 9). Diante disso, ganha importância a afirmação de que

[...] na política dos cidadãos prevalecem o debate público e a participação democrática, caminhos pelos quais os cidadãos interferem em suas comunidades e deliberam a respeito de temas e problemas que não podem, nem devem, ser equacionados tecnicamente, a partir da imposição desta ou daquela verdade, desta ou daquela autoridade (NOGUEIRA, 2001, p. 61).

É no âmbito da luta política que estão dadas as condições para se motivar e dar vida ao amplo e irrestrito debate em torno dos assuntos de interesse comum, partindo do pressuposto de que é nas relações entre Estado e sociedade civil que se apresentam as possibilidades para que os atores sociais e políticos possam avançar na objetivação de ações permeadas pela pluralidade, pela divergência e pelo dissenso em torno de assuntos que são de interesse coletivo. Assim, verifica-se que

[...] a atividade política encontra-se associada à escolha de uma linha de ação de interesse coletivo e à existência de um quadro de divergências, oposições e conflitos. Dessa forma, quando certo grupo defende uma proposta comum, está criada uma situação política, mas também quando as orientações são mutuamente excludentes geram uma atividade política, qual seja, o esforço de reduzir a uma só orientação. Na verdade, as orientações não são mutuamente excludentes, são seus respectivos defensores que assim as consideram, pois o conflito, a divergência e a oposição estão presentes nesta ocasião (SANTOS, 2010, p. 118)

A ampliação das arenas públicas enquanto espaços do conflito e da contradição é a condição para a (re)invenção da política. Nessa perspectiva, reinventar – ou, ainda, se for caso, inventar – a política diz respeito a avançar em um processo que aponte para a maior participação de setores historicamente aliados das decisões em torno da coisa pública. Isso implica colocar em xeque aquilo que está posto, de forma que os diferentes sujeitos possam ter capacidade de questionar e de interferir nas questões que influenciam suas vidas e, com isso,

[...] desestabilizar e subverter as hierarquias simbólicas que os fixam na subalternidade própria daqueles que são privados da palavra ou cuja palavra é descredenciada como pertinente à vida pública de um país. É isso o que faz com que o conflito se desdobre na polêmica e debate sobre as regras da vida em sociedade. O que instaura o dissenso não é, portanto, o reconhecimento da espoliação dos trabalhadores, a miséria dos sem-terra, o desamparo das populações nos bairros pobres das grandes cidades ou ainda as humilhações dos negros vítimas de discriminação seculares, a inferiorização das mulheres, o genocídio dos índios e também a violência sobre aqueles que trazem as marcas da inferioridade na sua condição de classe, de cor ou idade. Em todas essas negatividades o discurso humanitário pode seguir tranquilo, é seu terreno por excelência – aqui as identidades de cada uma na geometria simbólica dos lugares são apenas confirmadas. O que desestabiliza os consensos estabelecidos e instaura o litígio é quando esses personagens comparecem na cena política como sujeitos portadores de uma palavra que exige o seu reconhecimento – sujeitos falantes, como define Rancière, que se pronunciam sobre questões que lhe dizem respeito, que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado, ou então fixado na ordem do não pertinente para a deliberação da política (TELLES, 1999, p. 179-180).

A ausência do debate e das discussões pautadas em um processo de mediação pública compromete a política e reforça a privatização das relações sociais, pois inviabiliza o acesso dos diferentes segmentos ao processo decisório. A atividade política pautada na perspectiva do confronto de posições com vistas a construir decisões coletivas e de interesse comum aponta para a ampliação e para a consolidação do espaço público.

Para Telles (1994), o espaço público enquanto terreno no qual se dá a invenção da política é o espaço que se constitui na possibilidade da construção de relações sociais que apontam para a ampliação do enfrentamento e do dissenso em torno dos assuntos de interesse público. Como se pode verificar, é no âmbito do

espaço público que há possibilidades de se estabelecer a luta política em torno das dificuldades e dos problemas que afligem a grande maioria da população. Tal espaço deve ser caracterizado por elementos que sejam capazes de democratizar as decisões em torno da coisa pública. Trata-se de um espaço cujo horizonte indica um processo de interlocução com possibilidades de se construir

[...] novas formas de regulação das relações sociais através dos “rituais da negociação”, ancorados no terreno dos conflitos, abertos à pluralidade de problemas e temas emergentes que não encontram lugar no espaço unitário estatal, às contingências sempre imprevistas do conflito social e que deslocam o poder do Estado como árbitro exclusivo, bem como ampliam as fronteiras das relações de direito para além do que é definido como código jurídico e regra formal da lei [...]. A questão diz respeito à possibilidade da construção, entre Estado, economia e sociedade, de arenas públicas que deem visibilidade aos conflitos e ressonância às demandas sociais, permitindo, no cruzamento das razões e dos valores que conferem validade aos interesses envolvidos, a construção de parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos (TELLES, 1994, p. 12).

Considerando as novas formas de regulação das relações sociais, o espaço público almejado pelos atores sociais e políticos vinculados às classes trabalhadoras deve ser caracterizado como um espaço marcado pelo acesso livre e irrestrito àqueles envolvidos e comprometidos com a construção de uma cultura política mais democrática, colocando-se em oposição a toda e qualquer conduta de caráter autoritário e autocrático por parte do Estado ou por parte da sociedade civil. Esse posicionamento político justifica-se frente à ação dos setores reacionários e autoritários da sociedade civil e do Estado que não desejam a consolidação dos espaços públicos democráticos.

O que se busca no Brasil é lutar por um espaço público com possibilidades de se socializar a política, na medida em que isso contribui para uma maior divisão do poder e, conseqüentemente, para aprofundar o processo democrático. A perspectiva de socializar a política significa ampliar o acesso às decisões sobre a coisa pública, de forma que, cada vez mais, os diversos atores sociais possam influenciar e orientar as ações do Estado. É um processo de desconcentração do poder com possibilidades de o cidadão comum se apropriar do

processo decisório e estabelecer um movimento que aponta para a democratização e para a construção coletiva dos espaços públicos.

A importância da socialização da política para ampliar o espaço público está na possibilidade de se constituir outra lógica de organização do poder, qual seja, a constituição de espaços abertos à pluralidade de opiniões, com vistas a enfrentar e a desconstruir a estrutura burocrática e autoritária ainda cristalizada nas relações entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se, então, de um espaço público capaz de enfrentar a situação de alijamento dos diferentes segmentos da sociedade civil nas decisões dos assuntos de interesse público.

Para Telles (1994), a garantia de direitos passa pela construção de um novo contrato social, prezando por princípios que sejam capazes de regular a vida social a partir de interlocuções entre Estado e sociedade civil, no sentido de consolidar espaços públicos democráticos voltados à garantia de direitos. Dessa forma, cabe aos sujeitos políticos coletivos a construção de ações a muitas mãos, sempre tendo como horizonte o fortalecimento da esfera pública como sendo o espaço público do debate, do posicionamento político e da ampliação do processo democrático. Isso contribuiu para a ampliação da esfera política e do espaço público, indo para além do âmbito de um Estado restrito, vinculado às burocracias atreladas aos aparelhos executivos e repressivos. Isso implica estabelecer e revigorar espaços públicos com autonomia e imbuídos de uma natureza marcada por ações políticas que fortaleçam os princípios e os valores da democracia participativa.

A constituição de um espaço público democrático e aberto à maior participação política da população passa pelo rompimento com as práticas unilaterais e impositivas cristalizadas no imaginário da sociedade e, que dificultam qualquer aproximação das massas populares aos espaços de poder e de decisão. Isso significa politizar os assuntos de interesse público, de forma que o governo do povo possibilite o controle do Estado a partir da organização e da participação dos cidadãos, colocando em curso “[...] processos ampliados de deliberação, de modo que se viabilizem lutas e discussões públicas em torno do como viver, do como governar e do como conviver” (NOGUEIRA, 2004, p. 90-91).

É no âmbito das relações entre Estado e sociedade civil que se expressam o caráter político dos espaços públicos em defesa dos interesses comuns. Essa relação exige a compreensão do significado do termo “público”, a fim

de que se possa atribuir o valor necessário ao espaço público enquanto lócus de debate e de decisão de caráter político.

Arendt (2010), ao se referir ao termo “público”, chama a atenção para dois fenômenos que têm uma correlação, mas que não são considerados idênticos. O primeiro significa

[...] que tudo o que aparece em público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Para nós, a aparência – aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos – constitui a realidade. Em comparação com a realidade que decorre do ser visto e ouvido, mesmo as maiores forças da vida íntima – as paixões do coração, os pensamentos do espírito, os deleites dos sentidos – levam uma espécie de existência incerta e obscura, a não ser que, e até que, sejam transformadas, disprivatizadas e desindividualizadas, por assim dizer, de modo que assumam um aspecto adequado à aparição pública. [...] a presença de outros que vêem o que vemos e ouvem o que ouvimos garante-nos a realidade do mundo e de nós mesmos [...]. Uma vez que nosso senso da realidade depende totalmente da aparência e, portanto da existência de um domínio público no qual as coisas possam emergir da treva de uma existência resguardada, até a meia-luz que ilumina nossas vidas privada e íntima deriva, em última análise, da luz muito mais intensa do domínio público (ARENDR, 2010, p. 61, 63).

Sendo assim, tudo o que é tornado público, ou seja, que pode ser apreciado por todos, tem a ver com a realidade de cada um. Ao excluir parcela significativa da população do debate em torno de questões de interesse comum, inviabilizam-se ações que possam atender ao interesse coletivo e, as decisões tomadas de forma individual ou corporativa não favorecerão a realidade de todos. Assim, é preciso ter claro o que é de interesse comum e aquilo que não é. Não se trata de desconsiderar a importância que cada um dá para as questões de caráter privado, mas é fundamental levar a público aquilo que de fato é de interesse coletivo.

Nessa perspectiva, Arendt (2010, p. 63) reforça que

[...] há muitas coisas que não podem suportar a luz implacável e radiante da constante presença de outros na cena pública. Nesta, só pode ser tolerado o que é considerado relevante, digno de ser visto e ouvido por todos, de forma que o irrelevante se torna automaticamente um assunto privado.

Isso remete ao entendimento de que tudo o que é público não pode, em hipótese alguma, ser entendido como algo restrito a uma parcela da sociedade. O que é público deve ser submetido ao olhar de todos. Não é tolerável que os assuntos de interesse comum estejam sujeitos à apreciação e à condução de uma minoria. Aquilo que é relevante para o conjunto da sociedade requer o envolvimento do maior número possível de pessoas, a fim de construir prioridades que atendam aos interesses coletivos.

Ainda para Arendt (2010, p. 64), o termo “público” é o próprio mundo, uma vez que este “[...] é comum a todos nós e diferente do lugar que privadamente possuímos nele. Esse mundo, contudo, não é idêntico à Terra ou à natureza, enquanto espaço limitado para o movimento dos homens e a condição geral da vida orgânica”.

Trata-se, portanto, de um mundo em que, ao mesmo tempo, separa, mas que também exige momentos nos quais os homens se relacionem entre si, ou seja,

A importância de ser visto e ouvido por outros provém do fato de que todos veem e ouvem de ângulos diferentes. É esse o significado da vida pública, em comparação com a qual até a mais fecunda e satisfatória vida familiar pode oferecer somente o prolongamento ou multiplicação de cada indivíduo, com seus respectivos aspectos e perspectivas. A subjetividade da privatividade pode prolongar-se e multiplicar-se na família e até tornar-se tão forte que o seu peso se faça sentir no domínio público; mas esse “mundo” familiar jamais pode substituir a realidade resultante da soma total de aspectos apresentados por um objeto a uma multidão de expectadores. Somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, em uma variedade de aspectos, sem mudar de identidade, de sorte que os que estão à sua volta sabem que veem identidade na mais completa diversidade, pode a realidade do mundo aparecer real e fidedignamente (ARENDR, 2010, p. 70).

Nessa linha de raciocínio, o entendimento do termo “público” apresentado pela autora demonstra que tudo aquilo que for de interesse comum deve ser submetido ao julgamento de todos. Arendt (2010, p. 71) afirma que a existência do mundo comum é resultado de múltiplos olhares, de forma que ele “[...] acaba quando é visto somente sob um aspecto e só se lhe permite apresentar-se em uma única perspectiva”.

Sendo assim, o espaço público deve se constituir enquanto lócus de debate dos problemas cotidianos que ameaçam os interesses coletivos. Para Telles

(1999), os conflitos inerentes aos espaços públicos não se reduzem ao confronto de interesses, mas, para além disso, colocam em pauta o problema da igualdade e da justiça em uma sociedade marcada por contradições e antinomias. Então, torna-se imprescindível a valorização do sentido político inscrito nos direitos sociais, diante do determinismo econômico e tecnológico prevalecente nos dias atuais. Destarte, a importância do espaço público e do sentido político presente nos conflitos está na expressão dos “[...] sujeitos que se fazem ver e reconhecer nos direitos reivindicados, se pronunciam sobre o justo e o injusto e, nesses termos, reelaboram suas condições de existência como condições pertinentes à vida em sociedade” (TELLES, 1999, p. 177-178).

Dessa maneira, o espaço público, ao se caracterizar como locus eminentemente político, coloca-se como espaço de tomada de decisões em torno da coisa pública, de tal forma que a prática se naturalize no cotidiano das pessoas. Isso significa levar ao conhecimento da sociedade, mediante o amplo debate, tudo o que for de interesse público.

Então, o espaço público é o espaço em que a dimensão política ganha centralidade, na medida em que são espaços capazes de ampliar as oportunidades dos diferentes sujeitos sociais e políticos, os quais se ocupam de ações que apontam para influir e para alterar as decisões tomadas acerca da coisa pública. Trata-se de uma tarefa a ser construída por muitas mãos, com vistas a criar e a estimular a reflexão sobre os diferentes assuntos de interesse público, na perspectiva de inibir as práticas e as ações antidemocráticas que têm dificultado a expansão da capacidade de julgar e de se posicionar que a população tem.

Segundo Paoli (2007), com frequência, os programas são legitimados de forma obscura, sem levar em consideração a avaliação e o julgamento político dos atores sociais envolvidos, ou seja, há o alijamento dos beneficiários de discussões que podem orientar a implementação de uma determinada política pública.

Por conseguinte, o espaço público que se pretende deve se configurar enquanto

[...] uma esfera pública na qual os atores, diferentes e desiguais, pudessem se manter dentro do debate plural e conflitivo (no sentido arendtiano) de modo a permitir que sua opinião fosse formada a partir de sua experiência confrontada com o exame publicamente debatido do programa, e não algo pronto, trazido pelo programa e conduzido ao debate público (PAOLI, 2007, p. 249).

Em outras palavras, o que se espera nas relações entre o Estado e a sociedade civil é, de um lado, o compromisso do Estado em garantir os direitos previstos na legislação brasileira e, de outro lado, a luta da sociedade civil para defender de forma intransigente a “[...] institucionalidade legal e integridade dessa política ante os seguintes eventos: assédio de interesses particulares e partidários; clientelismo; cálculos contábeis utilitaristas e azares da economia de mercado” (PEREIRA, 2008, p. 174).

A ruptura com essa perspectiva possibilita uma nova direção política ao espaço público, o que vai exigir

[...] a constituição de esferas públicas, isto é, de espaços de todos (e não de *ninguém*, como também é entendido), nos quais a liberdade positiva seja condição básica para: a participação política e cívica; o exercício da autonomia de agência e de crítica; e a prática responsável de direitos e deveres (PEREIRA, 2008, p. 174).

A efetivação do espaço público depende, entre outros fatores, de um concreto processo de formação política dos segmentos da sociedade brasileira, de forma que isso só será possível a partir “[...] do amadurecimento das liberdades democráticas, da elevação sociocultural das massas, da vontade efetiva de políticas públicas e da iniciativa de muitas forças sociais organizadas” (SEMERARO, 1999, p. 16). Isso exige capacidade de organização daqueles que, acreditando em uma sociedade mais democrática, passam a compreender que “[...] é possível reinventar a grandeza da política e o sentido da coesão social na complexa trama das livres, multiformes, conflitivas e flexíveis expressões da sociedade civil” (SEMERARO, 1999, p. 16).

Assim, a construção de um horizonte mais democrático passa pela redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil. No âmbito do Estado, a sociedade civil tem uma função importante, na medida em que assume “[...] o lugar onde se decide a hegemonia, onde se confronta diversos projetos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, na política e na cultura” (SEMERARO, 1999, p. 76). Isso implica uma constante disputa política.

A busca por direitos e pela redução das desigualdades sociais reforça a importância da capacidade de organização política dos diferentes segmentos da sociedade civil. Esta, em sua relação com o Estado, tem o papel de buscar os

espaços e as condições objetivas de luta em defesa dos interesses coletivos. Reduzir as desigualdades no âmbito do enfrentamento político em um contexto de democracia burguesa dependerá da correlação de força entre as classes sociais.

Para Nogueira (2004), é no campo do projeto democrático que se exige e se valoriza o protagonismo da sociedade civil, politizando-a e aproximando-a dos interesses gerais em detrimento dos aspectos reducionistas e repressivos dos interesses particulares. Trata-se, portanto, de um processo político que está em construção, na medida em que

Nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída. O choque, a concorrência e as lutas entre os diferentes grupos, projetos e interesses funcionam como os móveis decisivos da sua politização. É dessa forma – ou seja, como espaço político – que a sociedade civil vincula-se ao espaço público democrático e pode funcionar como base de uma disputa hegemônica e de uma oposição efetivamente emancipadora, popular e democrática às estratégias de dominação referenciadas pelo grande capital (NOGUEIRA, 2004, p. 191).

Nessa linha de análise, torna-se urgente e imprescindível a superação das estruturas de poder vigentes, bem como a superação de seus mecanismos de dominação, o que vai exigir um processo de mudança radical na forma de se fazer política, prezando pela divisão do poder entre os diferentes atores sociais e políticos envolvidos. Logo, o que se propõe é uma estrutura pautada na ativa participação da população, de maneira a construir “[...] uma concepção profundamente diferente do poder conduzido – como sempre foi até agora – de forma separada, autoritária, elitista e demagógica” (SEMERARO, 1999, p. 91).

A perspectiva de avanço e consolidação do processo democrático está associada à necessidade de construção de uma hegemonia que possibilite a ocupação, por parte dos diferentes sujeitos sociais e políticos, e ao seu acesso amplo e irrestrito à gestão pública, com vistas a influir nas decisões e a balizar as ações do Estado na condução dessa gestão. Isso indica um caminho a ser trilhado com o objetivo de romper com as práticas antidemocráticas ainda muito presente na sociedade. O Estado precisa reconhecer a sociedade civil como sendo um terreno importante de conflitos, sempre se posicionando contra toda e qualquer visão impositiva e contrária ao debate, a fim de avançar em práticas e em ações que

garantam, de fato, a possibilidade de se democratizar as decisões em torno da coisa pública.

A relação entre Estado e sociedade civil exige o constante protagonismo dos atores sociais e políticos, uma vez que a democracia “[...] prescindir de formas, pois tem no homem sua substância. O homem não apenas cria a constituição: o homem é a constituição” (POGREBINSCHI, 2008, p. 236). Em outras palavras, “[...] a constituição não faz o homem, mas o homem faz a constituição. [...] a constituição não cria o povo, mas, ao contrário, o povo cria a constituição” (MARX *apud* POGREBINSCHI, 2008, p. 236).

Nesse aspecto, a democracia verdadeira exige a afirmação do homem

[...] em sua existência humana e não como uma existência jurídica. É assim que a democracia deve ser concebida como experiência humana e não como um conjunto de regras e instituições, dentre as quais um sistema de direitos pelo qual o homem tem de lutar para se inserir e em seu âmbito ser reconhecido como sujeito. Um homem não pode ser concebido como sujeito apenas pela posse de direitos que podem ou não lhe ser conferidos pelo Estado (POGREBINSCHI, 2008, p. 236).

O político não se constitui a partir de um artefato jurídico, mas a partir das ações dos próprios seres humanos ao priorizarem atividades que os consolidem enquanto sujeitos.

A existência real do povo passa por sua intervenção direta na realidade. Esta deve ser organizada a partir das ações dos homens. Como resultado dessa organização, destaca-se a forma política criada pelo próprio povo, sendo uma criação livre do próprio homem, o que significa dizer que a democracia dispensa as formas jurídicas, constituindo-se a partir das capacidades criativas e criadoras dos diferentes sujeitos que se movimentam na luta política pela alteração de dada realidade, imbuídos na luta política pela afirmação e pela efetivação dos seus direitos. Semeraro (1999, p. 98) reforça essa ideia ao afirmar que a ligação íntima entre liberdade e ética é o “[...] fim último da política”, de forma que “a ‘sociedade regulada’ ou auto-regulada – horizonte de todo processo político – não é outra coisa senão a democracia radical, o auto governo efetivo da sociedade pelos seus próprios componentes, o ‘Estado sem Estado’ [...]”.

Portanto,

A democracia é o enigma resolvido de toda constituição. Nela encontramos a constituição fundada em sua verdadeira base: *seres humanos reais e o povo real*; não meramente *implicitamente* e em essência, mas em *existência* e em realidade. A constituição é assim colocada como criação *própria* do povo. A constituição é em aparência o que ela é em realidade: a criação livre do homem (MARX *apud* POGREBINSCHI, 2008, p. 230, grifos do autor).

Pogrebinschi (2008) ressalta que, no âmbito da verdadeira democracia, a cidadania não se definiu a partir de um vínculo jurídico-político que une os homens ao Estado, mas que é a partir da prática democrática dos homens, constituída de sua própria forma de organização política, que a cidadania se define de forma ativa e efetiva. Cai por terra o conceito de cidadania ativa que se contrapõe à cidadania passiva, na medida em que os cidadãos são ativos porque sua própria atividade passa a definir a cidadania, e não porque deixam de ser passivos, ou seja, “[...] toda atividade humana, todas as ações do homem são constitutivas da cidadania. Em outras palavras, toda atividade humana é preenchida de sentido político” (POGREBINSCHI, 2008, p. 231). Por conseguinte, as ações dos homens passam a ser consideradas ações políticas quando Estado e sociedade civil, que se encontram separados, tornam-se uma comunidade política real.

Ao considerar que a prática é revestida de um caráter político, Marx reconhece que toda atividade individual é uma atividade política, marcada por intenções acompanhadas de práticas efetivas que estimulam a participação social no âmbito dos assuntos de interesse comum, uma vez que

[...] a verdadeira democracia apresenta-se como um enigma resolvido, e não meramente como um enigma. Os homens tornam-se sujeitos reais na medida em que ganham consciência de si e essa consciência torna-os seres socialmente políticos. Não há, na verdadeira democracia, distinção entre o individual, o social e o político, na medida em que toda atividade individual é também uma atividade social com efeitos políticos. A atividade pessoal e profissional dos indivíduos mescla-se com a administração das coisas públicas, de modo que a prática cotidiana da democracia é constitutiva, ao mesmo tempo, da comunidade e dos homens que nela vivem: assim afirma-se a capacidade política plena dos indivíduos singulares (POGREBINSCHI, 2008, p. 231).

A verdadeira democracia exige a constituição de uma comunidade política real que não esteja inserida nos limites do Estado moderno. É nessa comunidade que os indivíduos isolados são transformados em seres sociais, pois

qualquer de suas atividades, incluindo as individuais, assume um caráter político. Nesse sentido, “é a prática humana revestida de significado político que se encontra na base da democracia. É por isso que os homens, determinando a si mesmos por meio de sua atividade, determinam a comunidade política. E vice-versa” (POGREBINSCHI, 2008, p. 238).

Sendo assim,

Na verdadeira democracia, a atividade dos homens não é determinada pelas instituições. Ao contrário, é a atividade cotidiana singular de cada indivíduo que faz com que a democracia se reatualize permanentemente e realize-se como uma prática constitutiva dos sujeitos políticos. A verdadeira democracia é constituinte na medida em que não se encontra determinada por uma constituição, mas, ao contrário, faz da atividade dos homens a própria constituição. Chamem-se esses homens de povo ou proletariado, o que os faz comuns é sua essência genérica (*Gattungswesen*). O homem como um ser genérico é o verdadeiro sujeito político, na medida em que é ele que autodetermina na verdadeira democracia, propiciando que com ele também se autodetermina a comunidade política que pretende superar o Estado moderno (POGREBINSCHI, 2008, p. 238).

Destarte, na relação Estado/sociedade civil, é preciso encontrar os espaços de luta política que apontam para a defesa dos interesses coletivos. Tais possibilidades estão dadas quando há a compreensão de que a ocupação e a atuação dos diferentes atores sociais e políticos no âmbito dos espaços públicos expressam o movimento e a ação desses sujeitos na luta política em defesa dos seus interesses. Dessa maneira, os enfrentamentos que se constituem na disputa entre os diferentes interesses expressos na relação entre Estado e sociedade civil podem contribuir para ampliar os espaços públicos e para a efetivação do processo democrático. Diz respeito, portanto, à ampliação de atividades de caráter coletivo, em que os sujeitos passam a exercer seu protagonismo em ocupar e em participar efetivamente de espaços voltados ao debate acerca de uma agenda de problemas que influenciam a vida da população, de modo a criar condições para a concretização da participação política.

Trata-se, sem dúvida, da forma mais humana e elevada de sociedade, onde os cidadãos se percebem como componentes plenamente integrados numa coletividade e se movimentam por razões de liberdade e de participação, chegando a se considerar “funcionários” duma realidade socializada e universalizada. Para

alcançar tal maturidade humana e social às vezes será preciso manter, por um período de tempo difícil e delicado, alguma forma exterior de Estado. [...] Está posta aqui a finalidade de toda atividade política: criar condições para a “sociedade civil” se expandir, até o ponto de se reapropriar do poder separado da “sociedade política” e transformar-se, assim, em “sociedade regulada”, organizada por sua própria autodeterminação, onde cada sujeito e a pluralidade de associações, livremente constituídas, passam a agir por convicção e por razão de ordem ética (SEMERARO, 1999, p. 93-94).

Destaca-se a importância da participação política a partir da consolidação de ações potencialmente democráticas já existentes, além de outras com possibilidades de serem acionadas, o que significa aprofundar a democracia em favor dos setores populares que ainda não exercem qualquer interferência sobre a gestão pública.

Isso significa ampliar radicalmente a ideia mesma de governo: deixar para trás a noção de que governantes e governados existem como dois mundos separados, um dos quais é o polo ativo, que dirige, decide, impõe, comanda, e outro que é o polo passivo, que obedece, que submete-se, aceita e, quando muito, referenda decisões (NOGUEIRA, 2001, p. 114).

É preciso alterar profundamente a cultura política antidemocrática que dificulta significativamente a mobilização da população, efetivando ações em favor da construção de relações sociais mais horizontais no campo das relações entre o Estado e a sociedade civil.

É partir do fortalecimento e da ampliação dos espaços públicos ocupados pelas classes populares que se constrói uma “sociedade regulada”. Nesse tipo de sociedade, tanto as leis como o próprio Estado são resultados das decisões baseadas na liberdade e na autonomia dos mais diversos atores sociais, e jamais de determinações impositivas. Significa dizer que a sociedade será regida por leis que ela mesma construiu, alterando-as quando julgar necessário.

É no âmbito da sociedade civil, em sua relação com o Estado, que se colocam possibilidades de garantir demandas postas pela classe trabalhadora. Isso requer compreender e considerar a heterogeneidade dos atores sociais que se encontram em constante contradição e que contribuem para fortalecer a política com vistas a construir outra hegemonia. Isto posto, é preciso compreender que

A ação política não se limita à sociedade política, como a teoria da sociedade civil sustenta, mas é parte da lógica da sociedade civil, cujos atores, ao defender projetos na esfera pública e desenvolver a ação coletiva, estão fazendo política, disputando espaços de poder e orientando a política pública. Gramsci [...] mostra que a sociedade civil é terreno do poder e, portanto, campo da ação política (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI *apud* BURGOS, 2007, p. 131).

Com isso, é na relação entre Estado e sociedade civil que se expressa a dimensão política permeada por constantes conflitos no enfrentamento de posições divergentes que se colocam entre os interesses do Estado e da sociedade civil. Assim, a dimensão política não se trata de algo abstrato, mas se apresenta de forma concreta no âmbito das relações sociais, na medida em que expressa a luta política travada entre os mais variados sujeitos sociais e políticos, no sentido de ampliar a vitalidade e a robustez dos espaços públicos e, como consequência, a efetivação do protagonismo dos indivíduos que se colocam em movimento e em defesa dos seus direitos. Nessa perspectiva, a dimensão política está pautada na correlação de forças políticas inseridas na relação entre o Estado e a sociedade civil.

A expressão da dimensão política está na capacidade de a sociedade civil construir uma instrumentalidade técnica, metodológica, ética e política de forma a qualificar os diferentes segmentos da população na participação do debate e das decisões no âmbito da gestão pública.

A dimensão política é inerente ao processo de mobilização política da população por melhores condições de vida, o que requer: a construção de um amplo diálogo nos diferentes espaços públicos; a capacidade para decifrar as contradições acerca das ações governamentais; e o exercício do controle sobre as ações do Estado, além do protagonismo dos diferentes sujeitos sociais e políticos na disputa pelo poder em defesa do interesse público.

O fortalecimento da dimensão política passa por um amplo acesso ao processo decisório sobre a gestão pública, envolvendo diferentes segmentos sociais. Isso exige uma postura diferenciada tanto do Estado como da sociedade civil. Ao Estado, compete respeitar as instâncias de decisão, valorizando-as e contribuindo para a sua operacionalização, tanto no âmbito da gestão como no âmbito político. À sociedade civil, por sua vez, compete redimensionar seus conhecimentos e suas práticas sobre as novas formas de participação e de controle social, assumindo os espaços públicos enquanto espaços de tensão e de interesses contraditórios na

disputa por um projeto de sociedade. Cabe, ainda, exercer o controle sobre o Estado no cumprimento de suas obrigações, principalmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas necessárias para a melhoria da qualidade de vida da população.

Impõe-se, como tarefa imediata e urgente da população, a afirmação de uma dimensão política capaz de intensificar a ocupação do espaço público com vistas a aprofundar e a consolidar o processo democrático. Isso implica criar condições que garantam a visibilidade e a transparência no âmbito da gestão pública, de maneira a possibilitar conflitos capazes de democratizar as decisões sobre os assuntos de interesse comum. A efetivação de uma gestão pública democrática exige, inclusive, que as decisões sobre o destino dos recursos públicos também sejam abertas e transparentes, com vistas a democratizar a gestão do próprio orçamento público, ainda pouco debatido no campo das políticas públicas. A efetivação da dimensão política requer avanços democráticos que se traduzam no acesso dos mais amplos segmentos da sociedade civil à gestão pública, o que significa a superação de práticas que impeçam e que dificultem a participação política da população.

Desse modo, a dimensão política passa pela consolidação de espaços públicos que contribuem para a efetivação do processo democrático, com vistas a mudar radicalmente a relação entre governos e governados. Assim, o item seguinte se propõe a refletir sobre a importância dos Conselhos enquanto espaços públicos necessários à democratização das decisões em torno das políticas públicas. A materialização desses espaços é uma condição para a efetivação da dimensão política do processo decisório no âmbito da gestão democrática das políticas públicas.

2.2 OS CONSELHOS COMO LÓCUS DE DISPUTA POLÍTICA NO ÂMBITO DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A sociedade brasileira, historicamente, foi marcada por posturas autoritárias e conservadoras que dificultaram e ainda dificultam a aproximação da população dos espaços de decisões no âmbito da gestão pública. Essas práticas estão ligadas a uma tradição histórica contrária à radicalização da democracia.

Segundo Nogueira (1998), o próprio Estado deixou de contribuir para a auto-organização da sociedade, priorizando uma cultura política autoritária e golpista. Essa cultura pressupunha um espaço público regulado pelo Estado, mesmo que ocupado pela sociedade civil, de forma a levar o país a conviver com “baixas taxas de predisposição democráticas e instituições representativas pouco operantes” (NOGUEIRA, 1998, p. 222). Com isso, as práticas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas restringiram o acesso às decisões políticas por parte das classes populares. Diante de uma sociedade despolitizada, os cidadãos se tornam passivos, delegando, muitas vezes, ao Estado, a condução de mudanças de interesse coletivo, sem o controle da sociedade.

Holanda (1995, p. 39) afirma que no Brasil “[...] um único princípio político verdadeiramente forte foi a obediência [...]”. Nessa linha de raciocínio,

Conservando marcas da sociedade colonial escravista, a sociedade brasileira caracteriza-se pelo predomínio do espaço privado sobre o público e, tendo o centro na hierarquia familiar, é fortemente hierarquizada em todos os seus aspectos: nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade (CHAUÍ, 2006, p. 353).

Portanto, o fato de a população não se apropriar dos espaços públicos é, em parte, fruto dessa estrutura social e política que historicamente vem limitando o acesso da população ao processo das decisões políticas.

Embora a sociedade brasileira ainda seja influenciada por posturas caracterizadas pelo autoritarismo, pelo clientelismo e pelo patrimonialismo, a partir da década de 1980, setores organizados e representantes das classes trabalhadoras se comprometeram a criar condições que buscavam ampliar o acesso de novos atores sociais e políticos ao processo decisório no âmbito da coisa pública. Telles (1999) chama a atenção para o movimento contrário à estrutura desigual e injusta que se apresentava no Brasil no final da década de 1970 e início da década de 1980. Os enfrentamentos encabeçados por sindicatos, movimentos sociais e outros setores representaram importantes conquistas garantidas na Constituição de 1988, na medida em que “[...] se traduziram na construção de espaços plurais de

representação de atores coletivos reconhecidos como interlocutores válidos no cenário nacional” (TELLES, 1999, p. 17).

Na concepção de Raichelis (2008), o contexto de crise do Estado autoritário, que levou ao agravamento da pobreza e da miséria no país, e a luta pela democratização das decisões em torno da coisa pública possibilitaram o intenso debate sobre os rumos das políticas públicas. Além de ampliar a discussão e de colocar em xeque o padrão histórico das políticas sociais de caráter seletivo, fragmentado, excludente e setorizado prevalentes no Brasil, o movimento que se impõe na década de 1980 coloca na agenda de debate a necessidade de se democratizar as decisões em torno das prioridades e dos modelos de gestão de políticas e programas sociais. Foi essa conjuntura que favoreceu

[...] a redefinição das relações entre democratização e representação dos interesses populares nas decisões políticas. É importante notar que, embora os anos 80 sejam um período de aprofundamentos das desigualdades sociais, é, simultânea e contraditoriamente, palco de avanços democráticos dos mais significativos da história brasileira. [...] cabe salientar a luta que se travou na Constituinte em torno da definição de novos processos e regras políticas capazes de redefinir as relações do Estado com a sociedade, no sentido de criar uma nova institucionalidade democrática (RAICHELIS, 2008, p. 77).

Segundo Cunha (2007), diante da insatisfação no que se refere à relação entre sociedade e Estado que prevalecia nas décadas de 1970 e 1980, assim como a busca por alterações nos padrões de desigualdades social, civil e política, o Brasil passou por importantes mudanças. Diferentes movimentos sociais e segmentos organizados da sociedade civil postulavam maior participação social em torno das decisões acerca das políticas públicas, com ampliação do processo de democratização do Estado. Com isso, a sociedade civil buscava “[...] o controle público sobre as ações públicas, colocando na agenda o próprio significado da democracia e as formas de relação entre Estado e sociedade” (CUNHA, 2007, p. 25).

Diante dessa conjuntura política,

O tema da participação social e coletiva e da emergência de espaços públicos na sociedade brasileira se dá em um contexto de democratização da sociedade nos anos 80. A partir da segunda metade dos anos 70, novos canais de participação social se constituíram em um campo de confronto à ditadura, permitindo e

possibilitando maior abertura à participação no final da década de 1980. É na denúncia ao autoritarismo do Estado no contexto da ditadura e como alternativa aos espaços tradicionais de luta – como sindicatos e partidos políticos – que se qualifica a sociedade civil como espaço político de resistência e de luta por melhores condições de vida (NEVES, 2007, p. 398).

Com vistas a ampliar a participação política, os diferentes atores sociais imbuídos da luta por mudanças no país encontraram respaldo em atores políticos que protagonizavam o processo Constituinte. Como resultado dessa luta, destaca-se

[...] a inscrição constitucional da participação como princípio de organização e de gestão do Estado brasileiro, principalmente no âmbito local, inspirando a criação, nas últimas décadas do século XX, de inovações institucionais híbridas democráticas, em que participação é associada com deliberação. [...] A expectativa com a criação desses novos espaços de participação e de deliberação era da efetivação de diálogos mais permanentes entre os diferentes atores e a produção de acordos legítimos, visando à solução de problemas e ao atendimento de necessidades e demandas da população, combinando a democratização das relações de poder e o efetivo atendimento às demandas sociais (CUNHA, 2007, p. 25-26).

Nesse sentido, a autora procura vincular a qualidade da democracia ao aumento das possibilidades de os atores sociais participarem e deliberarem sobre os assuntos de interesse público, o que implica consolidar espaços que articulem sociedade e Estado. Dessa forma, as decisões seriam legitimadas não pela unanimidade, mas sim por deliberações capazes de expressar seu caráter público, pois, a partir dos novos arranjos institucionais, as decisões poderiam ser precedidas de um diálogo aberto, livre, plural e inclusivo.

Isto posto, tem-se que os novos arranjos institucionais vislumbravam que as tomadas de decisões fossem aceitas por todos, “[...] mesmo que delas discordem, pois reconhecem que puderam influenciar no processo e contribuíram para os resultados” (CUNHA, 2007, p. 28).

Em termos legais, tanto a participação como a descentralização das políticas sociais resultaram dos embates empreendidos por setores progressistas em defesa da redemocratização do país, a partir do final da década de 1970. A luta por mudanças se dava em oposição aos governos militares, que inviabilizaram os diferentes canais de interlocução entre Estado e sociedade civil. Além disso, as reivindicações questionavam o modelo de gestão burocrático, centralizador e

conservador de políticas sociais implementado pela esfera federal. Assim, a luta dos segmentos populares apontava para a descentralização das políticas sociais, a fim de garantir maior autonomia aos estados e aos municípios, bem como aproximar a população da gestão pública (CORREIA, 2005).

A participação social nessas políticas foi concebida na perspectiva do controle social exercido pelos setores organizados na sociedade desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, o acompanhamento de sua execução, até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade. Foi institucionalizada pelas Conferências, que têm como objetivo avaliar e propor diretrizes para a política específica nas três esferas de governo, e pelos Conselhos gestores, que são instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo com composição paritária, entre os representantes dos segmentos dos usuários e demais segmentos (CORREIA, 2005, p. 63).

Foi, então, a partir do processo de democratização, ocorrido na década de 1980, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que se institucionalizaram mecanismos de participação – Conselhos e Conferências – com vistas a compartilhar com o poder público as decisões em torno das políticas sociais públicas.

Para Correia (2005), nesse processo de democratização, a temática do controle social toma proporção, apontando para a participação dos setores progressistas da sociedade civil em exercer o controle sobre as ações do Estado. A concepção de controle social atual é diametralmente oposta ao controle exercido sobre a população durante o regime militar. Naquele período, de forma exclusiva, o Estado brasileiro exerceu o controle sobre a sociedade negando e cerceando sua expressão. Como parte do processo de abertura política, e da instituição dos canais de participação, antes inexistentes no país, o controle social deve ser entendido como a “[...] capacidade que a sociedade tem de influir sobre a gestão pública com o objetivo de banir as práticas fisiológicas e clientelísticas que conduziram à privatização da ação estatal no Brasil” (BARROS *apud* CORREIA, 2002, p. 122).

Segundo Correia (2005), no âmbito das ciências política e econômica, o termo “controle social” é permeado pela ambiguidade, na medida em que sua expressão ganha diferentes sentidos, com base em distintas concepções de Estado e de sociedade. É nessa relação que se define o controle social, fundamentalmente, em duas concepções básicas. Em uma primeira concepção, a ideia de controle

social passa pelo entendimento de que é o Estado que controla a sociedade, com o objetivo de se colocar a serviço dos interesses da classe dominante. Nesse caso, as políticas sociais são pensadas e implementadas para atenuar os conflitos de classe, uma vez que a economia capitalista exige formas de controle social para garantir que os membros da sociedade aceitem a ordem capitalista. Dessa forma,

As instituições estatais implementadoras de políticas e de programas sociais e a maioria das organizações existentes na sociedade civil, inclusive as instâncias participativas, fariam parte desses mecanismos de controle social em busca de consenso em torno da reprodução do capital (CORREIA, 2005, p. 49).

A segunda concepção sobre o controle social aponta para o entendimento de que se trata do controle da sociedade ou de segmentos organizados da sociedade sobre as ações do Estado. Para Correia (2005), essa perspectiva se constitui um campo de possibilidades para que a sociedade controle as ações do Estado a fim de atender aos interesses das classes subalternas, indicando outra proposta de gestão pública e vislumbrando a redefinição da relação entre Estado e sociedade civil. Dessa maneira, o controle social se apresenta em meio a uma contradição no campo das políticas sociais, ou seja, embora o Estado ainda exerça o controle sobre a sociedade, é nesse mesmo movimento que a sociedade deve pressioná-lo para que suas necessidades sejam atendidas. É no âmbito dessa contradição que se constitui a nova ideia de controle social, o que exige a “[...] atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas” (CORREIA, 2002, p. 121).

Para que o controle social se materialize de modo a influir e a intervir na gestão da coisa pública, a sociedade civil organizada deverá desenvolver sua capacidade em subsidiar e orientar as ações governamentais, inclusive no que se refere à definição e à efetivação das políticas públicas. Isso confere à sociedade o papel de ocupar e de exercer sua participação nos diferentes espaços públicos, considerando-os como imprescindíveis instrumentos “[...] de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública” (TEIXEIRA, 2002, p. 38).

Desse modo,

A relação entre o Estado e a sociedade vai mudando na década de 1980: de um lado, o Estado passa a reconhecer os movimentos como interlocutores coletivos, respondendo a algumas de suas demandas, de outro lado, os movimentos sociais admitem negociar com o Estado por meio da política pública, rompendo com a posição “de costas para o Estado”. Na perspectiva dos movimentos populares que admitem uma interação com o Estado, este é considerado permeado por contradições das lutas políticas entre as classes sociais, podendo, assim, incorporar as demandas das classes populares ao implementar políticas públicas (CORREIA, 2005, p. 61).

Na concepção de Neves (2007), a nova relação entre Estado e sociedade civil, desencadeada a partir do contexto da democratização dos anos 1980, aponta para o incentivo e para a ampliação da participação, tendo como norte a democratização do Estado e, acima de tudo, a politização da sociedade civil. A partir de espaços públicos participativos, vislumbrava-se uma maior inserção da sociedade civil no que diz respeito ao controle e à fiscalização do Estado. Isso implica dizer que a Constituição Federal de 1988 se coloca como um marco histórico, “[...] ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização do Estado, mostrando-se decisiva para a publicização do orçamento e do Estado” (NEVES, 2007, p. 396).

Corroborando com a perspectiva da ampliação do debate em torno das políticas sociais e do estabelecimento de outra relação entre Estado e sociedade civil, Raichelis (2008) ressalta que, a partir da década de 1980, destacaram-se algumas mudanças em virtude da inserção de novos atores no debate sobre as políticas sociais. Entre as mudanças que podem ser apontadas, é no âmbito da conjuntura política da década de 1990 que se

[...] introduz inflexões importantes nesse movimento, relacionadas à participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas. Vai ganhando força a ideia de constituição de espaços públicos que possibilitem a participação de novos sujeitos sociais (RAICHELIS, 2008, p. 73).

Como uma das formas de ampliar a participação da população nas decisões políticas, a Constituição Federal de 1988 instituiu uma das principais inovações democráticas, qual seja, os Conselhos gestores de políticas públicas. Trata-se, nos dizeres de Raichelis (2008, p. 78), de um “[...] *constructo* institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado

brasileiro”. Com isso, o alargamento dos espaços de representação social na organização e na gestão das políticas sociais possibilita a participação dos diferentes sujeitos sociais, em especial daqueles que historicamente estiveram alijados das decisões do poder político.

Sendo assim, os diversos Conselhos que atualmente estão organizados nas diferentes áreas “[...] são expressões da busca de novos canais de participação da sociedade civil na *coisa pública*, rumo à constituição de esferas públicas democráticas [...]” (RAICHELIS, 2008, p. 78).

Nesse sentido, os Conselhos Gestores de Políticas e os Conselhos de Direitos se apresentam como espaços com possibilidade de contribuir para mudanças no âmbito da gestão pública de forma a democratizar as decisões. Trata-se de instrumentos criados com o objetivo de alterar as relações entre o Estado e a sociedade civil, na medida em que os Conselhos podem “[...] imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado que, em nosso país, têm forte trajetória de centralização e concentração de poder” (RAICHELIS, 2006, p. 110).

Segundo Correia (2005), no campo das políticas sociais, os Conselhos se apresentam como mecanismos de democracia semidireta, surgidos a partir de um processo de democratização e descentralização das políticas sociais, sendo respaldados por leis orgânicas.

O aspecto novo no âmbito da gestão pública se expressa a partir da existência dos Conselhos nas três esferas de governo e em diferentes áreas das políticas sociais. Além disso, se configura um modelo de gestão que aponta para a possibilidade do envolvimento de inúmeros sujeitos políticos. Logo, a partir desses canais institucionais de participação, coloca-se a possibilidade de algum controle sobre as políticas sociais. É nesse contexto que se inserem instâncias de participação institucionalizadas, como os Conselhos,

[...] possibilitando que os segmentos que defendem os interesses das classes subalternas neles representados influenciem e controlem, de alguma forma, os rumos das políticas sociais. Esses Conselhos podem, ao mesmo tempo, se constituir em mecanismos de controle do Estado sobre as referidas classes, à medida que formem consensos em torno das mudanças nas políticas públicas de acordo com as demandas voltadas para a expansão do capital, realizando cortes nos gastos sociais, privatizando e focalizando tais políticas (CORREIA, 2005, p. 50).

Assim, os Conselhos se colocam como uma das estratégias de enfrentamento à forma impositiva em que ainda são tratadas as políticas sociais públicas.

Para Correia (2012), ao se institucionalizarem, ao longo da década de 1990, os Conselhos e as Conferências como mecanismos de controle social criam a possibilidade de que setores organizados da sociedade civil participem diretamente da gestão das políticas sociais. Como forma de balizar a efetivação das políticas públicas, busca-se uma participação social voltada ao exercício do controle social, “[...] no sentido de os setores organizados na sociedade civil participarem desde as suas formulações, acompanhamento de suas execuções, até a definição da alocação de recursos” (CORREIA, 2012, p. 293-294).

É preciso romper com a cultura antidemocrática e com o entulho autoritário que ainda prevalecem na gestão pública brasileira, impondo dificuldades ao desempenho dos Conselhos. Correia (2005) argumenta que esses espaços não podem ser desprezados, diante de uma realidade de total descaso no trato da coisa pública, da escassez dos recursos públicos voltados às políticas sociais e da falta de controle desses recursos, ainda tratados de forma sigilosa pelos gestores públicos. Logicamente que o maior ou o menor controle sobre as ações do Estado depende da capacidade de organização, mobilização, informação e articulação dos movimentos sociais que estão presentes nos Conselhos.

Nessa linha de análise,

Como espaços democráticos de gestão do que é público, os Conselhos, apesar de suas contradições e fragilidades, têm sua importância, principalmente, num país como o Brasil, em que a cultura de submissão ainda está arraigada na maioria da população, e em que o que é público é tratado como posse de pequenos grupos de privilegiados. O controle social, ou seja, o controle dos segmentos que representam as classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos, torna-se um desafio importante na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização (CORREIA, 2005, p. 41).

A discussão sobre o papel dos Conselhos no campo das decisões em torno das políticas sociais públicas exige o reconhecimento dos seus limites, pois, para Correia (2005), a condução das políticas sociais é determinada no nível macro,

o que subentende-se que a sua gestão é orientada por agentes financeiros internacionais. No entanto, pode-se afirmar que os espaços dos Conselhos são espaços com possibilidades de apontar denúncias, fazer propostas e questionar a gestão das políticas sociais públicas com vistas a ampliar a transparência na gestão pública.

A partir da representação de diferentes segmentos da sociedade, com a participação ativa das classes subalternas, os Conselhos se colocam como importantes mecanismos de controle social sobre o Estado, inclusive na definição dos recursos públicos que financiam as políticas sociais públicas, questão historicamente negligenciada pela sociedade civil. À vista disso, os Conselhos podem contribuir para que os interesses coletivos da população prevaleçam aos interesses clientelistas e privatistas dos grupos dominantes que controlam a gestão pública, no âmbito tanto da esfera federal como das esferas estadual e municipal.

Sendo assim, é preciso compreender

[...] que os mecanismos de controle sobre as ações do Estado são mecanismos de democracia burguesa, que têm limites. No máximo denunciam a apropriação privada do que é público e/ou realocam recursos predeterminados no Orçamento da União para atenderem a necessidades reais da população, o que já é um grande avanço na atual conjuntura brasileira. Porém, esse controle não é suficiente para se contrapor à ordem do capital, nem tem esse objetivo. Esses mecanismos podem se constituir em instrumentos de gestão do capital ou de resistência à sua reprodução ampliada, quando denunciam a aplicação do fundo público ao seu financiamento. É como tal que esses mecanismos devem ser fortalecidos e ampliados (CORREIA, 2005, p. 41).

As limitações que os Conselhos de fato apresentam não podem ser utilizadas para desvalorizar e para minimizar a importância que esses espaços têm na construção da gestão democrática no âmbito das políticas públicas. É preciso considerar o papel a ser desempenhado pelos Conselhos na gestão das políticas públicas, na medida em que “os conselhos, a despeito das suas limitações, assumem hoje no Brasil uma importante ‘função pedagógica’ no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática” (TATAGIBA, 2002, p. 63).

É no processo de discussão e de deliberação das políticas sociais públicas que se legitimam os Conselhos e que se busca consolidar e ampliar o

acesso daqueles segmentos historicamente alijados das decisões no que se refere às prioridades no âmbito da coisa pública. Isso significa valorizar uma gestão mais democrática capaz de atender aos interesses coletivos com vistas a romper com a gestão autoritária e burocrática voltada para interesses particulares e corporativos. Nessa linha de entendimento, os Conselhos se constituem em uma

[...] novidade no campo da gestão das políticas sociais claramente embasadas em uma concepção de democracia participativa. Sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil, que não se esgota no processo eleitoral. São instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas de governo, firmando bases empiricamente viáveis para a construção de uma nova cultura política democrática (MARTINS, 2004, p. 190).

Partindo dessa concepção de Conselho, destaca-se a sua importância e a possibilidade de avançar em práticas mais democráticas no âmbito da gestão de políticas sociais públicas. Isso lhe impõe uma função imprescindível, ou seja, exercer o papel de um espaço capaz de absorver as demandas que são dadas e que devem ser apreciadas e debatidas pelo conjunto de atores sociais inseridos na relação entre Estado e sociedade civil. Com isso, enquanto papel a ser desempenhado, é nos espaços dos Conselhos que se pode vislumbrar uma relação horizontal entre Estado e sociedade civil, permitindo que a sociedade interfira nas ações do Estado por meio de amplas discussões que expressem os problemas enfrentados pela população diante da ausência de recursos públicos que inviabilizam as políticas públicas.

Dessa forma, os Conselhos podem ser compreendidos e entendidos como um espaço impar e que pode contribuir para efetivação de uma gestão mais democrática, ou seja, os Conselhos são instrumentos que

[...] poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas (GOHN, 2003, p. 85-88).

Como se pode perceber, o Conselho é o lócus “[...] do fazer político, como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação, ou seja, a construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa e na possibilidade da construção da democracia de massas” (BRAVO, 2002, p. 47-48).

Nesse contexto, o espaço do Conselho se configura como um espaço a ser construído no cotidiano das pessoas e pelas pessoas, um espaço compreendido como o lugar em que cada um tem a possibilidade de ocupá-lo para lutar pela efetivação de políticas públicas universais.

Os canais de participação não se reduzem ao espaço dos Conselhos. No entanto, é preciso destacar a importância desses espaços públicos para a construção e a consolidação do processo democrático e para a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil. Isso pode ser entendido como uma conquista da população, uma vez que a constituição dos Conselhos pode permitir avanços significativos para o processo de construção de uma gestão pública mais democrática.

Para Raichelis (2008), a implantação dos Conselhos, ao apontar para possibilidades de alterações tanto no âmbito do Estado quanto da sociedade civil, cria condições objetivas para a efetivação de um importante movimento com vistas a construir esferas públicas autônomas e democráticas no domínio das decisões políticas. Portanto,

Os Conselhos são importantes canais de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo continuado de interlocução pública. Por meio desta interlocução, objetiva-se propor alternativas de políticas públicas, criar espaço de debate, estabelecer mecanismos de negociação e pactuação, penetrar na lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais (RAICHELIS, 2008, p. 83).

Ao exercer o papel de espaços abertos à participação, os Conselhos podem expressar o seu caráter educativo, no que se refere à construção de um modelo democrático, na medida em que podem ampliar e pluralizar o acesso às decisões em torno da gestão de políticas públicas. Em sua função de exercer o controle social sobre as ações do Estado, destaca-se sua importância enquanto

espaço da construção de opiniões e posições políticas, elencando e priorizando princípios capazes de orientar a gestão pública.

A partir da constituição e da consolidação de espaços públicos, como os Conselhos, será possível ampliar ações que contribuam para a socialização da política e do poder, possibilitando um Estado cada vez mais influenciado por grupos sociais que ainda se encontram alijados do processo de gestão pública. Nesse sentido, os espaços públicos enquanto experiências de instâncias de decisão do poder local, quando construídos a partir da interface entre Estado e sociedade civil,

[...] permitem tornar a gestão pública permeável às aspirações e demandas emergentes da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio exclusivo da definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade. E isto significa um outro modo de se construir uma noção de interesse público; uma noção plural e descentrada, rompendo, por isso mesmo, com uma versão autoritária, solidamente enraizada na história política do país, sinonimizada com a razão do Estado e identificada com a imposição autoritária da lei (TELLES, 1994, p. 13).

Em se tratando de gestão pública, destaca-se a importância do papel a ser desempenhado por espaços públicos como os Conselhos, na medida em que “[...] é o espaço do aparecimento e da visibilidade – ‘tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos’ – e, se isso importa, é porque essa visibilidade pública é o que constrói a realidade” (TELLES, 1999, p. 40).

Bravo e Menezes (2012) entendem que, embora os Conselhos não sejam os únicos espaços a serem ocupados pela sociedade civil organizada e pelos segmentos comprometidos com as transformações políticas, econômicas e sociais, são espaços importantes para o processo democrático, uma vez que

Esses mecanismos de participação democrática são limitados para operar essas transformações, mas são estratégicos e podem provocar mudanças na relação Estado-sociedade. Os conselhos podem contribuir com a construção de uma cultura política contra-hegemônica ao impor a socialização da política e a democratização social com agendas permanentes e prioritárias de luta (BRAVO; MENEZES, 2012, p. 289-290).

Compreendidos como espaços que apontam para alterações no âmbito da cultura política ainda assentada sobre uma base bastante conservadora e

autoritária, os Conselhos são, de fato, espaços capazes de viabilizar a construção coletiva de decisões na gestão das políticas públicas, pois contribuem para

[...] estimular a organização de fóruns mais amplos de representação e participação social e política, não-institucionalizados, menos formalizados e burocratizados, por isso, mais permeáveis à participação popular, como instrumentos dinamizadores e ativadores dos Conselhos no sentido de garantir que esses possam ganhar maior representatividade e legitimidade social (RAICHELIS, 2008, p. 86).

Considerando essa concepção de Conselho, é nesse contexto político que a Constituição Federal de 1988 instituiu uma proposta de gestão pública cujo avanço está na possibilidade de ampliar o debate em torno da gestão das políticas sociais públicas. Isso significa dar transparência às decisões que são tomadas, valorizando seu caráter público e político, a partir da inclusão de setores que jamais participaram desse processo decisório.

Valorizar o caráter público e político das decisões sobre as políticas sociais públicas implica relacionar os Conselhos com a ideia de espaço público, considerando-os espaços nos quais deve prevalecer total visibilidade em torno dos assuntos de interesse comum.

Partindo dessa expectativa, para Raichelis (2008), os termos “público”, “publicização”, “público não estatal” têm sido objeto de debate e submetidos a um enfrentamento teórico e político-ideológico pela apropriação do seu significado. Supostamente há um consenso universal entre os diferentes atores sociais em torno do significado dos referidos termos. Sendo assim, tal debate remete ao caráter das relações entre Estado e sociedade civil na constituição da esfera pública.

A autora procura se pautar no conceito de *publicização*, considerando-o como um movimento de sujeitos sociais, cuja consolidação exige um lócus, qual seja, a esfera pública. Essa deve ser compreendida como parte do processo de democratização, o que implica fortalecer tanto o Estado quanto a sociedade civil, de forma que as decisões políticas priorizem os interesses da maioria. Portanto, o conceito de *publicização*

[...] funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e pela incorporação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social de modo que ela seja cada vez mais

representativa dos segmentos organizados da sociedade, especialmente das classes dominadas (RAICHELIS, 2008, p. 79).

Raichelis (2008) vê como desafio a construção de espaços capazes de estabelecer a interlocução entre os diferentes sujeitos sociais com vistas a ampliar a *publicização*, seja no âmbito da sociedade civil, seja no âmbito da sociedade política. Isso aponta para a superação da histórica tendência de subordinação da sociedade civil ao Estado, a partir do fortalecimento do processo democrático. Com isso, o que se pretende é fazer com que os interesses coletivos presentes na cena pública sejam confrontados e negociados a partir do enfrentamento e dos conflitos contemplados nas relações sociais em uma sociedade de classes. “É nesse sentido que se inscreve a dimensão propriamente política da esfera pública, baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública” (RAICHELIS, 2008, p. 80).

A autora mostra, então, que o processo de *publicização* é permeado pelo conflito diante da correlação de forças políticas que estão dadas no âmbito da sociedade civil. No entanto, a explicitação desses conflitos exige que eles tornem-se

[...] visíveis no espaço público, que é o lugar por excelência onde os projetos sociais podem se confrontar e se diferenciar, as pactuações podem ocorrer, as alianças estratégicas podem ser estabelecidas. Nesses termos, a *publicização* é um processo construído por sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político, e adquire assim um caráter de estratégia política (RAICHELIS, 2008, p. 80).

Ao pautar o debate sobre o termo *publicização*, Raichelis (2008) aponta para a discussão em torno da construção da esfera pública. Esta diz respeito a redimensionar as relações entre Estado e sociedade civil, indo além das formas estatais e privadas. Trata-se de uma nova esfera em que o público não mais deve ser vinculado automaticamente ao Estado. Por sua vez, o privado não pode se confundir apenas como o mercado, ainda que essa esfera seja permeada também por interesses dos sujeitos privados.

Sendo assim, a autora considera importante a indicação dos elementos que constituem essa esfera pública, entre os quais destacam-se os seguintes:

- ✓ Visibilidade social, no sentido de que as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os

diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas. A visibilidade social supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação.

✓ Controle social, que implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

✓ Representação de interesses coletivos, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores.

✓ Democratização, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permita incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre o conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas.

✓ Cultura pública, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública (RAICHELIS, 2008, p. 81).

Logo, a discussão ora apresentada remete à reflexão e ao entendimento sobre espaço público e a expressão de sua dimensão política. Trata-se da construção do espaço público capaz de pautar questões que vão além dos interesses privados, deste ou daquele grupo, em que a diferença de pensamento seja encarada como uma virtude, e não como um problema, seja a regra, e não a exceção.

Nessa perspectiva, os Conselhos, ao serem revestidos dos elementos que constituem a esfera pública, contemplam sua dimensão política, possibilitando mudanças na gestão pública e, conseqüentemente, no processo decisório em torno das políticas públicas. Estas devem ser compreendidas como objeto do debate amplo e irrestrito por parte dos diferentes segmentos sociais. Ao estar submetida aos múltiplos olhares, a gestão pública expressa seu caráter político, e qualquer influência sobre ela requer a consolidação dos diferentes espaços públicos, entre eles, o dos Conselhos.

Considerando o campo das possibilidades que podem ser vislumbradas a partir da atuação dos Conselhos,

Um entendimento alternativo poderia sugerir que os espaços de formulação de políticas constituem uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica, numa guerra de posições onde ações pontuais, de menor escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo, se, evidentemente, esse projeto for capaz de manter um vínculo orgânico em relação a essas ações pontuais, conferindo-lhes uma articulação e direções próprias (DAGNINO, 2002, p. 300).

Segundo Dagnino (2002), para a efetivação de espaços com características inerentes às arenas onde de fato ocorrem disputas em torno de posições é necessário que tais espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato como no seu resultado. Isso implica, segundo a autora,

[...] por um lado, [...] resgatar a ênfase no caráter propriamente público que devem ter as políticas públicas, reconhecendo que a constituição do interesse público é um processo radicalmente inovador na sociedade brasileira que enfrenta, por isso mesmo, enormes resistências e dificuldades. Isso implica também reconhecer que a dimensão do conflito é inerente a esse processo, como o é à própria democracia, e que os espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil não apenas são inerentemente marcados pelo conflito como representam um avanço democrático precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente. A ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um exercício autoritário do poder, onde o Estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com os que a eles têm acesso. A desprivatização das estruturas decisórias do Estado e a publicização do conflito representam, portanto, condições favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas (DAGNINO, 2002, p. 300).

No campo das possibilidades e dos limites, é preciso considerar que os Conselhos foram legalmente instituídos no Brasil em um contexto de despolitização dos espaços públicos. Nesse sentido, estão postos inúmeros desafios para a efetivação do processo democrático e, conseqüentemente, para a consolidação do espaço público.

Durigetto (2012) chama a atenção para o fato de que os “espaços conselhistas” surgem em uma conjuntura de macrodeterminações marcada por imposições econômicas e políticas. Trata-se de um período em que as propostas de democratização da gestão de políticas públicas se opõem à lógica neoliberal em andamento no final de década de 1980 e início da década de 1990 no Brasil.

Destarte, nos últimos anos, têm prevalecido relações sociais marcadas por práticas individualistas, colocando em xeque a importância da luta política no âmbito dos espaços públicos. A solução dos problemas sociais pela via da ação individual amplia a despolitização dos diferentes assuntos de interesse coletivo e, compromete a construção do diálogo e do enfrentamento coletivo diante das contradições determinadas pelo modo de produção capitalista.

A necessidade de potencializar a organização política mediante a consolidação de espaços públicos se faz urgente, na medida em que está em curso uma forte ofensiva ideológica que fortalece e cristaliza a hegemonia das classes dominantes. Trata-se do projeto neoliberal, que não condiz com o fortalecimento do aspecto político dos espaços públicos. No que diz respeito às decisões sobre as políticas públicas, esse projeto tem contribuído para o isolamento da população, dificultando sua interferência a partir do debate nos diferentes espaços públicos.

Diante da desqualificação e da desvalorização do debate político, atualmente são grandes as dificuldades que estão postas na tarefa de construção e de consolidação dos espaços públicos permeados e revestidos de uma dimensão política capaz de corroborar para a efetivação do processo democrático. Enfrentar o contexto de individualização da luta exige a compreensão clara sobre as consequências para a dimensão política dos diferentes espaços públicos e, conseqüentemente, para o processo de democrático em curso.

Ao se referir aos traços do autoritarismo estrutural que ainda marcam a sociedade brasileira, Chauí (2006, p. 355) recorda que o conflito e a contradição ainda são vistos como um perigo, devendo ser combatidos com a repressão policial e militar, ou seja, “[...] a sociedade auto-organizada é vista como perigosa para o Estado e para o funcionamento ‘racional’ do mercado”. A autora mostra, ainda, que o consenso se confunde com a unanimidade, e a atitude de discordar é considerada arcaica e um ato de ignorância. Essa concepção é reforçada pela conjuntura marcada pela desmobilização de qualquer iniciativa das massas populares em se organizarem para interferir na condução da gestão pública.

Ainda é grande a resistência, seja por parte do Estado, seja por parte da classe dominante, em aceitar que as classes populares participem das decisões tomadas sobre a coisa pública. A relação entre Estado e sociedade não tem sido construída na perspectiva de democratizar a política, mas ao contrário, tem feito da

política algo restrito às classes dominantes, o que indica a manutenção de um processo político relativamente antidemocrático.

Ao se referir à política, Chauí (2006) demonstra que o contexto neoliberal contribui para a privatização do público, não só quando o Estado se desresponsabiliza do seu papel de garantidor de políticas sociais, mas também quando reforça a estrutura social centrada no espaço privado, dificultando a constituição da esfera pública. Politicamente ou socialmente, o neoliberalismo “[...] é o projeto de encolhimento do espaço público e da ampliação do espaço privado – daí seu caráter essencialmente antidemocrático –, caindo como uma luva na sociedade brasileira” (CHAUÍ, 2006, p. 357). Dagnino (2004) reforça essa ideia ao afirmar que

[...] o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação. Assim, o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado encontra sua contrapartida no encolhimento do espaço da política e da democracia. Ambas devem ser limitadas ao mínimo, esse encolhimento é seletivo e suas consequências são o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que passam a ameaçar o avanço do projeto neoliberal (DAGNINO, 2004, p. 108-109).

São grandes as tarefas para se construir e para se consolidar o espaço público, na medida em que são enormes os obstáculos no que se refere à ampliação da política e à efetivação do processo democrático. Sendo assim, a democratização sobre as decisões em torno das políticas públicas tem ficado em segundo plano, o que expressa a não disposição, por parte do Estado e da classe que o controla, em permitir que diferentes atores sociais possam ocupar os espaços de decisão com o objetivo de exercer o controle sobre a coisa pública.

Ao fazer referência a Rancière, Oliveira (1999, p. 59) afirma que a sociedade passa por

[...] um processo complexo de violência, proibição de fala, mais modernamente privatização do público, interpretado por alguns com a categoria de patrimonialismo, revolução pelo alto, e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia; em resumo, de anulação da política, do dissenso, do desentendimento.

Tal situação demonstra o quanto o debate no âmbito do espaço público é prejudicado, de forma que está em curso um processo que dificulta o confronto de ideias entre os diferentes atores sociais. A intenção é, em várias situações, o sucesso em dificultar ou em impedir o debate plural sobre as questões de interesse comum, o que tem comprometido seriamente o espaço da construção política.

Segundo Paoli (2007), historicamente, foram utilizadas técnicas sociais para desqualificar a política do dissenso, e, atualmente, a violência faz parte do rol de medidas para evitar a organização política da população. Assim, tanto o controle como a violência vêm sendo utilizados para “[...] produzir a figuração da incompetência política da população, especialmente quando esta se organiza, se movimenta, aparece autonomamente” (PAOLI, 2007, p. 224).

As técnicas sociais de administração e de controle adotadas a partir de 1990 se sustentam principalmente pela degradação e pela degeneração dos espaços públicos, em favor de regras que beneficiam o mercado, e por um sistema de decisões políticas e econômicas que dificultam a capacidade de organização e de posicionamento político da sociedade civil.

Desse modo, elas se apoiam na validade abstrata das suas próprias fórmulas de competências – não apenas no modo técnico de implantar as políticas sociais, mas também na arrogante presunção de que existe um saber especializado imune ao movimento da política. [...] técnicas de controle e violência operam, portanto, num mundo esvaziado de política autêntica e de espaços públicos que poderiam acolhê-la, talvez até mesmo nos atos que criam dispositivos de participação popular voltados para formas democráticas de discussão e deliberação ampliadas, que, não obstante, podem ser eles próprios constituídos previamente por desenhos técnicos que delimitam a espontaneidade do debate e previnem transbordamentos indesejáveis. Em outras palavras, é possível que, no próprio ato em que se desenrola a discussão e a deliberação, cassa-se o ato original da política (PAOLI, 2007, p. 225).

Isso indica um processo em curso voltado à desorganização da política, o que contribui para a decadência e para a desvalorização do espaço público, assim como de sua dimensão política, e, por consequência, atinge a capacidade de ação da população, limitando sua autonomia e sua liberdade na construção do processo democrático. Prevalece, pois, a apatia política dos cidadãos no processo decisório em torno da coisa pública, o que, na concepção de Paoli (2007, p. 226), indica um

“vazio da política”, que, substituída pela violência e por um processo de gestão das populações, leva à ideia de ausência de um mundo partilhado por aqueles que o habitam. Isso implica substituir

[...] espaços públicos por estratégias de autolegitimação, ao nos convencer que, diante de nossa urgência, o conhecimento especializado de técnicas e fórmulas de intervenção está aí para resolver os problemas com eficácia e nos proteger do incerto (PAOLI, 2007, p. 226).

Segundo Telles (1999), o projeto conservador em curso coloca desafios significativos às possibilidades de consolidação do campo democrático construído na década de 1980. Em nome dos critérios de eficácia e da racionalidade técnica da economia, o projeto neoliberal impõe uma ordem pública que dispensa as esferas políticas de representação, negociação e interlocução. Isso significa

[...] a erosão das mediações políticas entre o mundo social e as esferas públicas, de tal modo que estas se descaracterizam como esferas de explicitação de conflitos e dissenso, de representação e negociação; é por via dessa destituição e dessa erosão, dos direitos e das esferas de representação, que se ergue esse consenso que parece hoje quase inabalável, de que o mercado é o único e exclusivo princípio estruturador da sociedade e da política, que diante dos seus imperativos não há nada a fazer a não ser a administração técnica de suas exigências, que a sociedade deve a ele se ajustar e que os indivíduos, agora desvencilhados das proteções tutelares dos direitos, podem finalmente provar suas energias e capacidades empreendedoras (TELLES, 1999, p. 187).

Nesse processo, Telles (1999) aponta para o que chama de “encolhimento da cena política”, cujo efeito é neutralizar qualquer capacidade de luta, é tornar invisível a possibilidade de alternativas, apresentando como única saída as leis da economia. Em outras palavras, tal perspectiva, pautada no projeto neoliberal, aponta para

[...] um estreitamento do horizonte do possível e do pensável. A rigor, o que está em jogo é a demolição desse horizonte – horizonte de possíveis – por via de um aprisionamento da ação e do pensamento em um presente tramado pela lógica, percebida como inescapável, do mercado. Esse encolhimento da cena política produz algo como um curto-circuito entre a dinâmica societária e o universo público da política (TELLES, 1999, p. 187).

Para Diniz (1999), a eficiência governamental, na lógica neoliberal, pressupõe a concentração, a centralização e o fechamento do processo decisório, priorizando um modelo de gestão eficaz. Esse modelo exige o isolamento burocrático, o que significa que o Estado necessariamente deve se distanciar das pressões políticas e sociais. Isso pressupõe manter a sociedade distante das decisões, dificultando o controle sobre a coisa pública por parte da população. Dessa forma, Estado e sociedade passam a ser vistos como entidades polares priorizando a lógica concentradora e discricionária do poder estatal, em detrimento dos canais de participação legítimos que a população possui. Mais uma vez a relação entre Estado e sociedade civil se dá de forma autoritária, prevalecendo práticas que inibem qualquer movimento das massas populares na direção da partilha do poder.

Para Nogueira (2004), estabelece-se um “Estado sem sociedade civil”, ou seja,

[...] um Estado onipotentemente concentrado em seus poderes executivos, vazio de política, racionalmente gerencial, quando muito concebido como defensor de uma democracia minimalista e de uma sociedade civil capacitada para firmar “parcerias” ou para atuar em processos de descentralização participativa meramente protocolares (NOGUEIRA, 2004, p. 108).

A consolidação de uma esfera pública que aponta para a valorização da política e para o fortalecimento do espaço público tem sido prejudicada, na medida em que há uma concentração da “[...] capacidade decisória nas elites técnicas enclausuradas na cúpula burocrática que deliberam e formulam políticas de grande amplitude, protegidas pelo sigilo e pela neutralização das instâncias de controle” (DINIZ, 1999, p. 101). Nessa perspectiva, a política é negada e colocada em segundo plano, o que dificulta ações potencialmente democráticas em favor de modelos de gestão que apontam para a centralização das decisões. A gestão torna-se objeto de decisão de agentes técnicos ou de representantes da população no legislativo, muitas vezes motivados a atender aos interesses corporativos de grupos em detrimento do interesse coletivo.

Ao se referir a Oliveira, Paoli (2007) mostra que, na cena contemporânea, a intervenção do Estado para favorecer o capital exige um processo de despolitização da população, tornando desnecessária a opinião pública política.

Sendo assim,

[...] na base da tecnocratização do governo, há o fato de a política ter sido engolida pela economia e esta, por sua vez, restringir-se a uma concepção estritamente monetarista e fiscal restritiva, além de manter um respeito totêmico a uma criação chamada simplesmente de “o mercado”, entidade poderosíssima, apesar de seus contornos indefinidos no que se refere ao público e privado. [...] a política autêntica é evacuada e sobra apenas sua referência, boiando no ar. [...] o efeito da anulação da política torna o país ingovernável, o que pode se ver quando, nas crises, não há mais o recurso da política para equilibrá-lo nem a possibilidade de reconstruí-la sequer como simulacro, pois também foi afundado o solo de um espaço público real. Nesse caso, a gestão distributiva é invocada em seu lugar, construindo, pelas políticas públicas compensatórias, uma enorme clientela que, por sua vez, entra no lugar da cidadania (PAOLI, 2007, p. 246-247).

A lógica do mercado vai em direção contrária à da construção da esfera pública, haja vista que tal esfera é desqualificada e descaracterizada como lócus “[...] de explicitação das lutas, conflitos e contradições, e o empenho está em atribuir ao mercado a tarefa e a função de dar solução aos conflitos de interesses e às demandas sociais” (DURIGUETTO, 2007, p. 217). Nesse aspecto, a proposta é negar o dissenso, a contradição, excluindo a população de todo e qualquer processo decisório que possa influenciar os rumos da gestão pública.

Assim, o espaço público é esvaziado de debate, em oposição ao projeto político participativo que pressupõe um espaço público enquanto lócus do fazer política, no qual deve prevalecer o confronto de ideias capaz de possibilitar a construção de propostas coletivas.

Duriguetto (2007, p. 91), referindo-se a Netto, mostra que o neoliberalismo, ao valorizar o conteúdo político de despolitização, transformou-se em uma “[...] concepção ideal do pensamento antidemocrático contemporâneo [...]”, na medida em que as liberdades individuais despolitizam as relações sociais. É urgente e necessário considerar que o momento atual é marcado pela desqualificação do debate plural e democrático no âmbito dos espaços públicos, o que reforça a tese de que

O neoliberalismo tem sido um mestre na arte de desacreditar a política e o espaço público: a política é o reino dos faladores, vagabundos, irresponsáveis, mentirosos e corruptos; o público é uma esfera dominada pela ineficiência, pela irracionalidade, pela

corrupção e, no melhor dos casos, por um ingênuo romantismo que se choca com o egoísmo que modela a vida dos homens de carne e osso (BORON, 2001, p. 180).

Longe de potencializar a participação popular, o tempo presente é de competição e de individualismo, o que contribui para aprofundar ainda mais o processo de degeneração dos espaços públicos de luta política. Organizar-se politicamente para lutar perde o sentido, pois a resolução dos problemas que surgirem passa pelo mercado. Assuntos de interesse público, como as demandas e as necessidades da população, de repente se transformaram em questões de cunho individual e particular. A resolução para tais problemas e tantos outros já não exige qualquer debate de caráter público e político, com vistas a comprometer o Estado, para dar respostas aos direitos dos cidadãos, já que “[...] a colonização da política pela economia converteu-os em mercadorias como tantas outras que só podem ser adquiridas por aqueles que podem pagá-las” (BORON, 2001, p. 185).

Assim, diante da letargia política historicamente imposta às massas populares, é urgente e imprescindível superar o grau de passividade em que os atores sociais e políticos se encontram, na medida em que

[...] nos habituamos ao pequeno papel de súditos, condicionados a obedecer e resignados a sermos testemunhas passivas do desenvolvimento da história. Esta exasperante “lentidão de ações” da sociedade civil é um sintoma grave que denuncia as sequelas de um longo período de autoritarismo, e um obstáculo para a democratização, que precisa ser combatido energicamente (BORON, 2001, p. 242).

Pode-se destacar ainda, como consequência do neoliberalismo, uma transformação que apontou para a redefinição dos significados no campo da cultura, intitulada por Dagnino (2004) como “confluência perversa”. Trata-se da redefinição de conceitos como forma de reduzi-los e desqualificá-los no seu real sentido. No que se refere à noção de sociedade civil, a autora demonstra um deslocamento bastante visível. A emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais e a potencialização do papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais, paralelas à marginalização e à criminalização dos movimentos sociais, têm determinado uma noção bastante reduzida sobre o significado da sociedade civil, o que levou à intensificação da identidade entre sociedade civil e ONG, “[...] onde o significado da expressão ‘sociedade civil’ se restringe cada vez mais a designar

apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de ‘Terceiro Setor’” (DAGNINO, 2004, p. 100).

Na relação entre Estado e Organizações Não-Governamentais, prevalece a lógica da competência técnica em detrimento do entendimento da sociedade civil como amplo espaço do confronto e da luta política que envolve uma pluralidade de atores sociais e políticos. Ao reduzir e minimizar a ideia de sociedade civil, a concepção de participação é degenerada, visto que destaca-se e privilegia-se

[...] a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria ideia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. Além disso, este princípio tem demonstrado sua efetividade em redefinir um outro elemento crucial no projeto participativo, promovendo a despolitização da participação: na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza (DAGNINO 2004, p. 102).

Diante da redefinição do significado político da participação, impõe-se uma grande derrota aos espaços participativos no âmbito da sociedade civil. Esta assume a perspectiva e a função restrita de implementar e de executar políticas públicas em detrimento do seu envolvimento na discussão e na formulação das mesmas, “[...] promovendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas” (DAGNINO, 2004, p. 102). É nesse processo de deslocamento dos conceitos e na própria despolitização da sociedade civil que se constitui a redefinição das concepções de política e de democracia conquistadas a partir da luta empreendida pelas massas populares.

Nessa perspectiva de reflexão, Nogueira (2004) reforça que a sociedade civil tem se reduzido ao imediatismo dos interesses particulares em detrimento da construção de um projeto “geral”. Ao não se constituir enquanto espaço da construção de consensos democráticos, a sociedade civil se coloca de costas à política, uma vez que

[...] a própria democracia passou a flutuar, a pairar acima da sociedade, a afirmar-se em um plano abstrato demais. O espaço da política, por sua vez, encolheu a ponto de se converter em palco e espetáculo: mais imagens, mais “fatos”, menos ideias, menos opiniões substantivas, menos protagonistas organizados. As disputas eleitorais passaram a fazer-se muito mais com base nesse jogo de imagens e de informações do que a partir do choque de opiniões ativadas por organizações políticas vinculadas à sociedade civil. Estreitaram-se, assim, os lugares em que seria possível afirmar identidades coletivas e utopias, lutar e sonhar por outro projeto de futuro (NOGUEIRA, 2004, p. 106-107).

Ainda no que se refere à redução do conceito de sociedade civil, Simionatto (2010) alerta para a explícita ruptura por parte dos teóricos da sociedade civil liberal-democrática, com aspectos indispensáveis vinculados à tradição marxista, ou seja, distancia-se de conceitos e de categorias como: luta de classes, classes sociais, contradição capital/trabalho, totalidade, relação entre estrutura e superestrutura. À medida que, no âmbito da discussão sobre o conceito de sociedade civil, tais categorias ficam relegadas a um segundo plano, há um esvaziamento na concepção da sociedade civil enquanto arena de luta política que extrapola as conquistas de direitos de cidadania. Trata-se de uma perspectiva “[...] em que a sociedade civil é situada como instância autônoma, espaço de articulação de individualidades, atravessada pela neutralidade de classe” (SIMIONATTO, 2010, p. 38).

A partir da década de 1990, houve a consolidação e o fortalecimento de uma visão de sociedade civil que despolitiza as relações entre Estado e sociedade. Sendo assim,

Eliminam-se os conflitos e a disputa de projetos de classe, com ênfase na perspectiva da renovação democrática, do capital social, do empoderamento e da governabilidade. A sociedade civil despolitiza-se, deixa de se configurar como terreno da “grande política”, de sujeitos coletivos que buscam interpelar e alterar o Estado, para transformar-se em arena desqualificadora de demandas sociais mais globais. Nessa concepção, esfumam-se projetos políticos coletivos e universais e ganham espaço as ações sociais pontuais, desvinculadas não só da perspectiva forte de direitos, que mobilizava a classe trabalhadora em períodos anteriores, mas também das possibilidades de construção de ações em favor de um novo projeto societário (SIMIONATTO, 2010, p. 41).

Frente a tantos riscos e obstáculos que estão colocados e que dificultam o processo participativo, Nogueira (2004) afirma que não há como implementar uma gestão participativa estando indiferente ou de costas para a política, pois,

Quanto menos política há nos processos de gestão participativa, menor tenderá a ser a disposição dos atores para assimilar a perspectiva negocial e para lutar por soluções políticas, calcadas em debates, embates e acordos difíceis, vinculados a uma racionalidade específica. Inversamente maior será a preocupação em se tentar resolver juridicamente as disputas e os temas controversos. Quanto mais frágil ou deslegitimada for a esfera da representação, ou quanto menos os atores a privilegiarem, maior será o protagonismo das cortes e dos tribunais e maior será o peso da esfera administrativa, com seus técnicos e burocratas. Por uma via ou por outra, a participação é deslocada para um plano secundário (NOGUEIRA, 2004, p. 158-159).

Diante de ações que negam a política e que desqualificam a participação, faz-se necessário um processo de resistência às medidas neoliberais em curso. Desse modo, as ações e as agendas dos Conselhos e dos seus atores sociais contribuem para um movimento em que “[...] se edificaram construtos teórico-políticos acerca da relevância desses espaços para o enfrentamento desta realidade destruidora de direitos” (DURIGUETTO, 2012, p. 311).

A necessidade de resistir e de enfrentar o tempo presente se justifica diante do cenário neoliberal que se apresenta, principalmente quando se trata do debate e das decisões em torno do orçamento público. Está em curso um projeto cuja orientação é reduzir, ao máximo possível, a possibilidade de qualquer interferência da população no que diz respeito ao destino dos recursos públicos diante da racionalidade técnica imposta pelo mercado. Mais do que nunca, nos dias atuais, o fundo público é condição para a sobrevivência do capitalismo, o que tem comprometido seriamente a efetivação dos direitos da população por intermédio da materialização das políticas sociais universais. Sendo o orçamento um espaço de luta política entre as diferentes forças da sociedade, é preciso reforçar que

Os interesses dentro do Estado capitalista são privados e, a partir da década de 1980, há um domínio hegemônico do capital financeiro. Sob o comando das políticas neoliberais foi esgarçada a liberalização financeira com o enfraquecimento do Estado e da proteção social, sob efeito dos juros do serviço da dívida, potencializando a crise estrutural do capitalismo. A proposta neoliberal inclui a passagem da proteção social para o mercado, transformando benefícios da

seguridade social em “novos produtos” da especulação financeira (SALVADOR, 2010b, p. 387).

A implementação e a manutenção de políticas sociais públicas, capazes de efetivar direitos previstos na legislação brasileira, exige destinação privilegiada de recursos públicos. A condição para isso é construir coletivamente as prioridades a serem impressas no que diz respeito ao orçamento público. Entretanto, mais do que prever e planejar, é preciso garantir que a previsão de gastos em políticas sociais nas leis orçamentárias seja materializada, a fim de que o fundo público possa ser distribuído de forma mais igual. Logo, é importante compreender como os Conselhos tem desempenhado seu papel de formuladores de políticas públicas, mediado pelo orçamento público. Ou seja, em que medida o diagnóstico, o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas, por parte dos Conselhos, têm sido relacionados com o orçamento público, considerando que qualquer política pública depende da destinação dos recursos financeiros necessários à sua efetivação. Sendo os Conselhos uma das formas de interferir na gestão das políticas públicas e também nas prioridades a serem definidas no âmbito do orçamento público, é preciso enfrentar as dificuldades que estão dadas no que diz respeito a influenciar o destino dos recursos públicos.

Dessa forma, o capítulo seguinte refletirá sobre quais são as prioridades no que se refere aos gastos públicos, assim como qual é o papel desempenhado pelo orçamento público no âmbito das políticas públicas. O objetivo do próximo capítulo é, então, aprofundar a discussão sobre a dimensão política do orçamento público, compreendendo-o como objeto de inúmeras disputas em detrimento da sua concepção reduzida a uma peça meramente contábil.

Nessa perspectiva, o capítulo seguinte se propõe a refletir sobre o controle democrático do orçamento público no âmbito dos espaços de participação, como os Conselhos de Direitos.

3 O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO CAMPO DE MEDIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o objetivo de desmitificar a compreensão do orçamento público como mera peça técnica e contábil, este capítulo buscou priorizar a discussão sobre a dimensão política do orçamento público na perspectiva de considerá-lo como um campo da disputa política na relação entre Estado e sociedade civil. A compreensão sobre a dimensão política do orçamento público exigiu, ainda, a discussão acerca da constituição e da divisão do fundo público no Brasil, explicitando o caráter desigual e antidemocrático exercido pelo Estado brasileiro na arrecadação e na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, procurou-se abordar o debate em torno dos limites e das possibilidades no processo de participação e de controle social sobre o orçamento público, considerando o papel dos espaços participativos, como os Conselhos, no controle democrático sobre o destino dos recursos públicos.

3.1 A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO E A DISPUTA PELO CONTROLE DO FUNDO PÚBLICO

O acesso ao debate e às decisões em torno do orçamento público deve ser valorizado pelos diferentes atores sociais e políticos, de maneira que esse assunto faça parte do cotidiano da população brasileira. Considerando que toda e qualquer receita ou despesa no âmbito da gestão pública deve estar prevista no orçamento público, a efetivação das políticas públicas exige a previsão de um montante de recursos suficientes para a sua implementação. Assim, o processo que envolve o debate e as decisões em torno do orçamento público é um assunto determinante, sendo objeto do interesse coletivo.

Nesse sentido, ganha importância a ampla presença dos cidadãos no processo orçamentário, em especial quando ainda há muita indiferença quanto à

[...] atitude que os cidadãos adotam em relação à elaboração e ao processo de negociação da peça orçamentária entre os poderes Executivo e Legislativo. Envoltos em números aparentemente frios e contendo tecnicidades muitas vezes indecifráveis para o cidadão comum, o Orçamento Público, onde estão dispostas as receitas e os gastos administrados pelo Estado, parece uma figura de ficção que somente interessa e é inteligível para os que são responsáveis pela

sua elaboração/aprovação/execução. É nessa arena, entretanto, que são tomadas as decisões sobre os objetivos de gastos do Estado e dos recursos necessários para o seu financiamento, que afetarão para melhor ou pior, a vida dos cidadãos (OLIVEIRA, 2009, p. 83).

A importância de o orçamento público priorizar ações de interesse coletivo se coloca como determinante no campo da gestão pública, uma vez que a manutenção de qualquer política pública está vinculada à destinação privilegiada de recursos financeiros.

A efetivação dos direitos previstos na legislação brasileira depende, em grande medida, das escolhas e das prioridades que estão dadas na esfera do orçamento público, o que, por sua vez, depende também da capacidade de organização e de mobilização que os diversos segmentos têm no processo de disputa dos recursos públicos. Nesse sentido, as diferentes decisões que são tomadas, assim como as prioridades que são elencadas quanto ao orçamento público, refletem uma constante disputa por recursos do fundo público, entendendo que o orçamento público “[...] se funda na vontade política e, embora se revista de aspectos técnicos multivariados transforma-se numa trincheira social”¹⁵ (VIANA, 2014, p. 47). Isso significa dizer que o orçamento público

[...] é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político (INESC *apud* SALVADOR, 2010b, p. 30).

Segundo Oliveira (2009), o orçamento público se constitui em uma peça orçamentária por meio da qual se administra as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos. O orçamento é um instrumento de gestão e, como tal, é determinado historicamente com papéis e funções diferentes ao longo de determinados períodos históricos. No período liberal, economistas e financistas consideravam que o “orçamento equilibrado” pautava-se em uma situação na qual as despesas não eram maiores que as receitas, de maneira que isso se “[...]

¹⁵ Nessa “trincheira social”, destacam-se os representantes dos setores financeiros, industriais, do comércio, do agronegócio, entre outros que detêm o poder econômico e político, com capacidade de organização suficiente para pressionar o Estado brasileiro a atender aos seus interesses. Já os setores que representam as classes trabalhadoras se encontram em desvantagem na disputa pela definição de prioridades a serem expressas no orçamento público.

constituía um indicador inquestionável de boa e sadia administração financeira” (OLIVEIRA, 2009, p. 84). Trata-se de autores que tem como base as escolas clássica e neoclássica que consideravam o orçamento apenas como

[...] um instrumento de controle das contas governamentais, elaborado com o objetivo de conter suas ações – e seus gastos – dentro de limites que não se tornassem disfuncionais para a eficiência do sistema econômico. Prevalencia, portanto, para essa escola, a visão do orçamento como um instrumento contábil, enquanto mecanismo de controle de suas receitas e de sua aplicação de acordo com as finalidades estabelecidas pelos parlamentos, na condição de representantes da sociedade. A obtenção de um *Orçamento Equilibrado*, ou seja, de uma situação em que os gastos não são superiores às receitas, não somente era vista e apontada como virtude do governante, mas também como condição necessária para garantir o equilíbrio do sistema econômico [...] (OLIVEIRA, 2009, p. 88, grifos do autor).

Essa concepção de orçamento passaria a ser questionada com a crise de 1929, na medida em que as adversidades econômicas exigiram uma postura intervencionista do Estado na economia com base nas ideias de Keynes. Nesse sentido, o orçamento,

[...] de simples peça de escrituração contábil, assumiria o importante papel de poderoso instrumento de política econômica, manejado quer para amortecer as flutuações cíclicas da economia, ao ser direcionado para influir sobre o nível de investimento e de emprego, quer para combater as oscilações do nível de preços e mesmo para promover melhor distribuição de renda. Como se percebe, o Orçamento teria evoluído, de mera peça de escrituração contábil para importante instrumento de política econômica, transformando-se, também, em elemento indispensável para o processo de planejamento. Essa sua funcionalidade instrumental oblitera, entretanto, as relações sociais e políticas que estão envolvidas na definição dos objetivos de gastos e receitas do Estado, colocando, com isso, uma cortina de fumaça na dimensão política da peça orçamentária (OLIVEIRA, 2009, p. 84).

Isso indica a necessidade de se ter clareza sobre os diversos interesses que se enfrentam e que disputam espaço cotidianamente, com vistas a dar certa orientação ao orçamento público, o que leva a considerar o quanto as políticas públicas não podem ser pensadas e planejadas descoladas da questão orçamentária. O seu financiamento depende, entre outros fatores, da capacidade de organização dos segmentos populares em defender recursos suficientes para sua

manutenção. Assim, tanto as decisões sobre os gastos públicos como a origem dos recursos que financiarão esses gastos obedecem

[...] a critérios não somente econômicos, mas predominantemente políticos, espelhando a direção tomada, sua definição e a correlação das forças sociais e políticas atuantes na sociedade. É aqui que reside a feição política da peça orçamentária, no seio do qual se travam os embates entre os representantes das classes e de suas frações para definir a direção e a forma de ação do Estado, ao mesmo tempo que se transforma ela em importante instrumento de controle que a sociedade possui sobre o executivo, por meio de seus representantes políticos (OLIVEIRA, 2009, p. 84).

Segundo Poli e Hazan (2014), os estudos sobre orçamento público no Brasil, tradicionalmente, estão vinculados aos aspectos técnicos e disciplinadores no que se refere às tomadas de decisão e às escolhas sobre o destino dos recursos públicos. No entanto, os autores alertam para o fato de que o orçamento público não se resume em “[...] meros e frios cálculos matemáticos. Não se esgota em critérios objetivos, pois deve revelar os valores e princípios constitucionais em que se pauta, implicando, em última análise, uma série de escolhas pautadas por políticas públicas [...]” (POLI; HAZAN, 2014, p. 156). Com base nisso, pode-se afirmar que o orçamento público é

O documento de quantificação dos valores éticos, a conta corrente da ponderação dos princípios constitucionais, o plano contábil da justiça social, o balanço das escolhas dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados (FURTADO *apud* POLI; HAZAN, 2014, p. 156).

Poli e Hazan (2014) afirmam que o orçamento público deveria se traduzir em um conjunto de esforços de reivindicações e pautas construídas pelos diferentes atores sociais que compõem a sociedade. Isso se resume em uma disputa por recursos financeiros que o Estado dispõe para investir tanto na economia como também em toda a estrutura social.

Partindo desse pressuposto, é preciso redefinir a visão que prevalece no Brasil sobre a elaboração orçamentária, o que implica desconstruir a visão de que o orçamento público é um assunto meramente técnico e que deve ser tratado apenas por indivíduos investidos de atribuições mecanicistas. Com isso, as escolhas e as decisões no processo de elaboração dos orçamentos públicos “[...] é uma realidade

distante aos olhos dos seus próprios destinatários, que se mantêm apáticos” (POLI; HAZAN, 2014, p. 157). Por sua vez, os agentes governamentais se colocam em uma situação de inércia e apreciam esse distanciamento da sociedade, pois acreditam que “[...] o orçamento é matéria exclusiva e reservada para os especialistas e porque consideram que a dissipação desse conhecimento redundaria em perda de poder” (POLI; HAZAN, 2014, p. 157).

Assim, é na direção contrária a essa inércia, seja da sociedade, seja do Estado, que o debate sobre o destino dos recursos públicos deve ocorrer, uma vez que

O orçamento público pode ser compreendido como uma das formas de materialização e instrumentalização das ações do Estado, ou seja, é o espelho da primazia conferida a determinadas políticas públicas específicas ou gerais em uma determinada gestão governamental. Em tese deveria ser determinado por opções ou escolhas efetuadas por sujeitos sociais portadores de racionalidades e imbuídos de intencionalidades das mais diversas, capazes assim de exprimir os múltiplos contextos que compõem os conflitos e os anseios de toda a sociedade (POLI; HAZAN, 2014, p. 157).

Para Salvador (2010b), a compreensão da política social exige a reflexão aprofundada sobre o orçamento público, pois essa peça técnica não se restringe a uma estruturação contábil, mas reflete a correlação de forças sociais presentes na sociedade, além de expressar os diferentes interesses que motivam a busca pela apropriação dos recursos públicos que compõem o fundo público. É no âmbito do orçamento público que se define quem de fato paga a conta dos gastos que estão previstos nas peças orçamentárias. Dessa maneira, ao dimensionar os gastos, o orçamento público “[...] permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país” (SALVADOR, 2010b, p. 172).

Partindo dessa perspectiva, a depender da correlação de forças, é possível efetivar ou não os direitos previstos na legislação brasileira, uma vez que o orçamento público

[...] é um instrumento de realização desses direitos. Existem outros instrumentos, mas o orçamento é um instrumento privilegiado, que deve assegurar e expressar os requisitos de cumprimento dos direitos, refletindo as prioridades definidas pelo governo na execução e na escolha das políticas públicas. O orçamento público e a

expressão concreta da efetivação dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, que são também expressos na Carta Magna e na legislação infraconstitucional do país. [...] a receita pública, composta, principalmente por tributos, deve servir para a efetivação de um amplo conjunto de direitos. [...] o sistema tributário é que vai assegurar os recursos para a construção de um Estado de Direito Democrático e Social, destinado a assegurar o exercício dos direitos (SALVADOR, 2010b, p. 180).

Isso indica que o orçamento público não se resume a uma peça técnica e formal, muito menos se limita a um instrumento de planejamento. Para além disso, o orçamento público se coloca como uma peça de cunho político, pois serve para “[...] orientar as negociações sobre cotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e de direcionamento dos gastos” (OLIVEIRA *apud* SALVADOR, 2012, p. 128).

Logo,

[...] a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade. Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas. [...] o orçamento deve ser visto como espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. Por meio do orçamento público, o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações dos seus representantes políticos, no qual o orçamento é expressão das suas reivindicações (OLIVEIRA *apud* SALVADOR, 2012, p. 128).

Diante do caráter político que reveste o orçamento público, Salvador e Teixeira (2014) chamam a atenção para a importância de se apreender a condição do controle democrático em torno do fundo público. Isso implica compreender em que medida tem se dado as disputas entre as classes sociais e as suas frações no que se refere ao destino do dinheiro público. Para os autores, historicamente, o domínio sobre os recursos públicos no Brasil estiveram no âmbito do próprio Estado, de maneira que esse controle restringia-se a um aspecto formal-administrativo e

quase sempre com hegemonia do Poder Executivo em torno das decisões sobre a origem e o destino dos recursos públicos. Assim,

Por ser uma peça operacional, sempre decaímos no discurso técnico em que a técnica espanca análises maduras e afasta as contradições expressas no orçamento. As políticas públicas e o orçamento como extrato da riqueza social ordenada para os interesses gerais transmutam-se, no entanto, em interesses privados na arena política de definições e indefinições sobre o que fazer, em especial, o que não fazer, aumentando o lucro privado que renasce das entranhas do Estado (VIANA, 2014, p. 54).

Nesse sentido, considerando o acesso restrito às decisões sobre o orçamento público, cumpre destacar a seguinte indagação: “[...] como se dá a participação da massa dos trabalhadores nas decisões em torno do orçamento público?” (SALVADOR; TEIXEIRA,¹⁶ 2014, p. 24). Outras questões que instigam a reflexão sobre o assunto são: “[...] no orçamento público brasileiro quem toma decisão?”; “[...] quais são os enigmas decisórios do orçamento público” (VIANA, 2014, p. 47). No momento em que se colocam interrogações sobre o processo decisório em torno do orçamento público, destaca-se uma questão determinante para a democratização da gestão pública, ou seja, é preciso perguntar: “[...] como se caracteriza a socialização política do fundo público?” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 24).

Essas perguntas precisam ser respondidas, uma vez que a própria Constituição Federal garante dispositivos legais com vistas a permitir que o orçamento público seja transparente e aberto à participação da sociedade. Tais questionamentos vão ao encontro das perguntas que essa pesquisa se propõe a dar respostas, pois, diante de inquietações sobre o assunto, cumpre responder às seguintes perguntas: é preciso saber se o orçamento público tem sido objeto de debate nos espaços públicos como os Conselhos? Em que medida os diferentes atores sociais e políticos, ao ocupar espaços públicos como os Conselhos, têm influenciado as decisões em torno do orçamento público? Quem define as prioridades referentes ao orçamento público elencadas pelo poder público? Como se

¹⁶ A grande utilização dos textos de Salvador e Teixeira neste capítulo se justifica em virtude de sua particularidade no que se refere à abordagem sobre o tema orçamento público. É preciso registrar o número limitado de autores que se dedicaram a estudar o orçamento público a partir de sua dimensão política.

dá a correlação de força e poder no momento das deliberações, do planejamento e da implementação do orçamento público?

Tais reflexões são importantes, uma vez que, no processo decisório sobre o orçamento público, prevalecem os interesses privados dominantes, considerando que “[...] os tecnicismos adotados para a sua materialização são vetados nos níveis superiores da política. O que importa são as demandas de cima para baixo” (VIANA, 2014, p. 47). Isso indica que o processo orçamentário tem se pautado em aspectos técnicos em detrimento de um debate político mais amplo e aberto, prevalecendo uma postura burocrática e autoritária com vistas à manutenção do controle sobre o destino dos recursos públicos por parte dos setores dominantes.

Para Oliveira (2009), as transformações mais recentes, marcadas pela globalização e pelo predomínio do capital financeiro em relação ao capital industrial, impuseram mudanças significativas à dinâmica e à realidade do Estado, da política fiscal e das finanças públicas. Com isso, novos fundamentos passaram a orientar as ações do Estado e determinaram um novo papel tanto à política fiscal, quanto à tributação. Nesse sentido,

[...] considerado fonte de ineficiência pelo pensamento convencional, ao Estado voltou a ser recomendado reduzir suas atividades nos campos econômico e social e cuidar de remodelar suas estruturas e instituições, de modo que contribua para que o mercado possa operar de forma eficiente; à política fiscal, considerando sua inocuidade para a expansão da demanda agregada e os prejuízos que acarreta para o funcionamento eficiente do sistema, o papel de evitar desequilíbrios orçamentários e de atuar como fonte de valorização do capital, por meio da dívida pública, garantindo sua sustentabilidade e a preservação da riqueza financeira; à tributação, em nome da competitividade, o deslocamento de sua incidência para bases impositivas de menor mobilidade espacial, caso do consumo, da propriedade imobiliária e do trabalho, principalmente o menos qualificado, para evitar o deslocamento dos fatores de produção motivados por diferenciais tributários, assim como a retirada ou a atenuação do ônus dos impostos incidentes sobre o capital, em suas diversas formas, e a desoneração da produção, dos investimentos e das exportações, sob pena de prejuízos para os países participantes do comércio e do fluxo mundial de capitais (OLIVEIRA, 2009, p. 11-12).

Nessa perspectiva, Oliveira (2009) chama a atenção para a retirada tanto do Estado quanto da política fiscal das ações voltadas à proteção das atividades econômicas. Além disso, buscava-se eliminar do espaço orçamentário,

principalmente no que se refere à tributação, todo e qualquer compromisso vinculado às políticas públicas de cunho distributivo ou voltados à questão da equidade. Isso significa dizer que, nos dias atuais, os manuais de finanças públicas apontam para reformas do Estado e da estrutura de impostos com vistas a

[...] ajustá-los às novas exigências colocadas na etapa atual de desenvolvimento do capitalismo para assegurar competitividade à produção, eficiência ao sistema econômico e proteção da riqueza financeira, não importando suas consequências para a reprodução no longo prazo do sistema como decorrência do enfraquecimento do papel do Estado como agente que contrabalança suas iniquidades e contribui para sustentar seu equilíbrio (OLIVEIRA, 2009, p. 12).

A mudança de postura do Estado, ajustando-se às exigências do capitalismo rentista, aponta para a garantia de uma fatia cada vez maior do fundo público, a fim de garantir a reprodução do capital. Segundo Silva (2011), a imprescindibilidade do fundo público ao capital tem um caráter estrutural, de forma que, a partir do capitalismo monopolista, amplia-se a necessidade do capital em relação ao fundo público. Este passa a ser um componente estrutural e insubstituível para o capital. Com isso,

No capitalismo tardio, o papel do fundo público é central tanto para a reprodução do capital como para a reprodução da força de trabalho, pois permite a socialização dos custos da produção. Como fruto da luta dos trabalhadores organizados e dos partidos políticos, o fundo público é tensionado a atender também as demandas do “mundo do trabalho” (SILVA, 2011, p. 89).

Em um contexto capitalista, o fundo público tem papel determinante, seja para a acumulação produtiva, seja para as políticas sociais. Diante disso,

O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo. Ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de retração da atividade econômica. [...] o fundo público é determinante na articulação das políticas sociais e na sua relação com reprodução do capital. A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 16).

No que se refere à reprodução do capital, o fundo público é apropriado de diferentes formas, o que demonstra as várias estratégias utilizadas pela classe dominante para capturar recursos públicos necessários ao atendimento dos seus interesses privados. Assim, com vista a reproduzir o capital, o fundo público é utilizado nas seguintes situações:

[...] (1) nos subsídios, desonerações tributárias, incentivos fiscais e redução de tributos da renda do capital, importantes para a realização do investimento capitalista; (2) na reprodução da força de trabalho, por meio dos salários indiretos (políticas sociais); (3) nas funções indiretas do Estado, como investimentos em meios de transporte e infraestrutura, gastos com pesquisa, entre outras; (4) e na transferência de recursos sob a forma de juros e amortizações da dívida pública (SALVADOR *apud* SILVA, 2011, p. 91).

Considerando o papel desempenhado pelo fundo público no capitalismo, Salvador (2012) destaca que há uma disputa na esfera do orçamento estatal e na sociedade em torno dos recursos que compõem o fundo público. É preciso considerar que essa disputa se dá no âmbito do Estado capitalista, o que indica a prevalência dos interesses privados, e especialmente dos interesses do capital financeiro, a partir da década de 1980. No contexto das políticas neoliberais,¹⁷ amplia-se a liberalização financeira, em detrimento do fortalecimento do Estado e da proteção social.

Segundo Silva (2011), por um lado, a disputa pelo fundo público é tensionada pela classe trabalhadora que luta pelo financiamento das suas necessidades. Por outro lado, o capital, para se reproduzir, utiliza-se de diferentes subsídios fornecidos pelo Estado, além de participar do mercado financeiro, principalmente mediante a dívida pública. Diante do poder hegemônico dos capitalistas e da desigual correlação de forças entre as classes sociais, “[...] o capital tem conseguido cada vez mais se apropriar do fundo público e com maior força a

¹⁷ É importante destacar que o contexto neoliberal é marcado por uma particularidade no Brasil, na medida em que é combinado com a manutenção de práticas patrimonialistas e oligárquicas que ainda prevalecem no âmbito da gestão pública. Essa combinação permite que não só os setores preponderantes da burguesia nacional e internacional sejam beneficiados a partir das ações do Estado, mas também setores que compõem a burocracia estatal e setores da classe média que, proporcionalmente à sua condição, dispõem de certa influência sobre o Estado com vistas a atender aos seus interesses. Trata-se de um Estado mínimo para os pobres, mas, guardadas as devidas proporções, coloca-se como um Estado máximo no atendimento dos interesses e dos privilégios de setores proprietários e não proprietários que compõem a sociedade civil. Sendo assim, a cultura neoliberal ora apresentada como “moderna”, quando da sua implantação no Brasil, articula-se com a arcaica visão patrimonialista e burocrática que historicamente prevaleceu na gestão pública brasileira.

partir da entrada do projeto neoliberal no cenário nacional” (SILVA, 2011, p. 91). No campo dessa correlação de forças, o Estado tem contribuído para “[...] direcionar recursos para o grande capital em detrimento do investimento em políticas sociais e ações que poderiam contribuir efetivamente para atender aos interesses dos (as) trabalhadores (as)” (BRETTAS, 2012, p. 119).

Cada vez mais o fundo público tem sido responsável pela sustentação e pela manutenção do sistema capitalista. Para Oliveira (1988), as políticas sociais pautadas nas orientações keynesianas, com estratégia para combater a crise em que se encontrava o capitalismo no início do século XX, já se colocavam como uma forma de financiamento público da economia capitalista. Naquela situação, o fundo público pressupunha o financiamento da acumulação do capital a partir do financiamento da reprodução da força de trabalho, além de atingir a população como um todo, por meio dos gastos sociais.

Afora as diferentes políticas sociais que atingiam desde as classes médias até os assalariados de nível mais baixo, as formas de financiamentos da acumulação do capital passavam pelos investimentos do Estado em ciência e tecnologia e por intermédio dos diferentes subsídios em favor das atividades produtivas. Anterior a isso, o autor destaca que

[...] a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos, que em certos casos funcionaram quase como uma “acumulação primitiva” desde o casamento dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial até a despossessão das terras dos índios para cedê-las às grandes ferrovias particulares nos Estados Unidos, a privatização de bens e propriedades da Igreja desde Henrique VIII até a Revolução Francesa; e, do outro lado, as diversas medidas de caráter caritativo para populações pobres, de que as “Poors Houses” são bem o exemplo no caso inglês. Contra esse caráter pontual, que dependia ocasionalmente da força e da pressão de grupos específicos, o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos. Criou-se, como já se assinalou, uma esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado (OLIVERIA, 1988, p. 9).

Considerando a necessidade ainda maior do fundo público por parte do capitalismo nos dias atuais, Oliveira (1988) aponta uma mudança recente nas relações do fundo público com os capitais particulares e com a reprodução da força de trabalho que representa, segundo o autor, uma “revolução copernicana”. Assim,

[...] o fundo público é agora um ex-ante das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter ex-post típico do capitalismo concorrencial. Ele é a referência pressuposta principal, que no jargão de hoje sinaliza as possibilidades da reprodução. Ele existe “em abstrato” antes de existir de fato: essa “revolução copernicana” foi antecipada por Keynes, ainda que a teorização keynesiana se dirigisse à conjuntura. A per-equação da formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível (OLIVEIRA, 1988, p. 9).

Fica clara toda a investida do capital quando se trata da disputa pelo fundo público, pois sua sobrevivência está diretamente vinculada ao acesso cada vez maior aos recursos públicos. Nesse sentido,

O fundo público, mais do que resultado, é determinante na correlação de forças entre capital e trabalho. Em razão disso, nestes tempos em que o fundo se torna menos público, levantam-se resistências que tomam partido contra a apropriação cada vez mais privada da riqueza produzida socialmente (TEIXEIRA, 2012, p. 198).

Segundo Teixeira (2012), em tempos em que o fundo público se torna menos público, destaca-se a necessidade de a população resistir em face da apropriação cada vez mais privada daquilo que é produzido socialmente. Tal resistência passa pela construção de estratégias capazes de questionar a forma como o fundo público é distribuído, ampliando e fortalecendo espaços capazes de politizar as decisões sobre o destino dos recursos públicos. Sendo assim,

A crise do capital, a democracia e o fundo público, temas distintos e profundamente inter-relacionados desde os fins dos anos 1920, constituem na ordem do dia uma unidade que resulta, em síntese, na apropriação da riqueza cada vez mais privada, no fundo cada vez menos público e na democracia sob constante ameaça, possibilitando o recrudescimento da hegemonia burguesa, particularizada nos grupos rentistas (TEIXEIRA, 2012, p. 205).

É nesse processo de apropriação do fundo público por setores privados que Teixeira (2012) chama a atenção para a necessidade de se aprofundar a democracia, considerando seus limites no âmbito do capitalismo. Isso exige o tensionamento entre as classes sociais e o seu posicionamento político radical

contra as relações sociais capitalistas. Nesse sentido, no contexto da sociedade capitalista atual,

[...] a luta pela democracia passa pela luta de existência de meios políticos e financeiros para as políticas públicas, bem como pelo direito dos cidadãos de participar como sujeitos na vida político-econômica do Estado. Diante do cenário neoliberal, avesso ao movimento real da democracia, emergiram nas últimas três décadas lutas dentro do campo popular que protagonizam resistências à ordem econômica, política e social hegemônica (TEIXEIRA, 2012, p. 197).

A disputa entre as classes sociais pelo fundo público se torna ainda mais desigual sob a égide do neoliberalismo combinado a um capitalismo dependente do Estado, na medida em que a democracia se encontra sob constante ameaça. No que se refere à economia, Teixeira (2012) aponta para o acirramento de processos antidemocráticos, pois há uma blindagem desta diante de situações como a privatização dos setores estratégicos, a condução da economia por equipe de funcionários especializados, a redução de direitos e dos postos de trabalho e o acirramento das desigualdades sociais. Isso implica dizer que vive-se um momento de

[...] despolitização da política econômica na medida em que se subtrai do debate público suas principais orientações, apresentadas e legitimadas como as “leis científicas da economia”. De forma contundente, defendem-se bancos centrais independentes, programas de estabilização e ajuste estrutural, luta contra inflação (o que assegura a prioridade de defesa da rentabilidade dos investimentos financeiros). Soma-se a isso a redução do poder de negociação dos assalariados e a necessidade de os governos tornarem os territórios nacionais mais atrativos ao capital, particularmente ao financeiro. Esse movimento expressa de forma nítida os interesses de classe: tais orientações não estão fundadas em compromissos negociados entre forças sociais, mas sobre o exercício unilateral de um determinado poder (TEIXEIRA, 2012, p. 191).

Assim como em outros períodos históricos, embora marcados por configurações diferentes das forças sociais em disputa pelo fundo público prevalentes em cada época, também no contexto neoliberal as discussões sobre assuntos vinculados ao campo econômico são excluídas de qualquer debate mais amplo que envolva os diversos segmentos da sociedade. Com isso, prevalecem

argumentos que anulam a política e a democracia quando se trata de decisões em torno do fundo público. Nessas condições, o que se propõe é a problematização da

[...] tendência de naturalização e despolíticação do campo econômico à luz do ideário neoliberal. A relevância dessa problematização justifica-se porque no esteio desse projeto de classe torna-se eloquente o discurso da técnica e o tom de naturalidade atribuído aos fenômenos econômicos, deslocando do debate político os questionamentos atinentes à economia de modo a impedir que a “grande política”, nos termos gramscianos, ganhe notoriedade. Isso não significa que a *expertise* não seja necessária e legítima. A questão que se coloca é a redução da política econômica à técnica em detrimento do debate político em nome da “cientificidade” e indicadores econômicos. Ou seja, nos termos de Sapir (2002), no âmbito da doutrina econômica, passa-se da *expertise* à esperteza (TEIXEIRA, 2012, p. 192).

Em meio a essa disputa por recursos públicos envolvendo setores dominantes com grande capacidade de influenciar o destino dos recursos públicos no Estado, o orçamento público “[...] é que garante concretude a ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo” (SALVADOR, 2012, p. 124). Por sua vez, o fundo público

[...] envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso de suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Uma das principais formas de realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, portanto, conforme Behring [...], é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções (SALVADOR, 2012, p. 126).

Diante dessa disputa desigual em torno do fundo público, em especial quando boa parte dos recursos públicos é destinada ao capital financeiro, destaca-se a importância de se conhecer os mecanismos utilizados pelo capital para se apropriar do fundo público, prejudicando o financiamento das políticas sociais públicas.

Se não bastasse a forma desigual que se efetiva na distribuição dos recursos públicos, com evidentes privilégios ao grande capital em detrimento da classe trabalhadora, é fundamental destacar que a constituição do fundo público brasileiro tem sido marcada por uma brutal desigualdade, uma vez que a carga

tributária tem recaído em grande medida sobre a classe trabalhadora. No entanto, essa mesma classe não tem usufruído de políticas sociais universais a serem financiadas pelos impostos e taxas pagos por esses trabalhadores. É no processo de arrecadação e divisão do fundo público, entre outros fatores, que se estabelece e se aprofunda a desigualdade social no Brasil. Além disso, a forma de distribuição do fundo público tem prejudicado de modo significativo a manutenção de políticas públicas universais. Logo,

A composição do fundo público se dá por recursos advindos tanto do trabalho excedente, o que quer dizer da mais-valia extraída da exploração do trabalho alheio, quanto do trabalho necessário, via tributação que, no contexto brasileiro, é regressiva e onera a classe trabalhadora (SILVA, 2011, p. 82).

Ao prevalecer o caráter regressivo, a carga tributária brasileira tem recaído principalmente sobre a classe trabalhadora, colocando sobre ela o peso de garantir parte significativa dos recursos públicos que financiam as ações do Estado brasileiro. Tal condição aprofunda ainda mais a desigualdade social no país, uma vez que os pobres acabam pagando, proporcionalmente, mais impostos que os ricos.

Para Piscitelli (*apud* SALVADOR, 2010b), nossa atual Constituição Federal tem como princípio a capacidade contributiva, o que poderia garantir que a tributação fosse maior para aqueles que dispõem de um rendimento mais elevado, que possui um maior patrimônio e que consome produtos menos essenciais. Esse princípio constitucional melhor seria atendido caso a opção fosse os tributos diretos, ou seja, aqueles que incidem sobre a renda e o patrimônio. Já os tributos indiretos deixariam de atender ao referido princípio constitucional, na medida em que “[...] incidem sobre bens e serviços, independentemente da capacidade econômica de quem os adquire, acabam agravando mais pesadamente a renda de pessoas e famílias que destinam maior parcela dos seus ganhos ao consumo” (SALVADOR, 2010b, p. 206-207).

Segundo Salvador (2010b), o problema central não diz respeito ao tamanho da carga tributária no Brasil, mas é preciso saber quem paga essa conta, isto é, quem de fato financia o Estado brasileiro. Considerando a prevalência dos impostos regressivos, o Estado brasileiro tem sido, em grande medida, bancado pelos trabalhadores, pois

Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida em que cresce sua renda; isso significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, ou seja, aqueles que têm maior renda (SALVADOR, 2010b, p. 210).

Considerando a importância de se compreender o real significado da regressividade e da progressividade, Salvador (2010b) chama a atenção para a necessidade de se avaliar as bases de incidências, isto é, verificar se a cobrança do tributo incide sobre a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e de serviços. É a partir dessa incidência que é possível dizer se o tributo é direto ou indireto e, com isso, identificar de forma mais clara sobre quais classes recai com mais intensidade o peso dos tributos. A importância disso está em saber quem de fato contribui com a constituição do fundo público e, por sua vez, quem de fato garante a manutenção das políticas públicas.

Nessa perspectiva, cumpre destacar que:

Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário ou vendedor (SALVADOR, 2010b, p. 210-211).

Como se pode verificar, uma das formas de reduzir as desigualdades sociais no Brasil seria optar pelos tributos diretos, pois dessa forma o seu pagamento obedeceria a uma lógica mais justa, visto que os tributos incidiriam mais sobre a renda ou o patrimônio que cada um possui. Por outro lado, seria necessário reduzir a arrecadação mediante tributos indiretos, pois estes, proporcionalmente, recaem mais sobre os pobres. Tal opção significa dizer que paga mais quem tem mais ou quem ganha mais.

Ao se referir à diferença entre o tributo de caráter regressivo e o progressivo, Salvador (2010b) afirma que o sistema tributário brasileiro tem optado

pela tributação indireta, o que aponta para uma enorme regressividade. Com isso, o país tem escolhido uma forma de arrecadação que recai, em grande parte, sobre aqueles que têm uma renda menor.

Ao incidir principalmente sobre o consumo, a cobrança de tributos no Brasil tem penalizado de forma bastante perversa as camadas mais pobres da população. Essa perversidade é expressa pelo autor a partir de dados levantando com base em uma Pesquisa de Orçamento Familiar realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nos anos de 1996 e 2003, o que demonstra como os pobres são penalizados. Os dados da pesquisa do ano de 1996 revelam a seguinte situação no Brasil: “[...] quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7% [...]” (SALVADOR, 2010b, p. 214-215). Ainda de acordo com dados do IBGE, levando em consideração um período mais recente (2002-2003), verifica-se um aumento da carga tributária indireta sobre a renda das famílias. No entanto, a regressividade se acentua ainda mais, pois enquanto a tributação indireta sobre as famílias que ganham até dois salários mínimos sobe para 45,8%, as famílias com renda acima de 30 salários mínimos têm sua tributação indireta aumentada para 16,4%. Considerando a carga tributária total, ou seja, tributos diretos e indiretos, os dados de 2003 revelam que as famílias com renda de até dois salários mínimos pagam o montante de 48,8% de sua renda em tributos. Por sua vez, as famílias com renda acima de 30 salários mínimos desembolsam 26,3% da renda para o pagamento de tributos (SALVADOR, 2010b).

De acordo com os dados do IBGE utilizados no estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (SINDIFISCO Nacional), a carga tributária brasileira, tendo por base de incidência o ano de 2008, aponta para os seguintes números: 48% da carga tributária total no Brasil é arrecada via consumo, isto é, trata-se da arrecadação via impostos indiretos; 22% corresponde ao total de impostos arrecadados a partir da incidência sobre a renda; 21% são arrecadados a partir das contribuições sobre a folha de pagamento; e apenas 4% de tudo que se arrecada de impostos no Brasil corresponde à tributação sobre o patrimônio (DIEESE, 2011).

Ao fazer referência aos dados levantados por um estudo realizado pela Unafisco Sindical, Salvador (2007) aponta o grau da injustiça tributária que se efetiva no Brasil ao considerar que

O Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por 61% das receitas arrecadadas pela União. A população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo (SALVADOR, 2007, p. 82).

Reforçando a injustiça tributária ora apresentada, Salvador (2007) chama a atenção para o insignificante montante arrecadado no Brasil a partir de impostos que incidem sobre o patrimônio. Como exemplo para ilustrar tamanha injustiça tributária, o autor usa o Imposto Territorial Rural (ITR), que no ano de 2005 arrecadou apenas R\$ 324 milhões, o que representa somente 0,03% de todos os tributos que foram arrecadados pela Secretaria da Receita Federal. Essa pífia arrecadação é resultado de uma mudança realizada em 1996 com o objetivo de desonerar o patrimônio rural, provocando a diminuição da arrecadação do ITR. Isso significa que ao invés de ampliar os impostos sobre o patrimônio o que ocorre é exatamente o contrário.

Em 1996, a arrecadação do ITR somou R\$ 496 milhões, valor que se reduziu a R\$ 329 milhões em 2004. Portanto, a preços constantes – de dezembro de 2005, com base no IPCA [Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo] –, há uma variação negativa de 33,7%. O corolário de oito anos de vigência da Lei 9.393 é uma pífia arrecadação do ITR, muito abaixo do potencial, para um país de enorme concentração de terra, significando o abandono definitivo desse imposto como instrumento de desestímulo ao uso da terra como reserva de valor (SALVADOR, 2007, p. 89).

Os dados ora apresentados demonstram o quanto o sistema tributário brasileiro contribui para acentuar ainda mais as desigualdades sociais, pois, embora os pobres paguem proporcionalmente mais impostos que os ricos, isso não lhes garante o acesso a políticas sociais públicas capazes de atender às suas necessidades.

Ao priorizar o atendimento das necessidades do grande capital, o fundo público, resultado, em grande parte, do pagamento de tributos pela classe

trabalhadora, contribuirá para acentuar ainda mais a acumulação de riqueza de uma pequena parte da população em detrimento da efetivação de políticas sociais públicas. Diante de tamanha injustiça tributária praticada no Brasil, destaca-se que

A correlação de forças sociais é importante para compreender a composição da carga tributária. A partir do momento da definição do montante de recursos com que o Estado terá de contar para o desempenho de suas tarefas, que são determinadas historicamente, a questão central passa a ser a distribuição desse ônus entre os membros da sociedade (SALVADOR, 2007, p. 82).

Isso indica a importância de a classe trabalhadora buscar estratégias para pressionar o Estado no processo de definição em torno da forma como se arrecada e como se distribui os recursos públicos, ocupando os espaços públicos necessários para fazer o enfrentamento em defesa de uma forma mais justa tanto da arrecadação quanto da distribuição dos recursos oriundos da carga tributária brasileira.

Segundo Behring (2008), o que está em jogo não é a redução do fundo público, mas trata-se de estratégias criadas para redimensioná-lo, a fim de garantir as condições necessárias à produção e à reprodução do capital. Isso significa reduzir os recursos alocados para o atendimento das demandas do trabalho, mesmo que isso implique e provoque a “[...] desproteção e barbarização da vida social, considerando que este é o mundo onde não há emprego para todos, donde decorre a perversa associação entre perda de direitos e criminalização da pobreza” (BEHRING, 2008, p. 46). Nesse sentido, as políticas sociais públicas são sucateadas diante do fato de o fundo público estar voltado ao atendimento do capital financeiro.

Em tempos em que a crise do capitalismo se acentua, a disputa pelo fundo público se acirra ainda mais. Isso tem determinado a redução nos investimentos em políticas sociais públicas como uma das medidas utilizadas para que o capital continue se reproduzindo. Uma das estratégias do capital para se apropriar dos recursos públicos tem sido o endividamento dos Estados nacionais, em especial dos países periféricos.

Segundo Silva (2011), no contexto atual, o fundo público é apropriado pelo capital financeiro via dívida pública, o que significa dizer que parte expressiva dos recursos provenientes da classe trabalhadora é utilizada para remunerar o capital portador de juros. Nessa perspectiva, no âmbito do capitalismo

contemporâneo, o fundo público passa a ser responsável “[...] por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas, o que foi reforçado na atual crise do capitalismo” (SALVADOR, 2010a, p. 61).

A dívida pública tem sido um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre os países periféricos que tem orientado a política econômica a privilegiar o capital que porta juros em detrimento das políticas sociais desde a crise da década de 1970. O Fundo Monetário Internacional (FMI) passa a se colocar como o tutor das políticas econômicas dos países em desenvolvimento, promovendo a liberalização financeira rumo à economia de mercado, acompanhada de ajustes fiscais e contrarreformas nestes países (SILVA, 2011, p. 92).

Corroborando essa concepção do significado da dívida pública, trata-se, portanto, de

[...] um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira. Ancorados na alegada condição de credores do setor público, os maiores detentores dos títulos do governo tratam de esconder sua condição de beneficiados permanentes pela forma como a política econômica trata a taxa de juros e a rolagem da dívida. O setor público transfere permanentemente enorme massa de recursos para esses rentistas, o que restringe as políticas sociais, concentra renda e riqueza e dificulta o crescimento econômico sustentado (CARVALHO, 2007, p. 99).

Diante dos prejuízos que essa lógica traz para a população brasileira, Carvalho (2007) alerta para a necessidade de se politizar a questão, o que significa trazer o debate da dívida pública para a área da política. Ou seja, é preciso considerar que a discussão sobre a dívida pública e as suas consequências deve fazer parte do terreno das disputas de interesses que se dão na sociedade. Isso implica “[...] evidenciar quem ganha e quem perde, questionar as orientações adotadas, discutir opções alternativas, denunciar o favorecimento aos credores” (CARVALHO, 2007, p. 99). Embora isso não garanta que o problema da falta do debate seja resolvido a ponto de atender aos interesses da maioria da população, o autor é categórico em afirmar que sem a politização do assunto os rumos da situação continuarão sendo dados pelos setores preponderantes, principalmente em um momento em que

Tornou-se lugar comum a tese de que não se pode sequer discutir a dívida, sob o risco de saques dos cotistas dos fundos e de fuga de capitais para o exterior: tais movimentos poderiam precipitar forte instabilidade financeira, que prejudicaria os pequenos poupadores, o setor produtivo e os cidadãos em geral (CARVALHO, 2007, p. 100)

Considerando que as decisões sobre a dívida pública implicam consequências na vida de todo o povo brasileiro e que o seu custo é bancado com recursos públicos que pertencem a todos, onerando principalmente a população mais pobre, o amplo debate sobre o assunto é imprescindível, pois

Politizar o tratamento da dívida pública brasileira significa trazer a questão para a esfera da política, submetê-la de forma aberta às tensões dos conflitos de interesses e às escolhas da sociedade [...]. Politizar a questão é resposta indispensável ao esforço permanente do pensamento liberal de circunscrever as políticas para a dívida pública a um terreno estreito, supostamente neutro e técnico, em que não haveria espaço para discussões de propostas diferentes daquelas que eles mesmos defendem, em proveito dos setores que representam. É trazer a questão para o debate público a respeito de alternativas, custos, impactos sobre a distribuição de renda e da riqueza, criar condições para que a pressão da opinião pública e da sociedade organizada possa interferir nos rumos do processo (CARVALHO, 2007, p. 108-109).

Ao afirmar que o orçamento público é “a expressão mais visível do fundo público”, Salvador (2012) chama a atenção para as prioridades que estão expressas no âmbito desse orçamento, em especial em tempos nos quais predomina a hegemonia do capital financeiro. Mais do que isso, deixa claro qual a opção política está dada no orçamento público, uma vez que a Lei Orçamentária Anual (LOA) apresenta pistas dos valores disputados no âmbito do fundo público.

Para ilustrar essa afirmação, de acordo com os dados levantados pelo autor, entre 2000 e 2009 o fundo público brasileiro transferiu para o capital financeiro, em forma de pagamento de juros e de amortização da dívida pública, o equivalente a 45% do Produto Interno Bruto (PIB) produzido no ano de 2009. Segundo Silva (2011), a dívida pública se coloca como um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do capital financeiro sobre os países periféricos.

De acordo com Boschetti (2012), a garantia do pagamento dos juros da dívida pública no Brasil exige o aumento do *superavit* primário, o que compromete os

recursos que financiariam as políticas sociais. No ano de 2011, de acordo com dados levantados pela autora, o governo brasileiro cortou R\$ 50 bilhões do orçamento e, no ano seguinte, anunciou um corte de R\$ 55 bilhões, sendo que, desse montante, a saúde sofreria um corte de R\$ 5,47 bilhões; e a educação, de R\$ 1,93 bilhão. Na ocasião, esses cortes foram justificados pela necessidade de se gerar um *superavit* primário de R\$ 140 bilhões no ano de 2012. Assim, ao fazer referência aos dados da Auditoria Cidadã da Dívida, a autora aponta que,

No orçamento geral da União de 2011, foram utilizados 45% dos recursos do orçamento somente para pagamento dos juros da dívida (R\$ 708 bilhões de reais ou U\$ 406 bilhões de dólares). Por outro lado, foram destinados apenas 4,07% para a saúde, 2,99% para a educação, 2,85% para a assistência social, 2,29% para políticas de trabalho, 0,12% para reforma agrária e 0,41% para segurança pública [...] (BOSCHETTI, 2012, p. 39).

Esses dados indicam que o fundo público é indispensável ao funcionamento do sistema capitalista no contexto atual.

De acordo com os estudos realizados pela Auditoria Cidadã da Dívida (FATTORELLI; ÁVILA, 2015), no ano de 2014 os gastos com a dívida pública superaram os 45% do orçamento federal executado. Isso significa dizer que só no ano de 2014 o governo federal destinou R\$ 978 bilhões para o pagamento de juros e para a amortização da dívida pública, o que representou 45,11% do orçamento federal executado naquele ano.

Para que mensurar os impactos que isso tem para as políticas sociais públicas, diante do montante destinado ao capital financeiro, destacam-se os seguintes números: no ano de 2014, considerando o que foi executado do orçamento federal, investiu-se 21,76% em previdência social; 9,19%, em transferências a estados e municípios; 3,73%, em educação; 3,98%, em saúde; 3,08%, em assistência social; 0,04%, em cultura; 0,02%, em saneamento básico; 0,04%, em desporto e lazer. Cumpre destacar que tais informações foram levantadas a partir de dados oficiais do próprio governo federal, ou seja, as informações foram extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Como se pode verificar, nas últimas décadas, destaca-se a implementação de uma política econômica voltada ao atendimento do capital

portador de juros, em detrimento das políticas sociais que, sob orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI), promove a liberalização financeira com vistas a aprofundar a economia de mercado, além da imposição de ajustes fiscais e contrarreformas. É a partir dessas orientações que

Honrar os juros e encargos da dívida é uma política pública obrigatória nos textos legais e estão vinculados à soberania do país, enquanto a não obrigatoriedade ronda todas as demais políticas públicas de cunho socializante em que os cortes aparecem sempre no social (VIANA, 2014, p. 53).

Essa política de austeridade fiscal pela qual o Brasil tem se submetido nas últimas décadas, na perspectiva de honrar seus compromissos com os grandes credores, fragiliza e compromete a implementação e a efetivação de políticas sociais públicas universais.

A implementação de uma política econômica extremamente favorável ao grande capital tem contribuído para que parte significativa do fundo público, arrecadado principalmente com os tributos pagos pelos trabalhadores, alimente os grandes rentistas. Nessa perspectiva, a dívida pública tem cumprido o papel de garantir a manutenção dos lucros no capitalismo. No entanto, isso não é revelado, a fim de que haja a continuidade do saque ao Estado brasileiro.

Para Lupatini (2012, p. 67), a dívida pública explicita seu lado invisível, considerando que

[...] os impostos têm como fonte a riqueza criada na produção, no processo real pelo trabalho vivo. Essa “riqueza” criada, em termos de renda, se divide em duas partes principais: salários (trabalhadores) e lucros (auferidos pelos capitalistas). Através do sistema tributário drena-se uma parte dessa renda para o Estado. Os credores do Estado, portanto, retiram “antecipadamente para si certas somas do montante dos impostos”, de uma parte da renda. Em linhas gerais, a rigor, trata-se da apropriação de parte da mais valia social ou apropriação de parte dos salários pelo Estado, que irá repassar esses valores para determinadas frações do capital.

Salvador (2010b) defende que os portadores de títulos públicos são privilegiados pela política econômica, em especial nos anos em que prevalecem as políticas fiscal e monetária de orientação neoliberal. Entretanto, essa condição de credores privilegiados é ocultada, uma vez que estes se apresentam como

“credores” do setor público. Nessas condições, o fundo público garante a transferência de uma “[...] enorme massa de recursos para os rentistas, o que restringe as políticas sociais, a capacidade de investimento público, ainda, concentrando renda e riqueza e dificultando o crescimento econômico” (SALVADOR, 2010b, p. 356). Esses rentistas são beneficiados pelo câmbio valorizado pelas altas taxas de juros, além de estarem isentos de impostos no que se refere à aplicação em títulos públicos da dívida interna brasileira. É a partir disso que o fundo público “[...] passa a ser canalizado de forma direta para alimentar o capital financeiro, sendo que os maiores detentores da dívida pública hoje são as instituições financeiras [...]” (SILVA, 2011, p. 100).

Na contramão da manutenção e da ampliação das políticas sociais públicas, “[...] as consequências desta política econômica são, além do agravamento da questão social, a desconstrução dos direitos sociais e as prioridades em focalizar os programas e políticas sociais existentes” (SILVA, 2011, p. 96). Assim,

Os detentores dos títulos da dívida pública se apresentam como os “donos do Estado”, posto que dão a este a direção política e ideológica e subtraem os recursos da classe trabalhadora para sua alimentação e valorização, enquanto esta vê seus direitos historicamente conquistados serem duramente atacados (SILVA, 2011, p. 100).

Segundo Lupatini (2012), a riqueza apropriada pelo Estado brasileiro é destinada à valorização do capital, contemplando, em especial, os bancos e os fundos de investimentos. Isso pode ser comprovado quando, no final do ano de 2010, verificou-se que esses bancos e fundos de investimentos

[...] eram, (e continuam sendo) os principais detentores dos títulos federais da dívida pública. Do valor de aproximadamente R\$ 1,6 trilhão que somavam títulos públicos federais em “poder do mercado”, em 2010, em torno de 32% eram detidos pelos bancos nacionais e estrangeiros (aqui apenas considerada a rubrica carteira própria) e aproximadamente 40% pelos fundos de investimentos (LUPATINI, 2012, p. 83).

De acordo com a Auditoria da Dívida Cidadã (VERDADES..., 2014), ao considerar o total da dívida pública interna no Brasil, no ano de 2013, identificou-se como principais beneficiários as seguintes instituições: bancos nacionais e estrangeiros como sendo credores de 47,24% dessa dívida; fundos de investimentos

com 17,77%; fundo de pensão com 12,84%; investidores estrangeiros com 11,32%. Desse modo, verifica-se que a maior parte da dívida está sob o controle de instituições vinculadas ao grande capital financeiro. Com isso, é possível compreender o papel que a dívida pública tem na reprodução do capital, em especial quando se trata do capital financeiro.

Para Lupatini (2012), diante da crise capitalista, os Estados aumentaram suas dívidas públicas com o objetivo de salvar o grande capital, destinando uma quantidade expressiva de recursos públicos com o objetivo de impedir a desvalorização do capital fictício. É nesse contexto que a dívida pública passa a exigir dos Estados capitalistas

[...] uma parcela cada vez maior dos impostos e, portanto, do valor gerado pelo trabalho vivo nas atividades produtivas, para pagar os juros aos detentores dos títulos públicos – grandes grupos, bancos, fundos de investimentos, fundos de pensão, companhias de seguros etc. Não só a parcela dos impostos destinada ao pagamento de juros é crescente, o que atrofia e desconfigura as políticas sociais, mas o próprio montante dos impostos adquire dimensões elevadas, o que o aumento da carga tributária nos últimos anos revela [...] (LUPATINI, 2012, p. 88).

Embora sejam enormes os esforços, principalmente por parte dos países periféricos, em garantir a austeridade fiscal, cumprindo rigorosamente as taxas e, arcando com o pagamento de valores impostos pelos rentistas, o montante da dívida não diminui.

Os dados trazidos por Sicsú e Vidotto (2007) mostram que durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Lula a relação da dívida com o PIB manteve-se em um patamar constante de 51,5%. Em um curto período de aceleração de crescimento, ocorrido entre o final de 2003 e ao longo de 2004, houve uma queda de 58% para 51% da relação da dívida/PIB. Entretanto, diante do aumento dos juros, no ano de 2005, em virtude da redução da taxa de crescimento econômico, a relação entre a dívida e o PIB se manteve sem qualquer redução. Esses dados demonstram

[...] que o enfoque dominante de administração fiscal apresenta um caráter destrutivo. As condições monetárias de elevadas taxas de juros, sob as quais a economia brasileira tem operado nos últimos anos, elevam consideravelmente o serviço da dívida pública brasileira. Assim, essa gestão fiscal tem realimentado no plano das

expectativas a desconfiança quanto à solvabilidade da dívida pública. Isso ocorreu porque o ajuste das contas do governo passou a depender exclusivamente da geração de um superávit primário crescente, e sempre insuficiente, que é constituído a partir de uma combinação de aumento da arrecadação e contenção dos gastos públicos que compromete a manutenção e expansão da infraestrutura, além de limitar o alcance dos programas sociais (SICSÚ; VIDOTTO, 2007, p. 112-113).

Com o objetivo de honrar os compromissos com a dívida pública, uma das importantes estratégias utilizadas para apropriação do fundo público é a Desvinculação de Recursos da União (DRU). Trata-se de um instrumento que possibilita ao Estado brasileiro desvincular 20% dos recursos financeiros de algumas políticas sociais públicas, em especial daquelas que compõem a Seguridade Social, utilizando esses recursos no pagamento dos juros e da dívida pública. Com isso, a DRU é um mecanismo que garante o *superávit* primário, ou seja, permite ao governo reduzir investimentos nas áreas sociais, economizando-os para destiná-los ao pagamento dos custos da dívida pública. Assim,

O referido mecanismo transfere os recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal, com a finalidade de facilitar a formação de superávits e pagar a dívida pública. O superávit produzido é destinado prioritariamente ao pagamento da dívida pública (SILVA, 2011, p. 95).

Em outras palavras, a DRU é um dos importantes mecanismos utilizados na captura e na drenagem dos recursos públicos, com vistas a destiná-los ao capital financeiro. Diante disso, a DRU se configura como

[...] peça chave na estratégia da política fiscal para a composição do superávit primário, o que significa que, “por meio desse expediente, processa-se, então, uma transferência não desprezível de recursos do lado real da economia, e mais explicitamente, da área social, para a gestão financeirizada da dívida pública [...]” (CARDOSO JR.; CASTRO *apud* SALVADOR, 2010b, p. 380).

A utilização da DRU como mecanismo para “equilibrar as contas públicas” determina um forte impacto para as políticas sociais, atingindo negativamente os investimentos que deveriam ser canalizados para a implementação e a manutenção dessas políticas. São significativos os valores que deixam de ser investidos nas políticas sociais em função da DRU. No período compreendido entre os anos de

2003 e 2007, foi desvinculado do orçamento da Seguridade Social o montante de R\$ 181,59 bilhões, recursos públicos “[...] que poderiam ter sido destinados às políticas de saúde e assistência social, possibilitando a melhoria dos seus serviços, mas foram reservados para a remuneração do capital financeiro” (SILVA, 2011, p. 96). Percebe-se, então, como são impressionantes os valores que deixam de ser aplicados nas políticas sociais a partir da DRU.

Segundo Salvador (2010b), no período de 2000 a 2007, transferiu-se para o orçamento fiscal o montante de R\$ 278,4 bilhões dos recursos que pertenciam à Seguridade Social, o que corresponde “[...] a cinco vezes o orçamento anual da saúde e quase dez vezes o orçamento da assistência social” (SALVADOR, 2010b, p. 377). Ainda de acordo com dados levantados pelo autor, entre os anos de 2000 e 2007 foram repassados do orçamento fiscal a quantia de R\$ 161,62 bilhões para a Seguridade Social. Isso equivale a 58,6% dos valores transferidos para o Tesouro Nacional via DRU. O montante de recursos desviados das políticas sociais a partir da DRU é significativo, o que vem comprometendo cada vez mais a qualidade dos serviços públicos no país. Assim,

Os recursos desvinculados da seguridade social pela DRU têm participação relevante na composição do superávit primário. Em 2000, o desvio realizado pelo DRU foi equivalente a 73% do superávit primário do governo federal. No período de 2002 a 2004, a participação da DRU vinha sendo reduzida ao montante do superávit primário. Contudo, após esse ano, voltou a subir e, em 2007, 65% do superávit primário advém de recursos que pertenciam à seguridade social [...] (SALVADOR, 2010b, p. 379).

Isso demonstra a importância que a DRU tem para se garantir o *superavit* primário, considerando que, “[...] de cada R\$ 100,00 de superávit primário, pelo menos R\$ 65,00 foram retirados por meio da DRU do orçamento da seguridade social” (SALVADOR, 2010b, p. 379). É por meio desse perverso instrumento que se garante a maior parte do *superavit* primário necessário ao pagamento dos juros da dívida pública. Contudo, tal economia se dá concomitantemente à redução dos recursos que deveriam ser aplicados nas políticas sociais públicas constitutivas da Seguridade Social brasileira.

Salvador (2010b) ainda aponta que, além da DRU, outro instrumento de apropriação do fundo público pelo capital é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Trata-se de uma forma de priorizar o pagamento de juros em detrimento das

despesas não financeiras e, com isso, impor condições à política macroeconômica brasileira. Com isso, gera-se o *superavit* primário necessário para honrar os juros da dívida pública. A LRF impõe alterações nos procedimentos tanto na elaboração quanto na execução do orçamento público, determinando a fixação da meta do *superavit* primário. Isso obriga os governos a fazer contingenciamentos, sempre que o cumprimento da referida meta estiver em risco, o que afeta os gastos sociais. Nesse sentido, a LRF se configura como

[...] um instrumento de contingenciamento do gasto fiscal, diminuindo a capacidade de intervenção do Estado e de ampliação dos gastos sociais. Ela está inserida no conjunto de políticas neoliberais em voga no país, a partir dos anos 1990, que comprometem o crescimento e o desenvolvimento econômico social em prol do favorecimento do capital financeiro, com recursos assegurados pelo fundo público. Isso enfraquece a capacidade do Estado de realizar políticas públicas universais e abala a efetivação dos direitos estabelecidos pela CF [Constituição Federal] de 1988, pois o orçamento público fica comprometido com o superávit primário e, por corolário, o pagamento do serviço da dívida (SALVADOR, 2010b, p. 386).

O cumprimento da LRF tem inviabilizado a implementação de políticas sociais públicas, pois é um instrumento necessário para que o Estado brasileiro possa limitar os gastos sociais. Com isso, segundo Salvador (2010b), as despesas não obrigatórias estão condicionadas ao cumprimento da LRF, além de estarem sujeitas ao comportamento das variáveis macroeconômicas, como os juros e o câmbio.

As orientações de cunho neoliberal apontam para a definição de um critério de escolha, indicando quais despesas são prioridades ou não. Nesse caso, as políticas sociais públicas deixam de ser prioridade, pois

[...] a LRF trata de forma assimétrica e hierarquizada as despesas públicas; por um lado, restringe e condiciona as despesas não financeiras, principalmente os investimentos e os gastos sociais. Por outro lado, é expansionista e dá garantia às despesas financeiras. Para o autor, o objetivo central é resguardar o pagamento do serviço da dívida com o sistema financeiro nacional e internacional, impedindo a ampliação de despesas com pessoal e os gastos com a manutenção dos serviços públicos, mas liberando os gastos financeiros (MIRANDA *apud* SALVADOR, 2010b, p. 384).

Nesse sentido, mecanismos como a DRU e LRF se colocam como instrumentos eficazes, utilizados pela gestão pública, para resguardar recursos, em quantidade expressiva, necessários ao atendimento do grande capital financeiro. Além disso, é preciso considerar os frequentes contingenciamentos implementados pelo governo com o objetivo de garantir a austeridade fiscal necessária ao cumprimento das obrigações junto aos credores nacionais e internacionais.

Sendo assim, como consequência da crise, no ano de 2009 o governo brasileiro contingenciou

[...] cerca de R\$ 21 bilhões do orçamento federal, que atingiu principalmente as políticas públicas, sem alterar, contudo, o montante destinado à rolagem da dívida pública, R\$ 756 bilhões, equivalente à metade do orçamento. Aliada a essa ação, o governo brasileiro já desembolsou o equivalente a 5,6% do seu PIB em incentivos fiscais para “resolver” os danos provocados pela crise (TEIXEIRA, 2010, p. 132).

As diversas medidas tomadas pelo governo no sentido de garantir dinheiro em caixa para o pagamento da dívida pública não são realizadas de modo transparente. Mas, ao contrário da publicidade necessária, no âmbito da gestão pública, o que tem prevalecido é a restrição do acesso aos espaços de decisões sobre os rumos da economia do país. O Estado brasileiro dificulta o amplo debate em torno do orçamento público e, por consequência, o debate em torno das prioridades elencadas no que se refere ao destino do fundo público. As questões vinculadas à área econômica são distanciadas de qualquer discussão que envolva os mais diversos segmentos populares. Estes têm dificuldades em imprimir suas prioridades no orçamento público, com vistas a favorecer a apropriação do fundo público pelo grande capital financeiro. Tais dificuldades se acentuam, diante de um contexto em que se estabelece a “[...] crise estrutural do capital e a ‘blindagem’ de espaços de debate da economia contra a soberania popular” (TEIXEIRA, 2010, p. 131-132).

A ausência de transparência do Estado brasileiro, na condução da economia, pode se expressar quando se faz referência às medidas de contingenciamento, considerando que “[...] o governo não consultou os espaços de participação e de controle democrático sobre essas medidas regressivas. São

situações como essas que nos instigam a pensar sobre a relação entre democracia e a economia” (TEIXEIRA, 2010, p. 132).

Nessa perspectiva, o subitem seguinte tem como objetivo discutir o controle social sobre o orçamento público.

3.2 LIMITES E POSSIBILIDADES NO EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO

Segundo Salvador e Teixeira (2012), entre os fatores que ampliam a distância entre ricos e pobres, nos dias atuais, destaca-se a destinação significativa do fundo público aos interesses do capital. É preciso considerar, também, a ameaça que está posta ao acesso das contas públicas por parte da sociedade, além da dificuldade que os diferentes segmentos sociais têm em participar do processo decisório em torno dos recursos públicos. Dessa forma “[...] o fundo se torna menos público e elevam-se exponencialmente os poderes assimétricos na democracia contemporânea” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012, p. 10).

São grandes, então, os desafios em exercer o controle democrático sobre o fundo público diante da falta de transparência¹⁸ ou dos seus tímidos avanços em relação ao controle dos gastos públicos, o que reforça a “[...] anulação da participação de sujeitos combativos da sociedade civil nas decisões das finanças públicas” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012, p. 10). Isso demonstra o quanto as decisões sobre os rumos da economia estão concentradas nas mãos de burocratas do governo, quase sempre comprometidos com o grande capital.

É nesse contexto que

[...] reside um agravante substancial do controle democrático, a “blindagem da economia” no sentido de subtrair a dimensão pública e política na definição da economia, sob a alegação de tratar-se de assunto de domínio técnico. Por detrás disso, priva-se os sujeitos coletivos do debate de questões, tais como taxa de juros, tributos, etc, que incidem diretamente nas suas condições de vida. Subverte-se a democracia em busca de negar a socialização da política e

¹⁸ Entre os instrumentos que a sociedade brasileira tem para exercer o controle social sobre os recursos públicos, recentemente foi aprovada uma nova lei que amplia as possibilidades de se exercer esse controle social. Trata-se da Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre procedimentos a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios no que se refere ao acesso às informações de caráter público.

exacerbar a concentração de poder do Estado e do capital (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012, p. 10).

Frente a isso, é preciso considerar o grau de publicização da gestão dos recursos públicos no Brasil, refletindo as condições em que se encontra o exercício da participação e do controle social em torno das decisões sobre a origem e o destino dos recursos públicos por parte das classes trabalhadoras. Nesse sentido, “problematizar a transparência do fundo público brasileiro instiga a desvendar o grau de publicização das informações. O acesso à informação do orçamento público é um dos transtornos ao exercício do controle democrático” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 25).

Ao fazer referência à “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789, Teixeira (2012) aponta que esse documento, em seus artigos 13, 14 e 15, já mencionava as formas de como arrecadar e de como aplicar os recursos públicos. Dessa maneira, de acordo com essa declaração,

[...] a origem dos recursos públicos deve ser oriunda de contribuição partilhada entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades; o acompanhamento e participação dos cidadãos, e de seus representantes, em todo o processo de contribuição pública, que envolve desde a necessidade da criação do imposto, bem como as formas de repartição, aplicação, coleta, periodicidade do tributo; e o acesso da sociedade às contas públicas (TEIXEIRA, 2012, p. 203-204).

Considerando a necessidade de ampliar a transparência sobre as decisões em torno do orçamento público, Salvador e Teixeira (2014), ao se referirem à participação da sociedade nas decisões sobre o fundo público, apontam como significativas as reflexões sobre o controle democrático por parte dos Conselhos Gestores e dos Conselhos de Direitos, como também de outros dispositivos legais que garantem a participação dos cidadãos com vistas a ampliar o debate sobre o orçamento público. Sendo assim,

De modo geral, após a CF de 1988, foi introduzida a possibilidade de gestão democrática dos recursos de distintas políticas sociais por meio da instituição de instâncias de controle democrático, os conselhos, com atribuição de participar da elaboração do planejamento de uma determinada política, bem como da proposta orçamentária da área, cujos recursos deveriam ser alocados em sua totalidade nas instâncias de financiamento, ou seja, nos fundos

públicos. Juntamente com os conselhos e os planos, há obrigatoriedade de existência de fundos nas três esferas de governo, em obediência à diretriz de descentralização político-administrativa associada à diretriz de participação da sociedade (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 26).

No entanto, além do controle democrático sobre os fundos vinculados aos seus respectivos Conselhos, Salvador e Teixeira (2014) destacam a importância de se investigar a capacidade de interferência dos Conselhos nas decisões sobre o orçamento em duas perspectivas. Em uma primeira perspectiva, interessa conhecer a atuação dos Conselhos na discussão do orçamento, verificando se eles são incorporados no debate em torno do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). No que diz respeito a essa primeira perspectiva, torna-se importante saber:

[...] se há o envio destes documentos em tempo hábil para fomentar uma análise crítica por parte dos conselheiros; se as deliberações do conselho são efetivamente incluídas nestes instrumentos; se existe no conselho assessoramento técnico da área de financiamento e orçamento; se as discussões no conselho abrangem a política econômica e suas implicações para a política social, entre outros (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 27).

A segunda perspectiva levantada por Salvador e Teixeira (2014) diz respeito ao acompanhamento por parte do Conselho quanto à execução orçamentária e financeira, bem como à prestação das contas públicas. O que aponta para a capacidade dos Conselhos de acompanhar, de forma sistemática e periódica, a execução do orçamento. Isso implica “[...] receber em tempo real os relatórios de execução com o rol de despesas detalhadas, com justificativas sobre a baixa da execução e com as metas físicas” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 27). Além disso, é preciso saber se o Conselho realiza a prestação de contas que está sob sua responsabilidade, dedicando-se a apreciar e a deliberar sobre as contas anuais. Mais do que isso,

Analisar o controle democrático sobre o orçamento público implica ainda mapear e problematizar a natureza das deliberações das conferências de políticas públicas e de defesa de direitos relacionados ao fundo público e investigar sua concretização ou não (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 27).

São essas algumas das tarefas a serem realizadas para se exercer o controle social sobre o orçamento público, participando ativamente de todo o processo de gestão dos recursos públicos. Nesse sentido, destaca-se a importância da capacidade de compreensão e de discernimento que os diferentes atores sociais possuem sobre o processo orçamentário, na medida em que “aqueles que não pertencem ao mundo dos letrados em finanças públicas ficam automaticamente alijados das discussões” (VIANA, 2014, p. 54).

A superação dessa dificuldade passa pela apropriação, dos diferentes atores sociais, de um conhecimento mínimo sobre o processo orçamentário. Torna-se urgente a familiarização, por parte dos segmentos da sociedade, em relação à gestão dos recursos públicos, desde a aprovação das peças orçamentárias até a sua implementação e a avaliação do que foi executado.

No caso específico dos Conselhos de Direitos, tal urgência se justifica diante das dificuldades que os conselheiros têm em pautar os assuntos inerentes ao orçamento público. Entre os desafios, pode-se destacar o conhecimento incipiente sobre a dinâmica em que se dá o processo decisório do orçamento público. Ao se colocarem na condição de reféns do poder/saber da ordem constituída, os conselheiros e os outros atores sociais envolvidos na gestão de políticas públicas demonstram sua precária capacidade técnica, o que dificulta a participação no processo de discussão e de decisões sobre o orçamento público. Isso coloca em xeque o caráter público/político do orçamento público. Daí a importância, cada vez maior, de se apropriar de conhecimentos sobre as questões orçamentárias, com vistas a municiar e auxiliar os diferentes atores sociais no debate e nas decisões sobre os rumos dos recursos públicos.

A dimensão política dos espaços públicos, como os Conselhos, e do próprio orçamento público fica prejudicada quando o processo de discussão e de decisão sobre o orçamento público se restringe ao poder constituído e a seus burocratas. Ampliar o debate sobre o orçamento público, com vistas a permitir que outros segmentos tenham maior acesso ao Fundo Público, ainda é algo distante de parcela significativa da sociedade. Isso coloca em risco o caráter público do Fundo Público e descaracteriza a luta coletiva pela ampliação dos recursos públicos para a efetivação das políticas sociais.

Tomar o orçamento público como objeto de debate ampliado é assumir uma posição política no enfrentamento de ideias e no debate em torno da

construção de suas prioridades. A expressão da sua dimensão política mediada no âmbito dos diferentes espaços públicos, entre eles, o espaço dos Conselhos, é fundamental para compartilhar as decisões sobre o destino dos recursos públicos.

Além disso, coloca-se como dificuldade a ser enfrentada pela sociedade, a despolitização imposta ao tema diante do contexto neoliberal. Nega-se a dimensão política do orçamento público quando se verifica que no processo decisório prevalece o caráter técnico e contábil.

Os diferentes segmentos da sociedade civil, muitas vezes representados em espaços de debate como os Conselhos, ficam alijados do processo de decisão sobre o orçamento público diante da desvalorização da sua dimensão política. Isso reforça a prevalência da concepção neoliberal no plano da gestão das políticas sociais públicas, pois, segundo Iamamoto (2008), o orçamento público é apreendido como uma mera peça técnica, de maneira que as prioridades sobre a utilização dos recursos são dadas pelo bloco do poder dominante, em detrimento da ausência do debate que aponta para a utilização de critérios políticos no que se refere ao destino dos recursos públicos. Com isso,

A leitura dos orçamentos governamentais, apreendidos como uma peça técnica, silencia os critérios políticos que norteiam a eleição das prioridades nos gastos, estabelecidas pelo bloco do poder. A viabilização dos direitos sociais – e em especial aqueles atinentes à seguridade social – pauta-se segundo regras de um livro-caixa, do balanço entre crédito e déficit no “cofre governamental”. [...] a elaboração e interpretação dos orçamentos passam a ser efetuadas segundo os parâmetros empresariais de custo-benefício, eficácia-inoperância, produtividade-rentabilidade. O resultado é a subordinação de respostas às necessidades sociais à mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental. A democracia vê-se reduzida a um “modelo de gestão”, desaparecendo os sujeitos e a arena pública em que se expressam e defendem seus interesses (IAMAMOTO, 2008, p. 188-189).

Os princípios neoliberais apontam para a desqualificação da esfera pública, prevalecendo o individualismo e a negação da divergência de posições políticas. Nessa perspectiva, em resumo, a frase de Margareth Thatcher ilustra o momento em que se vive nos dias atuais: “[...] não há sociedade, só indivíduos” (*apud* NETTO, 2012, p. 421).

Sendo assim, ao se referir às questões da economia, Netto (2012) lembra que, enquanto a oligarquia financeira se movimenta de forma articulada, buscando

os caminhos para atender aos seus interesses, os movimentos sociais que representam as camadas subalternas se encontram bastante fragilizados, por não se constituírem como espaços políticos com capacidade de “[...] articular e universalizar a pluralidade de interesses e motivações que os enfibram, seu potencial emancipatório vê-se frequentemente comprometido (inclusive com a recidiva de corporativismos)” (NETTO, 2012, p. 421). Nessas condições, a disputa pelo fundo público se apresenta de forma desigual.

Verifica-se a fragilidade dos espaços públicos de decisão, negando a política, ao não valorizar o debate plural no que diz respeito à gestão pública. Ao considerar que a implementação de políticas públicas exige a garantia de recursos suficientes, sua efetivação torna-se cada vez mais ameaçada, na medida em que a classe dominante tem se utilizado de todas as estratégias para se apropriar do fundo público. Isso indica que o contexto atual contribui para a redução e, com frequência, até para a inexistência do debate sobre o orçamento público por parte dos setores populares, uma vez que se descaracteriza qualquer movimento social que contempla uma dimensão política. O espaço público dos Conselhos, revestido de uma dimensão política, perde sua importância como locus do debate coletivo, diante do individualismo e do corporativismo marcadamente presente no trato da coisa pública.

Ao fazer referência ao manifesto, redigido por muitos economistas, intitulado *Manifeste d'économistes atterrés*, Teixeira (2012) afirma a importância de se opor à ortodoxia neoliberal, não só sugerindo mudanças na orientação das políticas econômicas, mas principalmente reivindicando “[...] a abertura do debate político econômico à população, visto que ao longo de três décadas este se deu sobre forte base tecnocrática” (TEIXEIRA, 2012, p. 192).

A superação da lógica contábil, que reveste as decisões em torno do orçamento público, exige a politização do assunto, portanto, exige o exercício cotidiano da participação. Isso implica assumir como prioridade o fortalecimento e a consolidação dos espaços públicos abertos ao debate plural e democrático, ocupando-os e transformando-os em verdadeiras esferas públicas. Os setores da sociedade civil precisam exercer seu protagonismo na luta pela democratização da gestão pública e, conseqüentemente, do orçamento público. Isso requer um grande esforço coletivo na organização social, com vistas a ampliar o controle sobre as ações do Estado, exigindo dele o cumprimento de suas obrigações em socializar as informações e as decisões sobre o orçamento público.

À medida que o debate sobre o orçamento público é ampliado e acessível aos diversos atores sociais, amplia-se a possibilidade de se democratizar as decisões sobre o destino dos recursos públicos. Segundo Poli e Hazan (2014, p. 161-162), “O planejamento orçamentário é peça vital para a formulação de um projeto democrático de desenvolvimento, o qual, por sua vez, requer uma reconfiguração da participação dos indivíduos”. Nesse sentido, a maior participação da sociedade no processo orçamentário implica colocar em xeque a postura autoritária que reforça e defende apenas a gestão técnica do orçamento público, pois,

Apesar dos modelos orçamentários, a decisão sobre os orçamentos públicos está vinculada ao campo político, o qual combina os interesses econômicos e fiscais com os seus interesses de agenda. O esforço de busca da racionalidade nos processos decisórios do orçamento impõe que a sociedade esteja incluída nas agendas governamentais e sua participação seja *ante actu* e não *post facto*, isso quando ocorre, conforme tem demonstrado as experiências sobre o orçamento público. Por tudo isso, a busca de racionalidade orçamentária somente pode ser pensada como um produto que favorece o capital (ANDRUS; RIORDAN *apud* VIANA, 2014, p. 49).

A importância de ampliar as discussões sobre o orçamento público, assim como de democratizar as decisões em torno dele, está na sua vinculação com o destino do fundo público e com a efetivação das políticas sociais públicas. É a partir do orçamento público que é possível compreender e vislumbrar a quem será destinado ou não o fundo público. Para Salvador e Teixeira (2014, p. 16), “o orçamento público é a expressão mais visível do fundo público”, o que implica democratizar ao máximo as decisões sobre ele, com vistas a garantir maior justiça social no que diz respeito à destinação do fundo público. É preciso o envolvimento dos atores sociais no debate e nas decisões em torno dos recursos públicos, o que requer o enfrentamento do descrédito da população em relação à importância de espaços públicos como os Conselhos. Isso requer práticas participativas concretas voltadas ao fortalecimento de ações coletivas que potencializam a organização, a socialização de informações e a construção de uma gestão democrática.

Nessa perspectiva, assegurar a dimensão política do orçamento público e dos Conselhos passa pelo fortalecimento da luta política em favor da ampliação dos recursos que financiam as políticas sociais públicas. Portanto, cabe à sociedade se

desvencilhar da apatia política em que se encontra, construindo estratégias de enfrentamento coletivo em face da disputa em torno do orçamento público.

Considerando a importância de se garantir minimamente o controle sobre o orçamento público e, conseqüentemente, sobre o destino do fundo público, como particularidade deste estudo, torna-se fundamental compreender o papel a ser desempenhado pelos Conselhos no processo decisório sobre os gastos públicos destinados à manutenção das políticas públicas. Além dos avanços e das possibilidades que representam os Conselhos, amplamente destacados no capítulo anterior, é preciso discutir as condições objetivas que esses espaços públicos têm para exercer o controle social sobre a gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido, enquanto possibilidade dos Conselhos é preciso considerar a capacidade da sociedade civil organizada de construir uma instrumentalidade técnica, metodológica, ética e política capaz de qualificar os diferentes segmentos da população, bem como de criar estratégias para exigir do poder público uma melhor aplicação dos recursos públicos.

Na árdua tarefa de organização da sociedade, é urgente decifrar as contradições no âmbito das ações governamentais e, com isso, consolidar uma rede de controle e de pressão social e política na perspectiva de se garantir uma gestão pública democrática. Obviamente que a efetivação das possibilidades impõe a superação de limites que ainda prevalecem, considerando que o exercício efetivo da participação e do controle social, enquanto estratégia de luta política, ainda está muito distante da realidade da população brasileira. Os segmentos da sociedade civil têm dificuldades em entender que a gestão das políticas sociais, o que inclui a gestão do orçamento público, precisa ser compartilhada com o poder público.

Cumprido destacar, ainda, que o orçamento público tem sido pautado e discutido de forma incipiente pelos segmentos da sociedade civil, em especial no contexto dos Conselhos, o que demonstra a dificuldade em reconhecer o assunto como sendo de interesse e de responsabilidade dos diferentes segmentos da sociedade civil organizada. É forte a resistência do poder público em aceitar que o debate e as decisões sobre o orçamento público passem pelo crivo dos diferentes atores sociais, fragilizando o campo da luta pela garantia e pela ampliação dos investimentos públicos nas políticas sociais. Isso coloca em xeque a dimensão política do orçamento público e dos Conselhos, descaracterizando o caráter público e político do processo decisório sobre o destino dos recursos públicos.

A ausência de debate sobre o orçamento público na agenda dos Conselhos se constitui como um dos elementos que pode comprometer a manutenção das políticas sociais. Além disso, é frágil a compreensão sobre a importância de monitorar, acompanhar e avaliar a efetividade dos gastos públicos, a qualidade da gestão e o controle sobre a efetividade das ações do Estado. O processo de avaliação precisa ser compreendido enquanto instrumento que deverá subsidiar a análise dos impactos sobre os fins iniciais e até identificar os efeitos perversos que ela possa engendrar.

Na discussão sobre o papel a ser desempenhado pelos Conselhos, na esfera da gestão das políticas públicas, é importante tomar o cuidado para não responsabilizá-los única e exclusivamente pelo controle social sobre a gestão, especialmente no que se refere ao controle sobre o orçamento público. Embora haja limites para acompanhar as decisões em torno dos recursos públicos, como as atividades burocráticas que muitas vezes dificultam o trabalho dos Conselhos, não se pode deixar de valorizar e de avaliar a sua capacidade política. Assim,

[...] o baixo poder relativo dos conselhos *vis-à-vis* sua força como modelo de participação [...] está relacionado, entre outros fatores, à frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias. Ou seja, as disputas travadas no interior dos conselhos parecem ter dificuldades de extrapolar suas fronteiras e repercutir no ambiente político-societal e político-institucional de forma mais ampla, o que limita seu poder na conformação das políticas setoriais, com impactos sensíveis sobre sua capacidade de democratizar as políticas públicas. Para reverter esse quadro, argumentamos também que é necessário rever as rotinas dos conselhos. Precisamos de mudanças na prática cotidiana dos conselhos que confirmem maior centralidade ao exercício da política, em lugar da rotina burocrática da gestão. Estamos entendendo política como a ação que traz para a arena pública demandas por justiça que interpelam consensos e regras instituídas. Uma ação, portanto, que legitima e arma conflitos na sociedade visando, mediante negociações públicas, a redefinição dos termos sobre os quais se organizam o Estado e a sociedade. É preciso restituir o lugar desse tipo de ação na agenda dos conselhos para que eles possam funcionar como instâncias de democratização da gestão pública, e não restritamente como espaço de disputa entre interesses corporativos das comunidades de política, o que hoje parece ser a regra (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71).

De fato, os Conselhos, com frequência, têm se resumido às suas demandas internas, comportando-se muitas vezes como espaços nos quais prevalecem os interesses individuais ou corporativos de grupos ou instituições. As

disputas se dão em torno de questões pequenas e burocráticas que não contribuem para ampliar o debate sobre as políticas públicas e o orçamento público. Ou ainda pode-se destacar sua condição cartorial de funcionamento, em que os Conselhos são criados e instituídos, em grande parte, apenas para cumprir exigências constitucionais, deixando de exercer suas atribuições e funções. Entretanto, é preciso considerar o papel político, que junto a outros setores e atores sociais os Conselhos podem desempenhar, tensionando o poder público a pautar e a ampliar o debate sobre os assuntos de interesse comum.

Nesse sentido, Almeida e Tatagiba (2012) reforçam cada vez mais as evidências de que é insuficiente analisar os Conselhos restringindo-se às suas dinâmicas internas, dando ênfase à importância de recuperar a incidência desses espaços no ambiente mais amplo em que eles estão situados, o que significa apreciar as conexões que os Conselhos têm estabelecido ou não “[...] com as demais instituições e públicos do seu entorno, como forma de apreender o seu poder relativo e sua capacidade de funcionar como instância de democratização da política pública” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 72).

Na relação entre Estado e sociedade civil – espaço no qual estão inseridos os Conselhos –, é importante destacar o significado e a importância do seu surgimento, apontando isso como um diferencial para o processo participativo quando se compara com o que se tinha até então.

Isto posto, Almeida e Tatagiba (2012) levantam alguns pressupostos: um primeiro pressuposto está vinculado ao reconhecimento dos Conselhos como um avanço importante para se construir a cidadania “desde baixo”. Mesmo diante de resistências, a disseminação dos Conselhos e outras instâncias de participação evidenciam que o projeto participativo se coloca como princípio na sociedade brasileira. Se tal fato, a princípio, não garante “[...] sua continuidade e fortalecimento, e nem mesmo a direção que assumirá, não é pouco o que ele representa até aqui, já que determina patamares específicos para a luta política” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 73). Isso significa dizer que os Conselhos não podem ser ignorados, por qualquer que seja o governo, no processo de gestão das políticas públicas. Além disso, são espaços capazes de fomentar um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os representantes da sociedade civil quanto para os do Estado, pois

Tem exigido que o Estado dê publicidade as suas ações, apresente contas, exponha os critérios que balizam acordos; e, da sociedade civil, tem exigido que se qualifique para essa participação, o que amplia seu conhecimento dos processos que envolvem a gestão pública e possibilita a construção de novos referenciais capazes de equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 73).

Um segundo pressuposto apontado por Almeida e Tatagiba (2012) é que os Conselhos e as outras instâncias participativas não estão designados a cumprir as apostas democratizantes que determinaram sua criação. Tampouco o não cumprimento de tal aposta pode ser considerado como uma incapacidade unilateral dos Conselhos, uma vez que “seu grau de sucesso depende do resultado das disputas que se travam no seu interior e daquelas que se desenrolam no seu entorno” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 73).

Embora o surgimento dos Conselhos se coloque como um avanço no âmbito da relação entre Estado e sociedade civil, cumpre destacar que as dificuldades para a sua efetivação enquanto espaços democratizantes estão vinculadas à contradição que foi a instituição em lei desses espaços. Essa contradição se expressa quando a criação dos Conselhos se dá a partir da sua vinculação administrativa ao poder público. Tal vinculação foi uma maneira de subordinar a ação desses espaços deliberativos aos interesses do poder constituído, dificultando a consolidação dos Conselhos enquanto espaço de luta política, com capacidade de enfrentar os desmandos de governantes nas três esferas de poder. Sendo assim, com frequência, os Conselhos têm se colocado como um braço do Poder Executivo, na perspectiva de avalizar e de legitimar as prioridades elencadas pelo poder público.

Ainda é forte a influência e a permanência de uma cultura política autoritária e antidemocrática no processo de gestão das políticas sociais públicas. Na relação entre Estado e sociedade civil, é muito comum a ideia de que não há espaço para a população exercer o seu papel de protagonismo político, principalmente quando se trata das decisões a serem tomadas no cenário do orçamento público. É importante destacar que esse autoritarismo se apresenta por parte de ambos os lados, tanto do Estado como da sociedade civil. Esta, por vezes, apresenta-se tão autoritária quanto o poder público, o que dificulta a consolidação dos Conselhos enquanto espaços democráticos. Embora a proposta dos Conselhos

se apresente como uma perspectiva de compartilhar o poder, isso nem sempre tem se efetivado. Há dificuldades para se desvencilhar de práticas autoritárias, de maneira que os Conselhos, frequentemente, têm se colocado numa relação de subordinação ao poder constituído, seja em virtude das ações e das práticas do próprio poder público, seja, também, diante das práticas da sociedade civil.

Dessa forma, os Conselhos têm um papel a desempenhar na democratização das políticas públicas, possuindo limites que são inerentes a esse espaço, como sua natureza setorial e fragmentada, sua dependência dos governos e sua tendência a burocratizar os processos participativos em virtude da natureza de suas funções.

Como terceiro pressuposto, Almeida e Tatagiba (2012, p. 74) afirmam que

[...] os conselhos gestores, assim como as demais instâncias participativas, são “peças” estratégicas no interior de um projeto de democratização do Estado e da sociedade, mas não podemos responsabilizá-los por todas as tarefas e esforços que exigem a construção daquele projeto.

Essa ideia é reforçada por Dagnino (2002, p. 296-297) ao afirmar que

Atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso. Uma avaliação mais produtiva, inclusive do ponto de vista político, enquanto interessados no aprofundamento da democratização brasileira, deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá.

No campo da gestão das políticas públicas, Almeida e Tatagiba (2012) defendem que o papel deliberativo dos Conselhos é um dos mais importantes aspectos que envolveram a luta política em torno da criação e do funcionamento desses espaços. Nesse sentido, criaram-se expectativas em torno do adjetivo “deliberativo”, de modo que os Conselhos pudessem fazer a diferença enquanto instância decisória, na perspectiva de garantir maior justiça na distribuição dos recursos públicos e na promoção de direitos. No entanto, tais expectativas foram

frustradas diante dos diferentes diagnósticos que apontam para a incapacidade dos Conselhos em exercer o papel deliberativo.

A partir dessa constatação, as autoras afirmam a importância de se questionar os termos que devem orientar a defesa pela garantia do caráter deliberativo dos Conselhos. Isso implica não abrir mão de uma profunda reflexão “[...] sobre o papel e sobre as condições de atuação na rede estatal de controle e de deliberação das políticas públicas. Isso exige, portanto, reconhecer o ambiente institucional mais amplo nos quais eles estão inseridos” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 80). As exigências legais específicas que estão colocadas aos Conselhos são obrigações legais recíprocas de instâncias como tribunais de contas, ministérios públicos, poderes legislativos e órgãos executivos. Isso mostra que os Conselhos se apresentam como uma entre as diferentes instâncias que têm como responsabilidade o exercício do controle interno do Estado sobre as políticas públicas.

Nesse contexto, no qual muitas vezes o exercício deliberativo dos Conselhos entra em conflito direto com outros dispositivos institucionais, fica o seguinte questionamento: “Diante dessa complexa teia institucional, tecida por obrigações legais, em que medida podemos esperar que os conselhos assumam sua função deliberativa?” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 80-81). Frente a isso,

[...] é preciso insistir que a função deliberativa dos conselhos não se expressa na sua suposta autonomia diante das outras instâncias estatais. Sua função deliberativa começa pelo reconhecimento dessas instâncias e pela disposição de travar uma luta no interior do Estado para se constituir, diante delas, num interpelador legítimo das normas vigentes quando assim exigem as demandas sociais por justiça. É essa interpelação que estamos entendendo aqui por política, e é ela que pode gerar as mudanças almejadas para as políticas públicas. Na ausência de disposição para atuar dessa forma, podemos ver dissolvidas a própria justificativa da existência dos conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 84).

Um dos fatores que têm dificultado o trabalho dos Conselhos, na concepção das autoras, é o grande esforço dispendido pelos mesmos com as questões vinculadas ao seu funcionamento interno, ou seja, sua agenda é pautada por discussões que envolvem sua própria dinâmica organizacional interna. Além disso, tem prevalecido a prioridade em desempenhar funções técnicas e burocráticas, dando respostas imediatas às demandas encaminhadas pelo Executivo

em detrimento da dedicação às decisões importantes no âmbito das políticas públicas. São as atividades burocráticas que têm ocupado parte significativa do tempo dos conselheiros, o que não significa dizer que tais atividades são menos importantes, ou que os Conselhos não deliberam ou não incidem sobre a política. No entanto, isso demonstra que

[...] essa incidência no geral se restringe à fase de implementação da política – ou seja, quando as decisões relevantes já foram tomadas – e que exigem um tipo de ação dos conselhos que os mantêm presos a uma lógica burocrática e tarefaira. Essa lógica faz os conselheiros agirem mais como se fossem funcionários do governo, técnicos das secretarias do Poder Executivo que executam funções evidentemente importantes, mas não necessariamente aquelas correspondentes à definição e planejamento mais amplo das políticas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 87).

O cotidiano dos Conselhos tem sido marcado pela prevalência da gestão burocrática, centrada no Poder Executivo, confirmando a permanência de um modelo de gestão pública que, embora no discurso valorize a participação da população, na prática tem se utilizado das mais diversas estratégias para dificultar ações que privilegiem a interferência da sociedade civil na condução da coisa pública. Nesse aspecto, o poder público não abre mão de manter o controle sobre as decisões dos Conselhos, considerando-os espaços públicos frágeis e com dificuldades de influenciar politicamente a gestão das políticas sociais.

É preciso considerar que a letargia em que se encontra a população é resultado do seu distanciamento político, arquitetado pela classe dirigente brasileira, que sempre reconheceu como perigosa a possibilidade de as classes populares ocuparem os espaços públicos de decisão política. A participação na perspectiva de interferir nos rumos da gestão pública sempre foi descartada pelos detentores do poder, que resistiram e resistem em aceitar que a população venha a exercer o controle social sobre a coisa pública.

Benevides (2000, [n.p.]) chama a atenção para a enorme necessidade daquilo que se define como “[...] educação para a democracia [...]”, entendido como um movimento educacional político, capaz de enfrentar o “[...] descrédito, o desinteresse, o egoísmo político e o desencanto com a própria ideia de democracia [...]”. A desvalorização da política e a ameaça à democracia têm raízes profundas na história brasileira, o que tem fragilizado os espaços públicos. Sendo

assim, esses problemas necessitam urgentemente ser enfrentados.

Em contraponto à lógica burocrática e tarefaira dos Conselhos, Almeida e Tatagiba (2012) argumentam que o cumprimento das apostas que foram feitas nos Conselhos, na perspectiva de efetivação do seu sentido político democratizante,

[...] depende do fortalecimento da sua face pública, expressa no adensamento e vitalização dos seus vínculos com a sociedade civil e o Estado. Isto significa apostar energias nas mediações necessárias entre conselho, sociedade civil e cidadãos. Implica também disposição para incidir no ambiente institucional mais amplo nos quais os conselhos estão inseridos, buscando o seu reconhecimento como instância legítima na qual as normativas do Estado podem ser interpeladas segundo as exigências da justiça e dos direitos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 89).

É a partir da construção e do estabelecimento de critérios dos próprios segmentos sociais envolvidos na gestão das políticas sociais públicas, que a sociedade civil pode exigir que o Estado preste contas de suas ações. Não se trata de uma tarefa fácil, pois a construção de parâmetros para a gestão pública deve se dar no cotidiano da luta política dos diferentes atores sociais. Logo, os Conselhos se colocam como um avanço, pois, mesmo diante dos seus limites, podem se constituir enquanto espaço político capaz de pautar e de ampliar o debate sobre os mais diversos assuntos, inclusive sobre o orçamento público.

É, pois, valorizando o debate público sobre temas mais amplos que os Conselhos podem iniciar um processo de ruptura com as práticas burocráticas que tem descaracterizado esses espaços, de maneira a institucionalizar um novo modelo de gestão pública. Esta tem como função assegurar as ações de caráter público, de modo que

[...] os interesses públicos ganhem amplitude de realização, tanto pela incorporação de maior quantidade de agentes sociais para a satisfação desses interesses, como pela criação de espaços de interlocução e negociação entre Estado e a sociedade civil, que assegurem estarem às decisões do primeiro balizadas pela ampliação dos direitos dos cidadãos e pelas garantias às consecuições desses direitos (GRAU, 1996, p. 119).

Cabe à sociedade civil a responsabilidade de acionar os instrumentos legais e políticos para garantir o pleno exercício da sua participação política em defesa incondicional dos direitos. Com isso, a sociedade tem como tarefa criar

condições objetivas adequadas para politizar os problemas que afetam a vida cotidiana dos sujeitos sociais, qualificando-os como objeto de interesse coletivo que, portanto, devem estar submetidos ao confronto plural que se constitui nas relações entre o Estado e a sociedade civil.

Como pode-se verificar, a instituição de espaços públicos, como os Conselhos, na Constituição Federal de 1988 foi um passo importante, mas ainda há muitos desafios a enfrentar na perspectiva de se construir outra lógica nas relações entre Estado e sociedade civil. Os Conselhos apresentam-se como um campo de possibilidades, no entanto, não se pode desconsiderar os limites que lhe são impostos no âmbito de uma sociedade capitalista. Além disso, como já foi afirmado, os Conselhos não são os únicos instrumentos a serem utilizados no controle social da gestão das políticas públicas e, principalmente, no controle dos recursos públicos que financiam tais políticas. É preciso ter clareza sobre quais condições objetivas estão dadas aos Conselhos de Direitos, com vistas a compreender as dificuldades que estes encontram no exercício de suas funções e de suas atribuições.

Frente a isso, envolver os Conselhos no debate em torno do orçamento público se apresenta como um desafio ainda maior, considerando a complexidade do assunto e, principalmente, a resistência em se aceitar o aspecto político que envolve as decisões sobre o destino dos recursos públicos. Cada vez mais se restringe o acesso ao debate e às decisões em torno do orçamento público, possibilitando, com isso, uma apropriação ainda maior do fundo público por parte das classes dominantes. Assim, o capítulo seguinte tem por objetivo refletir sobre o cotidiano dos Conselhos de Direitos em sua atuação junto às discussões e às decisões ocorridas em torno do orçamento público.

4 O COTIDIANO DO CONSELHO DE DIREITOS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Este capítulo tem por objetivo interpretar os dados que foram coletados a partir da pesquisa de campo, o que implica optar por uma técnica de análise que permita a maior apropriação possível acerca do material coletado. A análise das práticas e das ações empreendidas pelos sujeitos da pesquisa aponta para a sua relação com suas concepções de mundo, com suas formas de pensar, com os valores que foram construídos historicamente a partir de diferentes contextos sociais, políticos e históricos. Isso exige considerar a análise e a interpretação das formas simbólicas significativas, o que possibilita a utilização de uma técnica de análise conhecida como Hermenêutica de Profundidade.

Para Thompson (1995, p. 355), a referida técnica considera o objeto de análise como sendo uma “construção simbólica significativa”, indicando seu papel central no processo de interpretação. Nesse sentido, para a hermenêutica de profundidade na investigação social,

[...] a constelação de problemas é significativamente diferente da constelação que existe nas ciências naturais, pois na investigação social **o objeto de nossas investigações é, ele mesmo, um território pré-interpretado**. O mundo sócio-histórico não é apenas um campo-objeto que está ali para ser observado; ele é também um **campo-sujeito** que é construído, em parte, por sujeitos que, no curso rotineiro de suas vidas cotidianas, estão constantemente preocupados em compreender a si mesmos e aos outros, e em interpretar as ações, falas e acontecimentos que se dão ao seu redor (THOMPSON, 1995, p. 358, grifos do autor).

Sendo assim, quando se busca interpretar a forma simbólica das representações de uma realidade social, o que se propõe é interpretar um objeto “[...] que pode ser, ele mesmo, uma interpretação, e que pode já ter sido interpretado pelos sujeitos que constroem o campo-objeto, do qual a forma simbólica é parte” (THOMPSON, 1995, p. 359). Nesse sentido, o pesquisador está em um processo de “interpretação de uma interpretação”, ou seja, estão “re-interpretando um campo pré-interpretado” (THOMPSON, 1995, p. 359). Nesse caso, assim como a hermenêutica nos indica que o campo-objeto da investigação social também se coloca como um campo-sujeito, “[...] ela também nos recorda que os sujeitos que constituem o campo-sujeito-objeto são, como os próprios analistas sociais, sujeitos capazes de

compreender, de refletir e de agir nessa compreensão e reflexão” (THOMPSON, 1995, p. 359). Trata-se, portanto, de uma relação que deve ser construída com vistas a possibilitar um conhecimento surgido na esfera sócio-histórica. Ao estar ligada a um campo-objeto, a investigação social é constituída, em parte, por sujeitos com capacidade de compreensão, reflexão e ação, de forma que os resultados dessa investigação podem, em princípio, ser apropriados pelos sujeitos (THOMPSON, 1995). Assim, um aspecto que atribui importância à Hermenêutica de Profundidade é o fato de essa técnica possibilita que

[...] os sujeitos que constituem parte do mundo social estão sempre inseridos em tradições históricas. Os seres humanos são parte da história, e não apenas observadores ou expectadores dela; tradições históricas, e a gama complexa de significado e valores que são passados de geração em geração, são em parte constitutivos daquilo que os seres humanos são (THOMPSON, 1995, p. 360).

Segundo Thompson (1995), a discussão sobre a hermenêutica de profundidade exige uma observação que, embora preliminar, seja fundamental, considerando que o objeto das diferentes investigações se coloca como um campo pré-interpretado. Isso significa que ao priorizar a Hermenêutica de Profundidade torna-se fundamental levar em conta as maneiras como os sujeitos interpretam as formas simbólicas do objeto de estudo. Em outras palavras, o autor chama a atenção para a seguinte questão:

[...] **a hermenêutica da vida quotidiana é um ponto de partida primordial e inevitável do enfoque da HP.** Por conseguinte, o enfoque da HP deve se basear, o quanto possível, sobre uma elucidação das maneiras como as formas simbólicas são interpretadas e compreendidas pelas pessoas que as produzem e as recebem no decurso de suas vidas cotidianas, este momento etnográfico é um estágio preliminar indispensável ao enfoque da HP. Através de entrevistas, observação participante e outros tipos de pesquisa etnográfica, podemos reconstruir as maneiras como as formas simbólicas são interpretadas e compreendidas nos vários contextos da vida social. É evidente que essa reconstrução é, ela própria, um processo interpretativo; é uma interpretação do entendimento quotidiano – ou, como o denominarei, uma **interpretação da doxa**, uma interpretação das opiniões, crenças e compreensões que são sustentadas e partilhadas pelas pessoas que constituem o mundo social (THOMPSON, 1995, p. 363-364, grifos do autor).

Thompson (1995) reforça que a Hermenêutica de Profundidade aponta para o cuidado de não analisar separadamente as formas simbólicas dos respectivos contextos nos quais são produzidas e recebidas pelos indivíduos que cotidianamente dão sentido a essas formas simbólicas, integrando-as aos demais aspectos de suas vidas.

Sendo assim,

Negligenciar esses contextos da vida cotidiana, e as maneiras como as pessoas situadas dentro delas interpretam e compreendem as formas simbólicas que elas produzem e recebem, é desprezar uma condição hermenêutica fundamental da pesquisa sócio-histórica, especificamente, que o campo-objeto de nossa investigação é também um campo-sujeito em que as formas simbólicas são pré-interpretadas pelos sujeitos que constituem esse campo (THOMPSON, 1995, p. 364).

No contexto desta pesquisa, cumpre destacar que a percepção das fragilidades, dos limites, das dificuldades e das possibilidades que estão colocados ao Conselho de Direitos, para o desempenho de suas funções e atribuições, são determinantes para a compreensão das suas práticas e ações, na medida em que interpretá-las implica explicitar ao máximo o contexto atual desses espaços no âmbito da gestão do orçamento público. Isso significa compreender as relações que estão dadas no interior do Conselho, mas também suas relações externas com outros atores sociais e políticos presentes na condução do processo orçamentário. Logo, considerar o contexto social, cultural e político no qual estão inseridos os Conselhos aponta para aprofundar a compreensão das suas atitudes, práticas e ações no âmbito do processo decisório sobre o destino dos recursos públicos, explicitando, assim, a visão que os conselheiros têm sobre a dimensão política do orçamento público. Levando em consideração os aspectos históricos, sociais e culturais a que estão submetidos os diversos atores sociais, a utilização da Hermenêutica de Profundidade se justifica no âmbito desta pesquisa.

Partindo do pressuposto de que a construção das prioridades em torno do orçamento público está dada no âmbito de inúmeras disputas e interesses e que, portanto, essa disputa expressa sua dimensão política, o presente capítulo tem como objetivo a interpretação das ações e das práticas cotidianas do Conselho de Direitos em todo o processo orçamentário, envolvendo a discussão, a definição de

prioridades e a implementação do orçamento público nos níveis municipal, estadual e nacional.

Nessa perspectiva, para interpretar as ações e as práticas cotidianas dos Conselhos de Direitos, deve-se considerar o “lugar” em que estão inseridos esses Conselhos, valorizando o contexto atual, as tensões, as múltiplas relações e as disputas que estão dadas na atuação dos diferentes atores sociais que ocupam esses espaços públicos. É preciso ponderar, ainda, a base extremamente conservadora sobre a qual os Conselhos de Direitos estão assentados, levando-se em conta a cultura política avessa aos processos participativos que está dada no processo da gestão de políticas públicas. Isso exige considerar que o agir dos conselheiros é carregado de uma história, de uma visão de mundo, de um aprendizado cotidiano que determina suas práticas, suas ações e, principalmente, sua compreensão sobre o papel do Conselho de Direitos no debate e nas decisões em torno do orçamento público.

4.1 AS AÇÕES DESEMPENHADAS PELO CONSELHO DE DIREITOS DURANTE O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Em um primeiro momento, a pesquisa buscou levantar as ações que o Conselho de Direitos desempenha para acompanhar todo o processo de definição do orçamento público na área da criança e do adolescente, ou seja, desde a fase em que se pauta o assunto, passando pelas discussões e pela tomada de decisões, assim como todo o processo de acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações efetivadas a partir da aprovação do orçamento público. A perspectiva foi compreender quais as ações o Conselho de Direitos tem desempenhado no sentido de exercer influência junto aos poderes Legislativo e Executivo, na construção de prioridades que possam estar inseridas no orçamento público.

Nesse sentido, o exercício da participação e do controle social, a partir dos diferentes espaços públicos, entre eles o Conselho de Direitos, é que pode garantir maior visibilidade às decisões tomadas no que diz respeito ao orçamento público, de modo a tencionar o poder constituído a reconhecer que os recursos públicos para a área da criança e do adolescente devem atender ao princípio da Prioridade Absoluta. Com isso, vislumbra-se uma gestão pública capaz de democratizar as decisões em torno das políticas públicas, mediadas pela capacidade

de interferência no orçamento público. Algumas falas demonstram os desafios que estão postos no processo de gestão pública de caráter mais democrático no que se refere às decisões sobre o orçamento em questão:

Dependendo da peça orçamentária a gente nem é convidado. Depois, só tem a apresentação no Conselho. [...] Não há uma ação, que eu digo assim, o Conselho inteiro, conjuntamente de posicionamento político e de pressão sobre o orçamento. Eu não vejo isso acontecer (Paula, representante da sociedade civil do CMDCA).

Esse ano nós tivemos, ao longo desses oito meses, apenas três pautas em que nós tratamos de algum tipo de questão vinculado ao orçamento criança, seja no nível federal, municipal e estadual. Foram apenas três pautas. São duas reuniões mensais, então, de fato nós estamos ainda Tateando. Precisava se mobilizar mais, precisa entender mais do assunto. [...] As ações do Conselho são superficiais. Eu entendo que são superficiais (Giovana, representante da sociedade civil do CMDCA).

Eu vou ser bem sincera para você. Eu acho que a atuação é muito pequena. Existe uma consulta que nos é feita, mas nós não temos esse acompanhamento, essa ação mais de perto como deveria. Eu acho que falta ainda (Solange, representante do poder público no CMDCA).

Nós não temos incidência sobre isso. Esse é o grande desafio, e talvez agora com a construção da política e do plano decenal, isso nos possibilita uma incidência maior (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

Na elaboração de qualquer desses três instrumentos, o Conselho não participa de forma efetiva. Se participa, não participa com unidade, enquanto Conselho mesmo. Muitas vezes os conselheiros acabam atuando de uma forma ou de outra, mas o Conselho em si não. Então, na elaboração, nenhum dos três instrumentos. LDO, nenhum um tipo de atuação, nem na elaboração, nem no controle, absolutamente nada. É um tema ignorado aqui no Conanda (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

Como se pode verificar, a pesquisa aponta a ausência de ações por parte do Conselho de Direitos em acompanhar e influenciar as decisões tomadas sobre o processo orçamentário nas três esferas de atuação do Conselho, ou seja, municipal, estadual e nacional. Os conselheiros demonstram, em suas falas, o quanto o Conselho de Direitos está distante do debate sobre o orçamento público, diante da

afirmação de que: “*O orçamento público em geral do estado, ele é pouco discutido no âmbito do Conselho*” (Mirela, representante da sociedade civil no CEDCA).

Isso reforça a tese de que historicamente as decisões no âmbito da gestão pública no Brasil foram restringidas a uma estrutura burocrática e centralizadora comandada por diferentes governos, que resistem em democratizar as decisões sobre a coisa pública, principalmente quando se trata de decidir sobre os recursos públicos. O orçamento público ainda é marginal no cotidiano do Conselho de Direitos, assim como são incipientes e embrionárias suas ações no enfrentamento político em torno da disputa por recursos públicos necessários ao financiamento das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes.

Diante da pífia atuação do Conselho de Direitos no processo decisório, destaca-se sua incapacidade em influir sobre as decisões que incidem na definição e na implementação do orçamento público. O distanciamento do Conselho de Direitos, no que diz respeito ao debate e às decisões sobre o orçamento público, é uma das estratégias dos governantes em alijar da vida política amplos segmentos das classes trabalhadoras, afastando-os de todo o processo da gestão pública brasileira. No caso da gestão do orçamento público, a situação de exclusão política do Conselho é ainda maior diante da acirrada disputa que se dá em torno dos recursos públicos que compõem o orçamento e o fundo público. Mais do que disputar recursos, o que está em jogo é a disputa de poder entre segmentos sociais preponderantes que sempre dominaram e que continuam dominando o Estado brasileiro.

A ação do conselheiro deve ser entendida como uma ação do Conselho, ou seja, deve ter caráter coletivo. No entanto, isso não está claro para os conselheiros, na medida em que há a dissociação entre aquilo que fazem e, as próprias ações do Conselho de Direitos. Nesse caso, prevalece a ação individual, ou seja, trata-se de uma ação desvinculada da compreensão do Conselho enquanto um espaço político de enfrentamento coletivo frente às demandas que estão estabelecidas no cotidiano da gestão pública. Com isso, o Conselho de Direitos coloca em segundo plano as ações que se configuram como um movimento coletivo, na perspectiva de se posicionar politicamente enquanto instituição de caráter público. É então a partir da luta política que se cria a possibilidade em se objetivar o enfrentamento em defesa dos direitos previstos na legislação brasileira.

Segundo Santos (2010), a política se configura a partir da escolha de uma ação que vai na linha do interesse coletivo, o que obviamente não descarta as divergências e os conflitos. Isso indica que uma das condições para se avançar na luta política é a desconstrução da ideia de ação individual, o que ainda está muito presente na atuação do Conselho de Direitos.

Um aspecto importante que a pesquisa indica é o fato de as ações em torno do orçamento público se resumirem às situações em que setores do governo se dirigem ao Conselho para apresentar algumas informações sobre os gastos públicos, situação presente nas três instâncias de atuação do Conselho de Direitos. A discussão, as decisões ou qualquer outra ação capaz de influir sobre a gestão do orçamento público se restringem às ações de burocratas do governo, que, pela força da lei, devem prestar contas sobre os investimentos realizados na área da criança e do adolescente. Essa é a compreensão dos conselheiros, conforme indica as falas que seguem:

Há a prestação de contas em nível de município. Isso é muito legal, mas não parte do CMDCA. É algo que já é fixo. É um cumprimento de regra. A prefeitura tem que cumprir, a procuradoria e controladoria se fazem presentes para fazer a prestação de contas do orçamento, de quanto está sendo destinado, em quais áreas, de onde está vindo esse dinheiro. Isso é feito de fato, mas acredito que o Conselho ainda pode exercer uma ação mais efetiva, não somente o controle, mas também as decisões de direcionamento desses recursos (Giovana, representante da sociedade civil no CMDCA).

O CEDCA tem a câmara do orçamento, e essa câmara do orçamento ela sempre oficia as secretarias de estado para que elas instruem e façam dentro das suas propostas orçamentárias a questão da ação, do que elas estão fazendo, do que elas estão propondo e do que elas estão executando em relação à criança e ao adolescente (Ingrid, representante do poder público no CEDCA).

Nós tivemos um processo no Conanda em que nós chamávamos os Ministérios para apresentar o que eles tinham orçado no recorte, educação, o que tinha para criança e adolescente, qual era o orçamento. Mas nós vimos que não estava surtindo muito efeito, porque eles traziam alguns dados que não era aquilo que a gente queria de fato. Não era só trazer os números, mas a gente queria pensar com eles uma visão política sobre os dados. Então ficava muito sobre os dados, nesse sentido não nos ajudou muito (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

A compreensão limitada do Conselho de Direitos sobre sua capacidade de influenciar na construção de prioridades do orçamento público reduz a importância que o Conselho tem enquanto espaço político, colocando-o na condição de subalternidade diante das proposições governamentais que determinam a elaboração do orçamento público. Nas poucas situações em que o Conselho de Direitos tem alguma aproximação com o assunto, constata-se a prevalência do caráter da obrigatoriedade, uma imposição da lei, que deve ser cumprida pelo Poder Executivo. Contudo, os apontamentos feitos pelos conselheiros não indicam uma iniciativa do Conselho em tencionar o poder constituído para criar as condições objetivas que contribuam para a democratização das decisões sobre os recursos públicos aplicados na área da criança e do adolescente.

Embora haja a intenção de alguns conselheiros em pautar o tema, não se pode negar que as afirmações destes demonstram que suas ações cotidianas, com frequência, estão alheias aos encaminhamentos que se dão em torno do PPA, da LDO e da LOA, desconsiderando os períodos em que tais peças orçamentárias estão em processo de formatação, discussão e deliberação no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo.

Há, por parte de alguns conselheiros, o entendimento de que é necessária uma ação mais efetiva, um maior controle na tomada de decisões sobre o orçamento público. Mas a pergunta que se faz é: o que os conselheiros estão entendendo por “ação mais efetiva”, “controle” ou mesmo o ato da “decisão”? Trata-se de uma atuação que não passa de intenções, com a ausência de ações concretas, na perspectiva de enfrentamento às ingerências do poder público.

A atuação efetiva de controle social, assim como as decisões na gestão das políticas públicas e do orçamento público, exige um posicionamento do Conselho, o que significa fazer uma opção política em defesa do segmento da criança e do adolescente. A expressão da dimensão política do orçamento público implica o constante exercício da disputa em torno dos recursos públicos a serem definidos pelo Estado, sobretudo na indicação de prioridades que deverão ser contempladas no orçamento público. A pesquisa indica que os conselheiros têm baixa compreensão sobre o papel do Conselho de Direitos, na medida em que as decisões sobre o orçamento público estão desvinculadas das ações cotidianas empreendidas por eles.

A efetiva intervenção do Conselho passa pela maior clareza sobre o seu papel em exercer voz ativa no âmbito dos embates a serem enfrentados junto ao poder constituído, o que resulta na luta em torno de uma maior distribuição do poder. A intervenção do Conselho está no seu pleno exercício em disputar espaço e tencionar o poder público no processo de formulação e de decisões acerca das políticas públicas, assim como em influenciar o destino dos recursos públicos. Isso requer a valorização e a ampliação de espaços que coloquem em evidência a politização dos problemas, com vistas a potencializar a dimensão política do orçamento público.

Influenciar as decisões sobre a destinação de recursos públicos requer que os problemas, as necessidades, as prioridades e as tomadas de decisões sejam tratados no campo da política, ao longo do processo orçamentário. No entanto, o Conselho de Direitos ainda se encontra bastante distante de efetivar ações concretas capazes de objetivar posições políticas com condições de reagir às imposições governamentais.

A ausência da capacidade do Conselho de Direitos é explicitada pela implementação de ações caracterizadas pela burocracia, comprometidas com princípios que o mantém em uma situação de subordinação ao poder público. Isso pode ser constatado com base nas seguintes afirmações:

No caso do PPA houve a participação da mesa diretora, eles estiveram efetivamente participando, e o controle se dá na prestação de contas, que, na verdade, já é regra que ela seja feita. O poder público vai até o conselho, e aí sim, de fato, nós conselheiros temos questionado muitas coisas (Giovana, representante da sociedade civil no CMDCA).

Hoje a incidência que conseguimos fazer é obter algumas informações, com dificuldades de conseguir as informações das secretarias, ainda é muito intenso o envio de ofício pelo CEDCA, mas falta resposta, falta interesse em trazer essas informações, vêm informações incompletas, faltam dados (Pedro, representante da sociedade civil no CEDCA).

O que nós fizemos na época da eleição para presidência, há quatro anos, nós construímos um documento, uma carta de compromisso com algumas prioridades para o orçamento criança e adolescente. Mas eram algumas prioridades e alguns apontamentos, principalmente nas áreas onde nós estamos mais ligados administrativamente, à SDH, como a questão de combate à

exploração sexual, trabalho infantil, o fortalecimento dos Conselhos (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

Nós pretendemos no ano que vem atuar forte no PPA [Plano Plurianual] do governo estadual com base no nosso plano decenal, que tem ações que fomentam esse OCA [Orçamento Criança e Adolescente], e essa pressão para as secretarias colocarem em seus orçamentos a infância como prioridade. [...] Falta muito trabalho para a gente conseguir isso. Nós trabalhamos para isso, então falta, hoje posso dizer que há uma intenção, mas ela não é efetiva (Mirela, representante da sociedade civil no CEDCA).

O Conselho de Direitos não se atenta para o fato de que apenas a obtenção de informações sobre o orçamento público e/ou uma resposta que se restrinja ao que foi solicitado são expressões da relação que o poder público instituiu com o Conselho: o cumprimento da formalidade que a lei exige. O repasse dos dados incompletos coloca o Conselho de Direitos em uma condição de subordinação ao poder público, que mantém o monopólio das informações. Se, por um lado, a estratégia do poder público é se justificar a partir da formalização de respostas aos questionamentos que lhe são demandados, por outro, o Conselho tem agido na perspectiva de naturalizar as justificativas, sem, contudo, fazer o enfrentamento político necessário.

O Conselho de Direitos, com frequência, procura resolver os problemas de forma burocrática em detrimento de uma ação pautada na luta política. A resistência, por parte do Estado brasileiro e dos grupos que o dirigem, tem garantido historicamente que a população não se aproxime das discussões ou das decisões sobre assuntos de interesse comum. Nesse sentido, a gestão das políticas públicas, o que inclui o orçamento público, fica centralizada e determinada por uma minoria, que sempre buscou atender aos seus interesses. Assim, as ações burocráticas empreendidas pelo Conselho vêm comprometendo significativamente sua atuação de caráter político, principalmente quando se trata das decisões sobre o orçamento público.

Desse modo, a cultura antidemocrática historicamente construída no Brasil dificulta a compreensão, por parte dos conselheiros, do papel autônomo que o Conselho tem. Essa autonomia a ser defendida e construída lhe garante o direito legítimo de ir para além de um pedido de informação. Isso implica que o Conselho de Direitos deve buscar o seu reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, da sua condição de espaço público revestido de uma dimensão política que aponta

para uma maior horizontalidade nas relações entre Estado e sociedade civil. Romper com a cultura política antidemocrática, que ainda prevalece na realidade do Conselho de Direitos, requer uma postura propositiva com posicionamento político perante as ingerências do poder público. O que se verifica é que, após 25 anos de funcionamento, o Conselho ainda está no plano das intenções, comprometendo sua ação efetiva.

A busca, junto ao poder público, por estabelecer uma “carta de compromissos”, conforme depoimento, para garantir recursos no orçamento público voltados para o atendimento de demandas vinculadas a direitos violados, em especial quando se trata de políticas públicas desenvolvidas pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH), denota o grau de subordinação e de burocratização em que se encontra o CONANDA. O vínculo administrativo com algumas secretarias impõe uma falta de autonomia e a dependência do Conselho em relação ao poder público, comprometendo ainda mais o cumprimento de suas atribuições e de suas funções.

Como é possível verificar, as práticas participativas e de controle social no que diz respeito às decisões sobre o orçamento público ainda precisam ser construídas, na medida em que prevalecem ações pontuais e fragmentadas desenvolvidas pelo Conselho de Direitos. Em que pese a posição de alguns conselheiros em explicitar o caráter residual com que é tratado o debate sobre o orçamento, a expectativa que os conselheiros têm sobre o seu papel em relação às políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes não corresponde à valorização que se deveria dar ao espaço político para fortalecer a construção coletiva de prioridades a serem incluídas no orçamento público.

O paralelismo das ações de instituições vinculadas ao poder constituído pode ser apreendido a partir das seguintes afirmações:

Hoje nós temos parcerias importantes dentro do Congresso Nacional, a Frente Parlamentar. Então, a gente consegue fazer uma incidência dentro do Congresso Nacional, mas, mesmo assim, essa incidência é monitorada, porque a frente se remete à Secretaria de Direitos Humanos para saber se é pertinente ou não é pertinente. Não é que a Secretaria de Direitos Humanos seja um empecilho, mas é um órgão do governo. Então, ela trabalha com as diretrizes do governo. O Conanda, sendo um Conselho político, ele trabalha com diretrizes políticas acima do governo. Então, muitas vezes, há um embate entre aquilo que é definido pelo Conanda e aquilo que é definido pelo governo. Mas quem encaminha o PPA é o governo. Então, a gente

acaba perdendo nesse encaminhamento do orçamento para o Congresso Nacional. A gente tem que fazer a incidência lá no Congresso Nacional, com os aliados que também são aliados do governo, que acabam atendendo dos dois lados (Júlia, representante da sociedade civil no CONANDA).

É evidente que ainda essa intervenção fica muito a cargo da Secretaria. Então, a gente faz os debates, define um documento, e a Secretaria da Criança e do Adolescente (vinculada à SDH) faz o debate com o governo (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

O Conselho de Direitos aceita as prioridades do governo em detrimento das prioridades que deveriam ser construídas a partir do debate coletivo, envolvendo a participação dos diferentes segmentos da sociedade civil. A vinculação com um órgão pertencente à estrutura burocrática governamental acaba sendo vista como a chave que abre portas para que o Conselho possa inserir parte de suas demandas no âmbito do orçamento público. Na perspectiva do CONANDA, a Secretaria de Direitos Humanos se apresenta como o pavimento do caminho para o acesso aos recursos públicos necessários. Mas, no mesmo movimento, o Conselho, em nome das “parcerias”, abre mão das prioridades que defende, subordinando-se às demandas do poder constituído. Porém, é preciso reconhecer que, diante de uma negociação política, o Conselho terá que se valer de estratégias em defesa de questões que são prioritárias para o segmento, sem, contudo, abandonar os princípios que orientam as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes.

O Congresso Nacional tem dificuldade em reconhecer o Conselho de Direitos enquanto espaço público democrático e de decisão, uma vez que só leva em consideração os encaminhamentos orçamentários efetuados pelo governo, desrespeitando o princípio constitucional que garante a participação popular e, desvalorizando os sujeitos envolvidos no processo de democratização da gestão de políticas públicas. A prevalência do autoritarismo no trato da coisa tem dificultado ainda mais a organização da população em interferir nas decisões sobre o orçamento público, em especial na esfera federal.

No entanto, quando se trata da destinação de recursos públicos, a pesquisa aponta um aspecto da relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo:

O Legislativo é engessado na elaboração do orçamento, no PPA também. Tem uma questão cultural. O Legislativo tem um foco muito pesado no orçamento (LOA), e o PPA acaba passando. Na elaboração do orçamento (LOA), a proposta, como você sabe, é do governo. O Legislativo tem uma série de limitações para alterar essa proposta. Geralmente a parte mais pesada que os deputados se debruçam, na verdade, é sobre as emendas que acaba alterando o orçamento, mas eles alteram o orçamento numa estrutura que já vem. Então, por exemplo, você quer criar uma ação nova com a emenda parlamentar. Você não pode criar uma ação sem dar o devido recurso para ela, tem que saber de onde vai sair. O orçamento já vem no limite, ou seja, tem de tirar de algum lugar para pôr em outro, e tirar de um lugar para pôr em outro é um problema político. Então, eu acho que o Legislativo é bastante engessado. [...] O orçamento público é como diria o Nunes, um isolamento burocrático, vão se criando regras exatamente para evitar que alguém mexa, para deixar que o chefe do Executivo seja o principal alterador (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

É preciso considerar ainda as forças que estão dadas entre Poder Executivo e o Poder Legislativo, sempre com o objetivo de acomodar seus interesses em detrimento das necessidades da população. O processo de discussão e de aprovação das peças orçamentárias está permeado por práticas autoritárias e de caráter clientelista, assumindo um papel secundário em detrimento das demandas da população. É preciso reconhecer que, assim como o governo, o Conselho também se reveste de poder na disputa dos diferentes interesses.

A incapacidade de gerenciar questões técnicas, administrativas e políticas no mesmo movimento impõe ao Conselho de Direitos a necessidade de desenvolver habilidades e competências que lhe permitam criar estratégias para enfrentar os setores governamentais, no sentido de romper com a subordinação do Conselho ao poder constituído. Cabe aos conselheiros se prepararem técnica, administrativa e politicamente na apropriação de assuntos que lhe dizem respeito, incluindo as questões vinculadas ao orçamento público, com vistas a ampliar o domínio em torno da gestão de políticas públicas.

A dinâmica orçamentária é permeada por diferentes estratégias, tanto de domínio por parte do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo, com vistas a estabelecer critérios que dificultam a democratização nas decisões em torno do orçamento público. Essa dinâmica se dá a partir da elaboração do orçamento pelo Poder Executivo, o qual, cumprindo o trâmite legal, encaminha para a apreciação e a aprovação do Poder Legislativo.

Muitos segmentos da sociedade civil estão alijados dessa dinâmica, deixando que os setores vinculados ao poder econômico ocupem os espaços na definição das prioridades do orçamento público, seja no âmbito do Poder Executivo, seja do Poder Legislativo. O que se percebe é que o processo de definição orçamentária está submetido à pressão exercida tanto do poder econômico, como pelos Poderes Executivo e Legislativo. Isso indica que o processo orçamentário fica restrito aos setores preponderantes no âmbito do Estado, assumindo a condição dos únicos responsáveis legítimos pelas decisões em torno do orçamento público.

O Poder Executivo é marcado pelo ranço autoritário no trato da coisa pública, na medida em que conta com as condições objetivas para impor suas prioridades no âmbito do orçamento público, dispondo de um largo espaço para que possa se movimentar com vistas a atender aos seus interesses. Ramos (*apud* IANNI, 2004, p. 217) denuncia o predomínio do Poder Executivo aos demais poderes ao afirmar que, enquanto o Poder Executivo se coloca na condição de “dono da casa”, os demais Poderes – Legislativo e Judiciário – apresentam-se como “moços de recado” do Executivo. Bomfim (1996, p. 513) questiona a autonomia dos três poderes, ao se referir ao Legislativo e ao Judiciário como sendo “[...] um bando de cócoras, a receber solícitos os desejos do alto [...]”.

Se, de um lado, trata-se de uma relação em que prevalece o poder constituído, como elemento determinante nas decisões sobre o orçamento público, por outro lado, a pesquisa identifica a baixa inserção do Conselho de Direitos nesse mesmo processo. Ao fazer referência ao PPA, alguns conselheiros indicam que as constantes mudanças na metodologia utilizada na construção dessa peça orçamentária têm dificultado o seu acompanhamento.

Há 12 anos quando o presidente Lula assumiu conseguimos discutir o PPA nacional. Foi um momento em que nós focamos mais na questão específica em cada área. Nós fizemos uma incidência naquilo que nós queríamos apontar no PPA. Depois disso não tivemos mais, o governo não possibilitou. [...] A questão do monitoramento hoje teve uma mudança na lei do PPA que ele possibilita a junção de algumas políticas. Então, hoje, com muita dificuldade você consegue descobrir o orçamento que é gasto com criança e adolescente. Porque ele juntou algumas políticas, por exemplo, o recurso da criança e do adolescente está também na secretaria da mulher. Então, não tem de fato uma linha, uma forma explícita de a gente acompanhar o orçamento criança e adolescente. [...] O novo formato no PPA não permite isso, ele ajudou os gestores, porque os gestores podem realocar recursos com muito mais

facilidade, mas para o monitoramento criou muito dificuldade (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

Eu acho que o orçamento ainda é um tema muito arenoso para a maioria das pessoas, inclusive para mim. Eu acho que a cada dia a gente aprende uma coisa nova dentro do PPA. Há mudanças constantes na metodologia do PPA, a gente acabou de passar por uma há dois ou três anos atrás. Cada governo que entra ele muda a metodologia do PPA, então quando a gente está se acostumando, começando a entender da metodologia, vem outro governo e muda completamente (Júlia, representante da sociedade civil no CONANDA).

As afirmações indicam que além da falta de conhecimento dos conselheiros, o poder público utiliza-se de estratégias que dificultam o acompanhamento do processo decisório em torno do PPA, fragilizando a condição objetiva do Conselho de Direitos de se inserir em um debate de alta complexidade, como é o caso da gestão orçamentária.

As constantes mudanças no uso da metodologia e na forma de se conduzir o processo orçamentário têm colocado o Conselho de Direitos em um processo de isolamento burocrático, apenas convalidando as estratégias do poder público em inviabilizar o acesso às informações sobre o processo orçamentário e a destinação dos recursos públicos para a área que representa.

Isso indica a necessidade de o Conselho de Direitos exigir e se apropriar de instrumentos que lhe permita identificar os recursos aplicados, de forma a materializar a incidência desse Conselho nas discussões e nas decisões em torno do orçamento público. Mais do que a intencionalidade ou a vontade, além da habilidade política é preciso o mínimo de conhecimento técnico para se apropriar e interferir nesse processo complexo.

4.2 A CAPACIDADE DO CONSELHO DE DIREITOS EM INFLUENCIAR O ORÇAMENTO PÚBLICO

Ao refletir sobre a força política e as condições que o Conselho de Direitos tem em exercer alguma influência sobre a gestão dos recursos públicos, a pesquisa indica sua baixa capacidade em acompanhar o percentual dos valores destinados às políticas públicas na área da criança e do adolescente. Sobre o assunto, as falas que seguem apresentam a seguinte situação:

Eu não sei te responder. [...] Não temos essa informação. Assim, eu acho que até teria, mas não essa informação de bate pronto, é o que eu disse naquilo que os secretários apresentam. Porque aí o secretário da gestão ele vai apresentar toda a questão do município, quanto cada secretaria gastou, e aí daria para calcular esse percentual. Mas dizer que a gente acompanha, eu não vejo isso (Paula, representante da sociedade civil no CMDCA).

Essa discussão é frágil ainda, é frágil dentro do conselho (Maira, representante do poder público no CMDCA).

Nós fizemos um esforço já, pela câmara de orçamento público, junto às secretarias, para elas trazerem as ações voltadas a crianças e adolescentes, constantes no seu orçamento. Então, tem isso aí registrado das secretarias que retornaram, porque nem todas deram retorno. Então, assim, exatamente eu não sei te dizer. [...] Nesse nível de controle não. [...] Nós ficamos muito focado no fundo da infância, nós temos que ir além disso, focar a peça orçamentária do estado como um todo, colocar a criança e adolescente como prioridade em todas as políticas afetas, né? Porque a política é transversal (Mirela, representante da sociedade civil no CEDCA).

Eu acredito que somente aproximado e por secretaria. Se você perguntar para uma secretaria ela vai ter passar um número aproximado. Se você pedir um geral, não há, porque não há esse orçamento, o OCA. O Orçamento Criança e Adolescente não existe. Então, não tem como quantificar isso. [...] Algumas secretarias pode até ser que tenha por estar mais voltada para a área da criança e do adolescente como a SEDS [Secretaria de Estado de Defesa Social], outras não. O governo estadual, como um todo, acredito que dificilmente (Pedro, representante da sociedade civil no CEDCA).

Eu não saberia dizer assim um dado bruto. Sei lá, 6% do orçamento do estado. Eu não saberia dizer, mas eu acho que não é uma coisa impossível de se conseguir, talvez seria uma questão de compilação das informações que o conselho já tem dessas secretarias que vão disponibilizando o quanto que gastam da sua área ali, da sua pasta no assuntos relacionados a crianças e adolescentes. Eu não saberia dizer o dado bruto, mas acho que o conselho consegue saber isso facilmente (Gustavo, representante do poder público no CEDCA).

Não temos qualquer controle sobre isso. Não temos noção hoje de quanto é investido na área da criança e do adolescente. Não temos noção se está avançando ou não (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

Não, não há, é como eu te falei anteriormente, na medida em que a gente vai necessitando das informações, a gente vai buscando. Se você me perguntar assim: “qual orçamento que a área da cultura tem hoje na área da infância e da adolescência”, a gente não sabe. Não

conhecemos, porque isso não foi demandado (Júlia, representante da sociedade civil no CONANDA).

A justificativa do não acesso a qualquer informação sobre o percentual dos recursos que são investidos na área da criança e do adolescente explicita a incapacidade técnica do Conselho em identificar os recursos que foram orçados e implementados nas políticas públicas voltadas para esse segmento. Associado a essa questão, pode-se apresentar os problemas relacionados à existência de outras condições objetivas para realização dessa tarefa, entre as quais se destacam as seguintes: a estrutura administrativa que o Conselho dispõe; o tempo disponível que os conselheiros têm para a realização de suas atribuições; a falta de conhecimento sobre o orçamento público; entre outros fatores que determinam as condições necessárias para acompanhar os recursos públicos aplicados nessa área.

As manifestações dos conselheiros indicam que o levantamento e a apuração desses dados não se fazem presentes na prática cotidiana do Conselho de Direitos. O distanciamento entre a formulação da política pública e a preocupação com os recursos para financiá-la determina que o Conselho não identifique uma relação direta entre o baixo investimento e a precarização dos serviços públicos destinados à população infantojuvenil. Isso pode ser confirmado na manifestação que segue:

Não, nenhum Conselho tem isso, nenhum. Olha, eu estou correndo o risco de dizer uma inverdade, mas eu já fui conselheiro estadual da assistência da Bahia, sou presidente do conselho da criança e do adolescente da Bahia e estou agora no Conanda. Eu me avogo a dizer que nenhum Conselho tem esse controle, porque você tem os organismos públicos que dão esse percentual. Se você quiser saber é só chegar lá e pegar. E para gente isso não tem muita importância, não quer dizer muita coisa (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

Conhecer o percentual de recursos investidos deve servir de parâmetro para indicar o nível do compromisso que o gestor público tem com o segmento da criança e do adolescente, reconhecendo assim o princípio constitucional da Prioridade Absoluta. Nesse sentido, mais do que o discurso, é preciso materializar ações no âmbito da gestão pública que indica o cumprimento da Constituição Federal de 1988. Com isso, ganha importância o processo de acompanhamento do orçamento público, no sentido de identificar os avanços ou não dos investimentos

para esse segmento etário. A realidade das políticas públicas não tem se apresentado muito favorável à efetivação dos direitos que preconizam o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Nesse sentido, a pergunta a ser feita é: como ampliar os investimentos, se não se conhece o que é aplicado? Compete ao Conselho de Direitos se apropriar dos valores orçados e executados ao longo dos anos, de modo a desenvolver um comparativo entre os diferentes anos e, assim, estabelecer parâmetros para fundamentar discussões e estudos sobre o orçamento público, a partir de um posicionamento político, em favor da luta pela ampliação dos investimentos necessários para as políticas públicas. No entanto, diante da constatação de que não há esse controle ou acompanhamento, o acesso ao debate, e qualquer influência sobre o orçamento público, torna-se cada vez mais distante do Conselho de Direitos.

O enfrentamento a ser promovido em defesa da ampliação e/ou manutenção dos investimentos é de caráter político, devendo ser acompanhado de argumentos e aprofundamentos consistentes, exigidos no processo de elaboração das demandas.

Os conselheiros até indicam alguma estratégia para se levantar informações sobre o percentual por secretaria, ou qualquer outro instrumento, mas não passam de medidas pontuais em torno de algo que exige um monitoramento constante e permanente para acompanhar os recursos destinados a essa área. Cabe ao Conselho pressionar o poder público no sentido de exigir as informações sobre o assunto. Além disso, é preciso ocupar o espaço público de disputa a partir de uma posição política em defesa de maior transparência na gestão dos recursos públicos.

Ainda no âmbito dessa questão vinculada ao percentual que é investido na área da criança e do adolescente, um dos conselheiros atribui importância relativa a esse controle sobre a evolução do percentual destinado às políticas públicas voltadas ao segmento. Nessa perspectiva, o entrevistado faz um alerta para outros aspectos que devem ser levados em conta.

O OCA se propõe a fazer isso. Às vezes surge alguém com isso. Ah precisa aumentar, mas isso é uma discussão muito árida. A discussão da política pública não pode se basear se tem menos dinheiro ou mais dinheiro, senão todas as políticas públicas a

tendência é crescer indefinidamente, e, ela crescendo indefinidamente, não necessariamente é bom. Teve uma preocupação em relação ao OCA, mas o OCA, como eu disse, não é um instrumento acurado. Ele é uma estimativa, por conta daquilo que eu já te falei das políticas serem muito grandes, com visão setorial e não transversal, nenhum instrumento hoje em dia consegue dar essa informação. Então, o que você tem são estimativas. E estimativas são estimativas, estão aumentando, não sei. Esse tipo de controle não se faz, é desnecessário fazer esse tipo de coisa, mesmo porque para você fazer um negócio desse você precisa fazer um acompanhamento, deflacionar as coisas, não é tão simples de se fazer. Eu acho que é um elemento que pode ajudar a estruturar o debate. Agora não é tudo, o orçamento vai te dar, vai te ajudar fazer as perguntas corretas. Mas vão tentar dar essa resposta, o governo então diminuiu, isso é bom ou ruim? Não, espera aí, vamos ver então, porque às vezes você está tendo uma determinada ação de prevenção que diminuiu o custo na ponta. Então, não é tão simples. Deixar a avaliação nesse nível de abstração é uma coisa perigosa (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

A reflexão sobre a perspectiva de que não basta ampliar recursos indica que é preciso outros elementos para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade, o que exige uma avaliação qualitativa das políticas públicas. A irregularidade dos investimentos faz oscilar os recursos destinados ora à prevenção, ora às medidas de proteção ou às ações voltadas a reparar a violação de direitos. A preocupação com a qualidade nos gastos públicos deve estar no horizonte e na posição política assumida pelo Conselho de Direitos, munido de argumentos fundamentados, a partir de avaliações consistentes das políticas públicas, com autoridade de conhecimento e legitimidade para exigir a aplicação e/ou a manutenção dos recursos necessários para a implementação de serviços de qualidade, superando, assim, as práticas pontuais e emergenciais que ainda prevalecem. Isso significa que o Brasil ainda carece da criação de uma cultura de processo avaliativo das políticas públicas, no sentido de garantir o controle da sua efetividade.

Ter o percentual “*não é tudo*”, mas, como o próprio entrevistado afirma, trata-se de um elemento que “*pode ajudar a estruturar o debate*”, na medida em que o controle sobre os percentuais investidos deve explicitar aspectos que relacionam à precariedade dos serviços prestados e, até mesmo, à sua ausência. A partir da informação de que há insuficiência ou má gestão dos recursos aplicados, isso deve ser tratado como um campo de possibilidades para tencionar o poder público no cumprimento das suas obrigações.

Assim, quando o tema está relacionado à capacidade do Conselho de Direitos em influenciar nas decisões e/ou na ampliação do percentual de recursos aplicados na área da criança e do adolescente, os conselheiros se manifestaram da seguinte forma:

Eu volto na fala da dificuldade desse trabalho. Eu acho que a influência ela pode até existir, mas eu acho que não é uma influência nesse sentido. Olha, a gente precisa passar desse ano para o ano que vem de 1,5 para 2, e a gente vai fazer o que tiver que fazer, isso eu não vejo acontecer (Paula, representante da sociedade civil no CMDCA).

Apesar de a gente estar bem avançado em relação aos outros estados do Brasil, ainda falta muito para caminhar. Para a gente influenciar realmente a questão orçamentária falta muito. O conselho tem que dar passos largos ainda (Pedro, representante da sociedade civil no CEDCA).

Sim, ele pode tencionar, claro, ele pode solicitar. E aí cabe ao poder executivo estudar as possibilidades e verificar dentro da receita o que pode ser feito para a ampliação do atendimento da política (Ingrid, representante do poder público no CEDCA).

A partir das falas, é reconhecida a falta de capacidade do Conselho de Direitos em pressionar o poder constituído pela ampliação dos recursos públicos a serem investidos na área da criança e do adolescente. Por um lado, a falta de domínio sobre as informações acerca do percentual está na dificuldade de monitoramento e de controle social dos recursos destinados, agravado ainda pela ausência de um diagnóstico sobre o montante dos recursos públicos investidos nas políticas públicas, e, de outro lado, torna-se remota as condições do Conselho em se posicionar politicamente.

A baixa capacidade de tencionar o poder constituído apenas convalida a decisão definida pelo Poder Executivo sobre o orçamento público, enveredando por uma direção contrária à autonomia do Conselho em cobrar do Estado o cumprimento de suas atribuições. Com isso, estabelece-se uma dinâmica que secundariza a necessidade de empreender um processo capaz de superar a lógica da decisão autocrática. Essa lógica reduz a capacidade dos diferentes atores sociais em interferir nos rumos da coisa pública, na medida em que se aceita o

contingenciamento de recursos com base no argumento prevalente da insuficiência financeira do Estado.

A perspectiva de se discutir e acompanhar a evolução dos recursos públicos aplicados nas políticas públicas está vinculada à condição de o Conselho exercer o protagonismo político, aprofundando, assim, estratégias de luta em defesa do interesse coletivo. É a partir da construção de diálogos e enfrentamentos que superem as determinações impositivas do Estado que há possibilidades de interferir nos rumos do orçamento público, implementando um modelo de gestão mais democrático e participativo no âmbito das políticas públicas.

Quando se trata da capacidade do Conselho de Direitos em influir sobre a decisão do orçamento público na área que representa, sua atuação se caracteriza de forma pontual e reduzida.

O Conanda, nas vezes que teve contingenciamento, nós tivemos vários presidentes da república que fizeram isso e nós fizemos juntos com outros Conselhos ou às vezes sozinhos, pois o contingenciamento só se deu na área da criança e do adolescente. Nós conseguimos demonstrar para os governos que não tem como contingenciar esse tipo de despesa. Então, se nós temos capacidade em todos os momentos que isso acontece, nós temos feito intervenções que surtiram efeitos, nem sempre os efeitos que a gente deseja (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

Teve cortes nos recursos na gestão passada, na gestão do Lula. Nós fizemos uma incidência no orçamento, foi legal. Foi sobre a questão do corte na área da criança e do adolescente, quando o governo sempre faz os cortes. E nós fizemos uma grande incidência, para que não se fizesse o corte na área da criança e do adolescente. E nós conseguimos. Isso foi um avanço. Esse ano nós não conseguimos. Esse ano nós nem fizemos pressão, porque nem fomos informados, quando ficamos sabendo já havia ocorrido o corte (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

O posicionamento do Conselho de Direitos deve ir além dos momentos em que o governo faz cortes, estabelecendo uma rotina em que o debate político sobre o orçamento seja contínuo e permanente, com controle do processo de formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas.

O processo de enfrentamento ao contingenciamento de recursos deve se configurar como uma importante ação política, de modo a tencionar o poder constituído, no sentido de se antecipar aos cortes. Com isso, o objetivo é garantir os

recursos minimamente necessários para consolidar os direitos de crianças e adolescentes de caráter universal. A situação de contingenciamento, assim como outras medidas fiscais que ameaçam os direitos da população infantojuvenil, deve ser compreendida como um campo de luta política no qual se busca defender a inclusão de prioridades no âmbito do orçamento público. Trata-se de um momento que também permeia o processo orçamentário, considerado parte de um movimento mais amplo e consistente na perspectiva de se aprofundar e ampliar o espaço de disputa política em torno do orçamento público. Isso implica enxergar a criança e o adolescente como Prioridade Absoluta, garantindo recursos públicos necessários à universalização dos direitos desse segmento.

O contingenciamento de recursos financeiros tem sido uma prática reiterada dos governantes. A pesquisa demonstra que o Conselho não tem se antecipado à questão criando estratégias administrativas e políticas no sentido de evitar o referido processo. A ação do Conselho de Direitos tem se pautado em práticas de caráter pontual e emergencial, ou seja, quando o processo já está instalado, o que compromete a efetivação de políticas públicas voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes.

4.3 O CONSELHO DE DIREITOS ENQUANTO ESPAÇO DE DISPUTA POLÍTICA NO DEBATE SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO

No âmbito das decisões sobre o orçamento público, a pesquisa procurou levantar aspectos importantes que caracterizassem o Conselho de Direitos como um espaço de disputa política. Nesse sentido, constatou-se que sua condição de espaço público marcado pela disputa política em torno do orçamento público fica prejudicada, considerando as afirmações que seguem:

Eu acho que ainda é bem deficiente. Eu acho que assim, o CMDCA é esse espaço, mas eu acho que ele não está sendo ocupado para isso. Teoricamente é um órgão que deveria estar fazendo esse trabalho, mas não se efetiva dessa maneira. É bem deficiente, por que eu acho que faltam pessoas com esse desejo político mesmo, com essa militância ocupando esse espaço (Paula, representante da sociedade civil no CMDCA).

Ah sim, com certeza o Conselho é esse espaço. É no Conselho que deve ter esse espaço e assim como eu caracterizo o Conselho de

Londrina. Eu acho que através da ampla participação que existe hoje da sociedade civil é um Conselho aberto. Nós oportunizamos que todos se expressem, que tragam suas demandas para o Conselho (Solange, representante do poder público no CMDCA).

Não, hoje não. A ideia é ter exatamente como o foco na atenção da elaboração da LDO, do PPA e da LOA. Isso a gente nunca conseguiu fazer dentro do estado. Porém, a gente quer fazer e passar para os municípios dentro do Plano Decenal. É uma meta, então a gente tem muita coisa a nosso favor, basta vontade para conseguir fazer (Mirela, representante da sociedade civil no CEDCA).

A gente pode separar em dois momentos essa pergunta: um, quanto aos recursos garantidos dentro da nossa pasta, dentro do nosso setor, o fundo; e, outro, quanto ao orçamento geral. No caso do orçamento geral a gente não vem incidindo. Isso é uma coisa que eu te digo com certeza da minha parte. A gente não tem essa incidência nos outros orçamentos. Quanto ao nosso orçamento, que a gente tem à disposição, sim, há um embate, que é o fundo. Há um embate, há uma discussão entre os setores governamentais, não governamentais, entre a própria sociedade civil, entre interesses específicos de determinados conselheiros de ambos os lados, não sei se a gente pode colocar lado, não sei se deveriam ter lados. Então, há esse embate sim. Quanto ao orçamento geral, não. Nesse caso, infelizmente a gente não consegue incidir (Pedro, representante da sociedade civil no CEDCA).

Pois é, nós ainda não estamos nesse estágio. Nós ainda estamos no espaço de luta política com o recurso do fundo. São 28 milhões que a gente quebra a cabeça para aplicar (Gabriel, representante da sociedade civil no Conanda).

Em relação ao orçamento geral, eu acredito que não. Eu acho que a gente tem uma incidência muito grande em relação ao fundo. Ainda operamos na lógica do FIA [Fundo da Infância e da adolescência] (Julia, representante da sociedade civil no CONANDA).

A constatação a partir dessas falas reforça a inexistência do debate político em torno das peças orçamentárias, o que indica a despolitização do tema. A discussão sobre o orçamento público (PPA, LDO e LOA) torna-se secundária no âmbito do Conselho de Direitos, nos três níveis de decisão (municipal, estadual e nacional), o que significa que a gestão dos recursos públicos não tem se configurado como objeto de disputa política dos atores sociais envolvidos com os problemas da criança e do adolescente. Isso é reflexo da não compreensão do Conselho como um campo de disputa entre os mais variados interesses, comprometendo sua condição de espaço público e político em que se constitui o Conselho de Direitos.

Embora um dos entrevistados considere o Conselho enquanto espaço de luta política, isso não passa de uma carta de intenções, na medida em que não há elementos em suas manifestações que o qualifique e o legitime como espaço constituído de dimensão política necessária para o exercício da disputa no processo orçamentário. Nesse sentido, Nogueira (2001) faz menção à política dos cidadãos quando se refere à capacidade que estes têm de estabelecer o debate público e a participação democrática, com vistas a agirem na perspectiva de interferirem em questões do seu interesse. O espaço público e político do Conselho de Direitos se concretizam a partir de ações efetivas capazes de alterar a vida do cidadão. A dificuldade do Conselho em compreender a diferença entre espaço público e espaço político está na sua incapacidade de compreender que o espaço político implica o ato de deliberar.

Nessa perspectiva, o Conselho de Direitos se descaracteriza como espaço de luta política no processo de enfrentamento e de disputa pelo orçamento público. Esse distanciamento dificulta a apropriação do processo decisório, comprometendo o caráter político do espaço público, conforme indica as falas dos conselheiros.

Disputa política, sim, sobre o orçamento não de forma geral. Mas para discutir o fundo, com certeza existe uma disputa. A gente pode até abrir um capítulo, e aí eu conto isso. Mas de forma geral, em torno do orçamento, não se coloca como espaço de disputa política, por quê? Um, a qualificação dos conselheiros, também colocamos do governo também, não são qualificados para lidar com o assunto. Na maior parte das vezes eu falo sozinho, quando têm alguns gestores de mais alto nível eles conseguem entender a linguagem orçamentária, que não é uma coisa simples de se movimentar dentro dela. Assim, quando vai para esse ponto, excluindo o fundo, geralmente a sociedade civil não tem como debater como o governo. O governo tem todos os instrumentos, tem o domínio, então, vai discutir o quê? Não dá. Então, em geral, nem chega lá. Agora quando se fala da gestão orçamentária do fundo, aí tem uma disputa. Numa questão mais geral, o Conanda não decide nada dentro do orçamento público, dentro da LOA, do PPA, dentro da LDO. Se ele baixa uma deliberação aqui e aí, não incide dentro do governo, ou seja, ele não tem o recurso institucional para exigir do governo alguma coisa. Não tem recurso técnico também, então não consegue fazer nada. Isso falando do orçamento público de forma geral (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

Não, não, nem de longe, nem de longe, ele é visto e ele é pensado. Na cabeça dos próprios conselheiros, o orçamento é uma coisa que menos se fala aqui. Então, se fala da política pública, se fala do

adolescente que está sendo assassinado, se fala da menina grávida, se fala do combate ao HIV, mas as pessoas se esquecem que para fazer isso você precisa ter orçamento, isso não está na cabeça ainda. Então, o Conanda e os Conselhos de Direitos, de maneira geral, não pensam no orçamento como uma peça importante. E olha que o Conanda já colocou como tema de uma Conferência o orçamento, tratou exclusivamente de orçamento. Era difícil, as plenárias eram esvaziadas, mesmo porque é um tema árido, é um tema, como eu disse no começo da nossa conversa, não encontramos formas de tornar um assunto tão cáustico numa coisa palatável, numa coisa mais amigável, perceptível. Importante todo mundo diz que é, mas não consegue entender isso, não consegue entender, não somente a importância para a implementação da política e também não consegue entender o seu funcionamento (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

Embora um dos conselheiros associe a ausência do debate à falta de conhecimento técnico, cumpre destacar que não é apenas o domínio técnico que garante sua apropriação sobre o orçamento público. Isso requer também a criação de uma cultura política capaz de fazer com que o debate e as decisões sobre a coisa pública se deem no espaço do Conselho de Direitos, bem como do cotidiano da população, de forma que o tema faça parte do dia a dia dos mais variados segmentos que compõem a sociedade civil.

O predomínio de pautas pontuais e de caráter imediatista também é um fator que distancia as ações do Conselho em criar uma vinculação com as questões relacionadas ao orçamento público, comprometendo a politização do debate sobre o assunto. Além disso, a resistência em socializar e politizar o debate sobre o orçamento público torna incipientes as iniciativas de popularizar a discussão.

Desse modo, o poder público tem se apropriado do tema, até pela facilidade de acesso às informações que estão sob seu domínio. Ao contrário, os segmentos da sociedade civil não têm instrumentalização técnica e política para acompanhar a dinâmica do processo decisório sobre o orçamento público. Essa incapacidade se expressa no campo político de disputa, cujo espaço é apropriado pelo poder público, que roga para si a exclusividade do direito de conduzir o processo orçamentário, negando, assim, a dimensão política desse processo.

O Conselho de Direitos, ou mesmo a população de maneira geral, tem naturalizado esse tipo de prática, colocando-se em uma posição de alijamento de todo o processo decisório. A inserção na discussão e na definição do PPA, da LDO e da LOA no espaço do Conselho de Direitos daria maior visibilidade às demandas

que estão postas e aos recursos necessários que estão sendo investidos ou não. Isso se coloca como uma importante estratégia para a efetivação do caráter político do Conselho e da dimensão política do orçamento público.

Ainda no que se refere aos aspectos que caracterizam o Conselho de Direitos como espaço de disputa política, pode-se destacar as seguintes compreensões acerca do assunto:

A gente que participa de Conselho tem que ter isso sempre em mente. Conselho é espaço de disputa de poder, de concepção ideológica. Para mim, por exemplo, que participo da luta da efetivação do direito da mulher, do negro, da criança e do adolescente, espaço de grandes interesses, de direitos é uma espaço de disputar poder, de disputa ideológica (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

Então, eu não vejo que ele seja assim. Ele disputa a política da criança, e não a política em questões partidárias. Há uma disputa, por exemplo, nós temos disputas nas secretarias, por exemplo, na ala governamental (Ingrid, representante do poder público no CEDCA).

A perspectiva de associar o espaço de disputa política do Conselho e a sua vinculação com os partidos políticos demonstra que o termo “política” é mal interpretado quando a ideia é de disputa, de divergência e de embate necessário no âmbito da gestão de políticas públicas. Isso pode ser constatado quando há uma disputa entre as secretarias dentro do espaço do Conselho, o que tem contribuído para fragilizar sua dimensão política, perdendo de vista a luta pelo mesmo objetivo: a criança e o adolescente.

Por outro lado, há aqueles que compreendem o Conselho como um espaço de disputa de poder e de luta pela efetivação dos direitos. Nessa perspectiva, o Conselho se reveste de uma dimensão política, cujo espaço é ocupado por atores sociais que vão defender posições ideológicas e posições políticas diversas, tendo por escopo o princípio da pluralidade, o que caracteriza um modo de fazer política.

4.4 O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando a importância em se planejar as ações na gestão das políticas públicas, a pesquisa procurou levantar os critérios utilizados pelo Conselho no que diz respeito à eleição das prioridades a serem defendidas no orçamento público, levando em conta os recursos a serem destinados à área da criança e do adolescente. Nesse sentido, destacaram-se as seguintes afirmações:

É baseado em resoluções, em decretos de outras instâncias, por exemplo CEDCA, Conanda. [...] O que a gente fez esse ano, que também é assim, olha, o Itaú procurou a gente, nós temos o Itaú social e a gente quer que o CMDCA se inscreva para Londrina continuar recebendo recurso (Paula, representante da sociedade civil no CMDCA).

Normalmente considerando, assim, não só estudos estruturados, mas, assim, o conhecimento da rede de um modo geral, ao longo do período, vão se manifestando as prioridades. [...] Surge das demandas que vão sendo trazidas para Conselho, seja por conselheiros, porque nós estamos também na ponta, lá na execução, seja pela sociedade civil que se manifesta ora no Conselho, ora por e-mail, e vai trazendo essas demandas. E é a partir daí que o Conselho tem determinado as prioridades, sempre em conjunto, mas a partir das demandas que vêm surgindo dos próprios serviços (Giovana, representante da sociedade civil no CMDCA).

Eu acho que o que vai sendo demandado pelo conselho como prioridade é essa coletivização da demanda que chega. Então, as situações mais presentes, mais fortes, elas têm sido pautadas pelo Conselho de forma prioritária. [...] Na verdade, em muitos momentos a prioridade do Conselho já se constitui em direitos violados. [...] Mas também o Conselho faz uma análise, tenta fazer uma análise anterior, também preventiva, de espaços de proteção, de garantias protetivas para essa criança, para essa família. O Conselho também tem feito essa análise. Eu acho que o que chega ao Conselho, as discussões, o direito violado, ela acaba tomando um espaço (Maira, representante do poder público no CMDCA).

As prioridades são colocadas a partir das demandas que surgem na sociedade. Como nós temos, nós somos um Conselho paritário, metade sociedade civil, metade governo. Então a sociedade civil está na base, está nas ONGs, nas instituições, e a gente está perto das demandas. Estamos vendo o grito das ruas, como diz no popular. Então, a partir dali o conselheiro chega no Conanda com essas demandas, e aí coloca nas comissões, e, a partir daí, elas começam a integrar a pauta dos debates, e, conseqüentemente, podem se transformar ou não em peças orçamentárias (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

Então, não tem como dizer critérios gerais, porque vai depender muito do que o Conselho vai querer gastar naquele momento (Gustavo, representante do poder público no CEDCA).

O que se observou a partir das falas foi a ausência de critérios que orientassem a identificação de prioridades capazes de subsidiar o planejamento de ações pensadas em curto, médio e longo prazos, nos três níveis de atuação do Conselho de Direitos, ou seja, no municipal, no estadual e no nacional.

As prioridades elencadas pelo Conselho têm se configurado na perspectiva de atender às demandas imediatas e pontuais que chegam no dia a dia dos Conselhos. Isso demonstra que o diagnóstico e o amplo debate sobre as necessidades do segmento que representa não fazem parte do cotidiano do Conselho de Direitos. Ao não se pautar pela gestão das políticas públicas e do orçamento público o Conselho compromete o seu caráter público e político, prejudicando uma ação voltada à reflexão e à construção que garanta um planejamento de longo prazo. Com isso, faz-se necessária a elaboração de um diagnóstico, acompanhado do exaustivo debate sobre as prioridades a serem construídas coletivamente, defendidas durante a definição e a execução do orçamento público e, conseqüentemente, a avaliação das políticas públicas na área da criança e do adolescente.

As orientações seguidas em nível municipal têm sido pautadas em resoluções de caráter burocrático do CEDCA e do CONANDA, em detrimento de uma ação mais política. Nem o diagnóstico da realidade social e tampouco o planejamento das ações têm sido priorizados no cotidiano do Conselho de Direito, na medida em que as ações são pautadas por demandas pontuais e imediatas por meio de diferentes fontes de informações. A postura do Conselho Municipal de Direitos é reflexo das ações pautadas no imediatismo tanto do CEDCA quanto do CONANDA.

O que se observa é que o Conselho de Direitos tem dificuldades em estabelecer uma pauta política entre o Conselho e o governo enquanto espaço de tencionamento na tomada de decisões sobre a gestão pública. A ampla e constante discussão vai exigir maior capacidade de organização e de mobilização do Conselho em explicitar as prioridades fundamentadas em um diagnóstico da realidade social e

política, prática ainda inexistente no espaço do Conselho de Direitos. Um dos conselheiros demonstra o quanto o Conselho ainda tem que avançar ao afirmar que:

Primeiro tem que entrar na agenda do Conselho, depois pensar na questão de orçamento. Geralmente os assuntos em torno da política e a questão do orçamento não são tocados (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

A agenda política a ser construída entre o Conselho de Direitos e o poder constituído deverá se sobrepôr às demandas emergenciais. Isso não significa desvalorizá-las, mas considerá-las como ponto de partida a serem utilizadas como subsídios na construção de estratégias de longo prazo, com capacidade de antecipar os problemas e de investir em uma gestão de políticas públicas pautadas no caráter preventivo, de modo a reduzir a centralidade nas demandas vinculadas aos direitos já violados.

A construção de prioridades pautadas no planejamento de longo prazo implica estabelecer parâmetros que orientem e justifiquem a defesa de maiores investimentos em ações voltadas para crianças e adolescentes. A disputa em torno do orçamento público por parte do Conselho de Direitos vai exigir a força de convencimento junto ao poder constituído, sendo necessário ter clareza das prioridades que devem ser levantadas e defendidas nos espaços em que se decide o destino dos recursos públicos, com vistas a imprimir as prioridades desse segmento nas peças orçamentárias.

Portanto, a elaboração de um diagnóstico, de um planejamento e do processo de monitoramento e de avaliação das políticas públicas são aspectos que contribuem para o exercício do poder de decisão sobre o orçamento público, com vistas a superar o imediatismo nas ações do Conselho de Direitos.

A pesquisa indica uma relação direta do planejamento das políticas públicas voltadas para crianças e adolescente com a elaboração do “Plano Decenal”.¹⁹ Seguem algumas falas que levantam essa questão:

¹⁹ O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes foi aprovado em 2011 pelo CONANDA na perspectiva de implementar políticas públicas capazes de concretizar direitos humanos das crianças e dos adolescentes. Com isso, o CONANDA recomendou que estados e municípios se dedicassem a elaborar seus respectivos planos. Além disso, a proposta do Plano Decenal faz parte das deliberações das últimas conferências nas esferas municipais, estaduais e nacional.

Atualmente, agora com o Plano Decenal, veio um diagnóstico da realidade da infância e adolescência do Paraná. O diagnóstico permite você saber aonde você destina, né? Mas a gente sofre porque é uma coisa bem recente, 2013 e 2014 (Pedro, representante da sociedade civil no CEDCA).

Nossa última proposta orçamentária foi toda baseada no Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que foi construída também pelo estado, e nós fomos o primeiro estado a construir, a deliberar sobre esse instrumento. Os outros estados ainda estão elaborando. Então, teve todo um trabalho de um setor dentro desta secretaria, que trabalhou numa comissão conjunta com o CEDCA para elaborar esse documento, esse Plano Decenal. E aí, junto com todas as demais secretarias envolvidas no atendimento à criança e ao adolescente, esse documento foi elaborado, foi aprovado, e quando construímos o nosso orçamento, nós verificamos ali o que nós identificamos como prioridade para os exercícios conforme o plano mesmo colocou o que era prioridade para 15, 16 e 17. Nós priorizamos na nossa lei orçamentária para 2015 (Ingrid, representante do poder público no CEDCA).

O que está acontecendo nesse momento? Nesse momento, nós estamos construindo o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O Plano Decenal ele pega toda a política da criança e do adolescente. Então, o que nós estamos fazendo? Criamos um grupo interministerial, uma GT, uma comissão interministerial, e aí estamos construindo a visão, a política e plano da criança e do adolescente para 10 anos. Esse é o grande avanço nosso. Com esse documento nós podemos fazer uma incidência no PPA no ano que vem, por quê? Porque nós sabemos as prioridades para cada área, sendo educação, sendo as políticas sociais básicas, por exemplo (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

Eu acho que nós temos um momento agora de pensar o Plano Decenal, e aí o Conselho vai precisar dar esse passo de fazer um olhar e um planejamento maior, inclusive pensando no orçamento. Então, eu penso que o Conselho vai ter um exercício muito interessante, de pensar a política na área da infância para Londrina para 10 anos. E aí, assim, onde é que nós queremos chegar em 10 anos de trabalho, em 10 anos de implantação de serviços, em 10 anos de qualificação, de capacitação. Então, eu acho que é um exercício extremamente importante que o Conselho vai se envolver agora nos próximos meses (Maira, representante do poder público no CMDCA).

O Plano Decenal, a partir das falas, é entendido como “tábua de salvação” e saída para todos os problemas no que se refere ao processo de planejamento. Isso significa que o planejamento está reduzido ao Plano Decenal, o que indica que pensar a política em longo prazo é uma prática ainda incipiente e

embrionária, mesmo considerando que o Conselho de Direitos já está em funcionamento há mais de duas décadas.

Embora a construção do Plano Decenal tenha as orientações ou as recomendações do CONANDA e das Conferências, o referido plano vem sendo tratado como o cumprimento de exigências burocráticas/cartoriais por parte do Conselho.

As deliberações, espaço de organização de demandas e de necessidades, não são levadas em consideração para a elaboração da proposta do Plano Decenal, despolitizando os espaços legítimos de decisão em que se constituem as Conferências. A dificuldade de se pensar ações de longo prazo impõe limites ao Conselho na elaboração do Plano Decenal, na medida em que compromete a clareza sobre as prioridades a serem perseguidas.

Verifica-se que o processo de planejamento e a inclusão das prioridades no orçamento público ainda estão no campo das intenções. Além disso, o Plano Decenal tem se dado na perspectiva de se naturalizar a formulação das políticas públicas sem, contudo, estabelecer uma vinculação com a necessidade de recursos para financiá-las, uma vez que os conselheiros não se veem como atores sociais/políticos capazes de influenciar o processo decisório do orçamento público.

Nós estamos no processo de construção dos eixos prioritários, e aí precisamos trabalhar a questão de metas. Até as metas, isso é papel do Conanda apresentar as diretrizes nacionais. A questão do orçamento não é conosco, não é conosco do Conanda, porque nós dizemos para o governo o que a gente quer, e ele é quem entende dessa questão do orçamento, nós queremos, por exemplo, que sejam construídas no país 10 mil creches. Então, a partir do diagnóstico que nós temos, nós temos essa deficiência na educação infantil. [...] Nós não sabemos quanto é que custa para fazer 10 mil creches. Nós sabemos o que queremos. Esse é nosso papel. Nós falamos para o governo, e o governo nos diz que para construir tantas creches precisa de tantos milhões. Aí sim, ele coloca o orçamento e encaminha para nós, e nós deliberamos. Essa é a lógica da política, como tem que acontecer. Nós construímos as diretrizes gerais, o governo aponta quanto vai ser e nós aprovamos, nós deliberamos sobre a política da criança e do adolescente (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

A ausência de debate em torno dos recursos necessários para o financiamento das políticas públicas a serem contempladas no Plano Decenal é resultado do histórico alijamento da população nas decisões, delegando ao poder

constituído a iniciativa em destinar os recursos necessários à efetivação de políticas públicas. A ideia de que basta o Conselho apresentar ao governo as demandas, delegando ao poder constituído a iniciativa de destinar recursos à efetivação das políticas públicas, anula a capacidade do Conselho de se posicionar politicamente, com vistas a pressionar os órgãos governamentais para garantir os recursos necessários à manutenção dos serviços públicos.

A negação como sujeito partícipe do processo de definição do orçamento público descaracteriza o Conselho de Direitos como espaço de caráter político e de defesa dos interesses disputados por diferentes segmentos sociais. Na medida em que o Conselho de Direitos atribui ao governo a exclusividade em conduzir as decisões sobre a coisa pública, anula-se o caráter de espaço público enquanto espaço de decisões em torno dos interesses coletivos.

O que se faz urgente é a inversão de papéis: cabe ao Conselho influenciar as decisões orçamentárias, exercendo sua atribuição em organizar setores da sociedade civil, no sentido de tencionar o processo de definição de prioridades do orçamento público junto ao poder público.

No processo de discussão sobre o Plano Decenal, alguns entrevistados deixam explícita a desvinculação do assunto com o debate em torno das peças orçamentárias.

Então, eu trouxe essa discussão, logo depois a gente pensou: mas como a gente vai cumprir sem ter um orçamento? Então, a gente está com essa, no comitê. Eu sou representante do CEDCA no comitê de elaboração do Plano Decenal. Nossa próxima ação é incluir uma coluna dentro do Plano Decenal com ações de orçamento, mapear o que tem no Paraná hoje e propor no próximo PPA, o que não tem contemplado para cumprir as ações do Plano Decenal. Então, assim, já tem uma ação, a gente já está programando reuniões para conversar sobre o assunto devido à importância, porque se torna um plano com ações que de repente não são viabilizadas por falta de recursos (Mirela, representante da sociedade civil no CEDCA).

Começou o debate, mas ainda não se viu maneiras de se influenciar, a gente tenta até mesmo buscar para a capacitação o próprio Executivo e o Judiciário, mas temos dificuldades de trazê-los. Então tem o debate, mas ainda estamos muito longe (Pedro, representante da sociedade civil no CEDCA).

Não teve, não teve, não teve nenhuma incidência, porque para você incidir, você tem que saber um diagnóstico, tem que saber o que

precisa. Aí você fala eu quero tantos milhões, e quem trabalha com orçamento é muito prático, né? Então, nós não conseguimos avançar. Se o Conselho não construir o seu plano, pensando aí nos 10 anos, não tem como fazer incidência no PPA. Porque todos os Conselhos vão acabar apontando uma questão, a violação de direitos. Então, no fundo vai estar preocupado com os recursos para exploração sexual, para o trabalho infantil, mas nós não podemos ficar na violação de direitos, temos que pensar nas políticas sociais básicas, educação, esporte, lazer. Esse é nosso papel, entendeu? Esse é nosso papel para pensar nas políticas como um todo. E, claro, pensar no que está acontecendo hoje, pensar em políticas estruturantes (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

O processo de elaboração do Plano Decenal demonstra que historicamente o planejamento das políticas públicas está descolado do processo orçamentário. O que se percebe é que a construção do Plano Decenal é tratada no campo das intenções, de forma que as ações estão sendo planejadas sem que se atente para os recursos necessários que irão financiá-las. É preciso que o Conselho de Direitos possa ir além do plano de intenções, estabelecendo um conjunto de atividades que concretize a relação entre o pensar a política pública e, no mesmo movimento, as decisões orçamentárias. Isso deveria ser tratado como parte da gestão de políticas públicas e da ação cotidiana do Conselho.

O tempo de existência e de funcionamento do Conselho de Direitos, assim como o conjunto de demandas não resolvidas, ao longo das experiências acumuladas, não tem sido suficiente para tencionar o poder constituído na efetivação das políticas públicas, o que leva a prevalência de ações sobre os direitos violados.

A falta de cultura administrativa de planejamento em longo prazo é justificada pelas seguintes afirmações:

É muito difícil pensar a longo prazo na nossa atual situação. É toda reunião apagando incêndio. Você faz uma pauta, de repente liga uma secretaria dizendo: “oh, eu preciso aprovar isso hoje porque eu preciso mandar para o governo federal amanhã, se não fizer isso a gente vai perder a verba para construir o Conselho Tutelar”. Na minha visão é assim. Então, tem algumas ações preventivas, isso tem, mas dizer que tem uma coisa assim planejada. [...] As emergências atrapalham o dia a dia (Paula, representante da sociedade civil no CMDCA).

Está mais para apagar incêndio, com certeza, hoje. Acho que o Conselho ele pensa, até faz algumas reflexões do caráter preventivo,

mas ele trabalha mais nas questões que já estão postas que o que chega no Conselho com maior força (Maira, representante do poder público no CMDCA).

Nós temos as duas coisas. Nós apagamos incêndio quando nós observamos que existem situações já na área da proteção, já que o direito já foi violado e que você está procurando dar atendimento, como é o caso dos abrigos, nós temos programas específicos para atender as crianças que estão abrigadas. [...] Eu vejo que existe um planejamento a curto e médio prazo. Talvez algumas ações de longo prazo, como é caso do Plano Decenal. [...] Então, eu vejo que existe um planejamento, sim, né? Mas eu acho que talvez mais a médio prazo mesmo (Ingrid, representante do poder público no CEDCA).

Depende do momento. Eu posso falar que estamos pensando de forma imediatista quando a gente ainda discute a maior parte do tempo a violação de direitos. Então, nós somos imediatistas, o nosso fundo é todo para isso. Então, a nossa visão de política ainda é essa, porque tem milhares de crianças sendo exploradas sexualmente. Nós temos que resolver esse problema, nós temos o trabalho infantil grave no país. Então, temos que resolver esse problema. Então, temos várias situações que somos imediatistas. Então, não conseguimos pensar na política como um todo (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

Os argumentos apresentados pelos conselheiros remetem à centralidade do imediatismo das ações do Conselho, principalmente quando a pauta envolve os interesses do Poder Executivo, que com frequência interfere na dinâmica do processo de deliberação. Nesse caso, o Conselho se coloca como uma extensão do poder constituído, servindo de instrumento para convalidar as ações do poder público, com maior destaque para os representantes da sociedade civil, cooptados pelo repasse de recursos financeiros às instituições as quais estão vinculados.

Essa subserviência compromete a consolidação do Conselho de Direitos enquanto espaço público e político, colocando em risco sua autonomia e sua legitimidade. Via de regra, o que se verifica é a iniciativa permanente dos gestores em pautar e influenciar as ações do Conselho, de maneira a garantir e defender os interesses governamentais.

Nenhuma das falas vincula suas ações ao orçamento público, o que reforça o distanciamento do Conselho desse assunto. A prevalência da atuação do Conselho voltada para a resolução de problemas que vão surgindo em seu cotidiano não cria espaço para a reflexão sobre as causas que determinam o volume de problemas a serem administrados. O exemplo disso é a prioridade nas políticas

públicas destinadas aos direitos violados, que ganham *status* de urgência, limitando a atuação do Conselho no aqui e agora, sem desenvolver suas habilidades e suas competências para o planejamento de longo prazo.

Paradoxalmente, essa perspectiva de atuação se contrapõe ao escopo fundante da proposta do Plano Decenal em andamento. A contradição se explicita na medida em que a implementação do Plano Decenal pode ficar comprometida, caso não haja, por parte do Conselho de Direitos, uma mudança radical no que se refere à prevalência e à hegemonia das ações de caráter pontual e imediatista. O “apagar incêndio”, conforme menciona os conselheiros, não pode se sobrepor à perspectiva de uma atuação pautada em ações refletidas e construídas a partir de uma efetiva leitura da realidade, com capacidade de atender demandas imediatas postas no cotidiano do Conselho de Direitos, mediada por um plano de ação que vislumbre uma propositura de médio e de longo prazos, de modo a reverter a realidade social de crianças e adolescentes brasileiros.

Ainda, de acordo com algumas afirmações, a perspectiva da gestão não faz parte do cotidiano dos Conselhos.

Não, planejamento nenhum. É tudo no curto prazo, é apagar incêndio. O próprio Plano Decenal, se você ler ele, você vê que ele não é um plano, é mais uma declaração de objetivos. Ele parece um monte de diretrizes. O Plano Decenal está mais para uma política de diretrizes do que para um plano. Então, se o plano que era para ser de longo prazo já não consegue atender essa questão, imagina no dia a dia do Conselho. Tudo é a curto prazo, tudo é apagar incêndio. Geralmente, as políticas que mais tomam tempo do Conselho, como os direitos estão ameaçados ou violados, é protetiva. Preventiva nada, tanto que a discussão que você presenciou hoje foi essa. A gente não faz nada de promoção mesmo. A gente precisa fazer alguma coisa, e para atuar na promoção você precisa ter uma visão mais a longo prazo. A protetiva é que acabou de acontecer e tem que fazer alguma coisa ali. Tá gritante, é a questão do Sinase [Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo], que está muito na agenda do Conselho. Os Conselhos Tutelares estão muito na discussão do Conselho que também tem a ver com direitos ameaçados e violados (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

Há 22 anos que o Conanda se posiciona na defesa pontual, quer dizer, o que a gente costuma dizer é que o Conanda não foi eficiente, e aí não é Conanda só, é todo sistema de Conselhos no Brasil. Não foi eficiente no sentido de pensar uma política pública permanente, estrutural e estruturante para poder fazer o enfrentamento aos valores da sociedade. Então, nós poderíamos ter feito uma política de longo prazo, de longo alcance que fosse capaz de preparar a

sociedade para não se deixar vencer ou ser levada por esses programas de meio dia da televisão brasileira (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

A fala dos entrevistados demonstra que a direção política do Conselho de Direitos se fundamenta no enfrentamento das demandas a partir de ações emergenciais. Sendo uma opção política, significa que cabe ao próprio Conselho alterar essa realidade promovendo mudanças em suas práticas, convertendo ações pontuais em uma ação política capaz de enfrentar, com competência, as complexas demandas que estão postas ao Conselho. Embora haja situações que comprometam o Conselho em refletir criticamente a gestão de políticas públicas, ele deve se pautar no agir político, sustentado por argumentos que os habilite a influir nas decisões da gestão pública.

A ausência de um processo de planejamento das políticas públicas, conforme apresentado pelos conselheiros, além de outros fatores, tem contribuído para que as ações do Conselho se restrinjam ao enfrentamento dos direitos já violados. O pensar e o refletir pela via da dimensão política do Conselho lhe permite um aprofundamento na análise da realidade social das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes. O Conselho de Direitos poderá compreender que a ausência e/ou a precariedade das políticas públicas estão relacionadas diretamente aos recursos públicos investidos nos diferentes serviços que a população necessita.

No entanto, os graves problemas que se apresentam não têm sido suficientes para provocar uma ação propositiva, por parte do Conselho, para reverter o cotidiano de violação de direitos. É no âmbito do imaginário social dos conselheiros que ainda prevalece a ideia de que compete ao Conselho de Direitos apenas identificar as demandas e encaminhar as propostas de ações em formato de políticas públicas para o poder público. A este, cabe a responsabilidade de conhecer e de acionar as fontes de financiamento necessárias para a efetivação das políticas públicas.

A naturalização dos baixos investimentos de recursos públicos para a área da criança e do adolescente é reflexo da estrutura verticalizada de gestão pública que se consolidou no Brasil. Os diferentes atores sociais sempre estiveram à margem do processo decisório tanto no âmbito das políticas públicas como no do orçamento público.

Diante do histórico autoritário e antidemocrático que se cristalizou no Brasil, o Conselho de Direitos tem ocupado os espaços cedidos pelo poder público, servindo de instrumento para legitimar suas decisões e não interferindo politicamente nas políticas públicas dos segmentos que representa. Com isso, o princípio constitucional que legitima a participação da população na gestão das políticas públicas tem sido rejeitado por setores reacionários e conservadores que estão à frente da gestão pública. É o modelo de políticas públicas fragmentadas e pontuais, voltadas para um atendimento aos mais pobres, que justifica a prevalência de investimentos em ações sobre os direitos violados, em detrimento da aplicação de recursos nas ações de caráter universal.

Por meio das falas, é possível identificar a pouca, ou nenhuma, experiência no trato da gestão orçamentária.

A gente começa a pensar nisso agora. Na verdade, foram tantas outras demandas que a gente não tinha refletido sobre isso, e essa é uma reflexão que vem acontecendo nas últimas reuniões. Tá, a gente tá pensando que precisa disso, disso, mas vamos buscar onde os recursos? Quais as ações para financiar, de fato, as ações que estão postas? (Giovana, representante da sociedade civil no CMDCA).

Mas, para pensar no orçamento, o Conselho precisa pensar nessa política mesmo, o conselho precisa pensar o que quer, para depois transformar isso em orçamento, pois sem orçamento não tem política (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

Não, não, sem nenhuma relação com a questão orçamentária. “Vamos fazer, e aí, tem dinheiro?”. Ninguém nunca faz essa pergunta. Só vão fazer essa pergunta quando alguém falar: “então vamos usar o fundo”. Aí precisa ver quanto tem de dinheiro. A questão orçamentária foi aquilo que eu falei no começo, acaba se resumindo ao fundo (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

Os conselheiros até reconhecem a necessidade de recursos públicos para implementar as políticas públicas, contudo, estes não têm se constituído como elemento determinante para a sua efetivação. Discutir e interferir nas decisões vinculadas à disponibilidade de recursos para a implementação de políticas públicas é uma questão que não faz parte da atuação do Conselho. É preciso compreender que pensar a política pública e a provisão dos recursos necessários para o seu

financiamento fazem parte do mesmo movimento, devendo ser assumidos como algo inerente ao processo de formulação das políticas públicas.

4.5 O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS DELIBERAÇÕES DAS CONFERÊNCIAS NA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Ainda considerando o processo de planejamento das políticas públicas voltadas à população infantojuvenil, a pesquisa buscou levantar em que medida as Conferências têm influído nas prioridades que estão dadas no orçamento público. Além disso, buscou-se constatar o desempenho do Conselho de Direitos em acompanhar a efetivação dessas prioridades. Em um primeiro momento cumpre destacar que as deliberações das Conferências foram indicadas como critério para o Conselho eleger prioridades no processo de planejamento.

O critério que a gente tem tirado são as Conferências municipais, porque a partir das conferências a gente vai tirar as propostas de ação. Então, a partir dela, nesses dois anos de gestão do Conselho nosso foco tem que ser as propostas elencadas na Conferência. Muitas vezes também, então, esse é o critério principal. Mas, muitas vezes também vem da necessidade de que, no decorrer desse processo que vai surgindo, e que a gente vai levando essa discussão (Solange, representante do poder público no CMDCA).

As Conferências são grandes instrumentos de organização das demandas. As demandas são muitas porque as iniquidades são enormes nesse país. Então, as conferências têm sido um desaguadouro dessas pressões que surgem, desde o município até a nacional. Então, assim, a partir dessas propostas que vem das conferências, elas terminam subsidiando as ações dos conselheiros que vão possivelmente desaguar numa proposta orçamentária (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

Embora as Conferências sejam indicadas como instrumentos para a eleição de critérios no processo de planejamento, as prioridades elencadas nas Conferências têm se constituído em mera organização de demandas com obrigatoriedade legal em realizá-las a cada dois anos, sem, contudo, serem apropriadas como importante instrumento político garantidor de políticas públicas. As propostas aprovadas ganham caráter de meros relatórios produzidos nas Conferências, com informações que sinalizam as prioridades para serem colocadas na agenda de debate, mas que na maioria das vezes não passam de informações

geralmente desconsideradas ou subutilizadas tanto pelo Conselho como pelo poder público.

A condição secundária das decisões tomadas na Conferência revela a ausência da ação política na disputa pelas políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes. Isso indica que nem sempre as deliberações coletivas de uma Conferência são levadas em consideração na formulação das políticas públicas.

No movimento que ocorre em todo o país a cada dois anos, nos níveis municipal, estadual e nacional, tem prevalecido na sociedade uma cultura política de que o espaço da Conferência se limita a uma parcela muito reduzida da população, sem a sua participação efetiva com possibilidades de subsidiar o planejamento das políticas públicas, bem como levantar estratégias e criar argumentos que possam pressionar o poder constituído no processo de definição das prioridades a serem contempladas no orçamento público.

Sobre as deliberações das Conferências, os conselheiros fizeram as seguintes afirmações:

Eu acho que a gente olha bastante as deliberações das conferências. Todas as áreas e o Conselho também têm olhado as deliberações das Conferências. São interessantes algumas deliberações. Você vai acompanhando, algumas situações mais difíceis de serem resolvidas, elas vão sendo pautadas, mas elas não deixam de ser. Eu acho que quando elas não são resolvidas elas voltam, voltam sempre ao Conselho. Olha, a gente ainda não deu conta dessa situação aqui (Maira, representante do poder público no CMDCA).

Tem, tem. Tem, não só considerado, como se pautado mesmo, tem sido prioridade. São nas Conferências, nos fóruns, nos espaços de fato públicos de participação efetiva é que se conhecem as demandas, não todas elas, mas boa parte delas. Quem de fato conhece o espaço e sabe como ocupá-lo se manifesta ali. Isso também dificulta o trabalho. Nós tivemos a aprovação do plano. Nós estamos na confecção do Plano Decenal, agora para este final de ano e início do ano que vem, e a nossa Conferência não aconteceu. Como é que a gente pensa em criança e adolescente? O fato da gente pensar o Plano Decenal sem esses últimos quatro anos de avaliação faz diferença (Giovana, representante da sociedade civil no CMDCA).

Na verdade, a Conferência ela é um diagnóstico, vamos dizer assim, para a gestão do CMDCA nesses dois anos. Então, a gente sempre está pautando o que foi deliberado lá e procura cumprir, procura ter ações efetivas para que o que foi deliberado seja uma conquista do Conselho (Solange, representante do poder público no CMDCA).

As deliberações das Conferências foram mapeadas e colocadas dentro do Plano Decenal. Então, está sendo acompanhada pelo Plano Decenal (Mirela, representante da sociedade civil no CEDCA).

Eu sei que para o Plano Decenal foram buscadas essas decisões das Conferências. Mas, enquanto conselheiro, é realmente difícil você trazer, resgatar. Até na época eu não estava como conselheiro no momento da organização da Conferência. Eu era delegado, eu não me lembro de como foram trazidas essas especificidades (Pedro, representante da sociedade civil no CEDCA).

Embora os conselheiros afirmem que as decisões das Conferências são pautadas, não há uma vinculação entre as deliberações das prioridades aprovadas e as necessidades orçamentárias. Portanto, não basta levantar demandas, mas é preciso explicitá-las e tencioná-las junto aos gestores públicos para serem incluídas no orçamento público.

As prioridades deliberadas nas Conferências têm se configurado como “diagnóstico”. Entretanto, o diagnóstico deve anteceder as Conferências, de forma a subsidiar a tomada de decisão, enquanto uma rica fonte de informações da realidade social. A Conferência é um dos instrumentos para melhorar o diagnóstico, além, é claro, de indicar demandas que pode subsidiar a tomada de decisão no que diz respeito à gestão das políticas públicas.

A pesquisa demonstra que os dados e as informações resultantes de uma Conferência nem sempre são utilizados como conteúdo para se desenhar as políticas públicas, tampouco para balizar e influenciar a construção das prioridades do orçamento público. Isso implica abrir mão dos argumentos políticos necessários para legitimar a defesa pela ampliação/manutenção dos recursos públicos para crianças e adolescentes.

Quanto à capacidade do Conselho de Direitos em acompanhar a efetivação das deliberações das Conferências, destacaram-se as seguintes falas:

Nem sempre. O que impede? São tantos fatores adversos. A própria situação do município e o tempo hábil. Muitas vezes as propostas que são elencadas, elas não são a curto prazo, elas são a longo prazo ou a médio prazo. A própria situação orçamentária do município, as condições políticas também, interfere muito nesse processo. Mas é um norte que a gente tem, mas nem sempre a gente consegue cumprir com tudo que é deliberado (Solange, representante do poder público no CMDCA).

Quando ocorrem as Conferências, logo depois que elas acontecem, são feitas as análises daquilo que foi deliberado nas Conferências, daquilo que foi para o nacional e que na nacional ela foi também colocada em pauta e foi aprovada. E dentro do que o CEDCA está fazendo há um comparativo, se nós estamos executando aquela demanda ou não, se estamos atingindo o que está sendo solicitado. Parte do que eles solicitam nós conseguimos efetivar, e parte também dependem de outras situações. Às vezes, depende de uma legislação que tem que vir de cima, no caso da União, para que as coisas possam ser efetivadas em nível de estado e em nível de município. Então aquilo que compete ao nível estadual nós conseguimos efetivar (Ingrid, representante do poder público no CEDCA).

Eu vejo que sim. Eu vejo que sim. O Conselho aqui, analisando assim a situação do Conselho daqui e de outros estados, eu vejo que muitas coisas que acontecem aqui são pioneiras no Brasil. O Plano Decenal, por exemplo, que foi efetivado mediante legislação mesmo, ele é pioneiro e ele realmente está sendo fiscalizado para ver se aquilo ali está sendo cumprido ou não, e muita coisa que está no Plano Decenal deriva das Conferências (Gustavo, representante do poder público no CEDCA).

A dificuldade do Conselho de Direitos em acompanhar as decisões da Conferência está na sua fragilidade em conhecer e dominar as deliberações. Não há uma prática de acompanhar e controlar as prioridades elencadas em cada Conferência.

O Conselho de Direitos não dispõe de procedimentos para avaliar, a cada Conferência, o que foi efetivado, tampouco conhece os motivos pela sua não efetivação. Além disso, a pesquisa indica que as informações trazidas pelos conselheiros são inconsistentes, na medida em que não apontam ações concretas que se configuram como implementação de políticas públicas.

A ineficiência do Conselho de Direitos em acompanhar a efetivação das deliberações das Conferências pode ser constatada a partir das seguintes afirmações:

Na verdade eu acho que isso é uma falha muito grande do Conselho, que começa talvez com coisas menores, como, por exemplo, com as entidades que a gente dá o registro. A gente não tem pernas para acompanhar essas entidades. E como você dá o registro para uma entidade e você não vai fiscalizar essa entidade, a gente tem dinheiro que vai saindo do fundo que as entidades vão investindo. A gente teria que, teoricamente, estar acompanhando se o dinheiro está sendo gasto mesmo onde foi planejado para ser gasto, quais foram

os resultados. Mas esse trabalho ele fica na vontade. É uma dificuldade para reunir as comissões. Por exemplo, na comissão de cadastro que eu faço parte, tem o pessoal GOV que quase não vão às reuniões. É sempre eu e outra pessoa da sociedade civil que acabamos fazendo tudo. Quando chega no conselho, falta informação. O número de entidades pedindo o nosso registro vai aumentando, porque agora outras resoluções exigem que para a entidade funcionar ela tem que ter o registro no CMDCA. Só que, para quê, se a gente não consegue acompanhar? (Paula, representante da sociedade civil no CMDCA).

Não. O Conselho não vai lá ver se essa é a proposta da Conferência, o que está sendo feito. Esse tipo de coisa é feito por burocratas do governo, são caras como eu que faz esse tipo de coisa. O Conselho mesmo não atua. Se a intenção do governo não é fazer aquilo, ele não faz. [...] Não, acompanhamento não, mas, como eu te disse, de uma forma ou de outra acaba acontecendo. [...] O processo conferencial acaba influenciando, mas os mecanismos pelos quais isso acontece não são via Conselho (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

De maneira sistemática não, de maneira sistemática não tem feito isso. Mas há um acompanhamento de maneira assistemática. Você observa pela implementação da política, você que estava lá na Conferência diz: “olha, aquele negócio hoje está lá”. Então, assim, um exemplo, o Programa de Proteção à Testemunha, tem sido demanda não somente da criança e do adolescente, mas tem sido demanda também da área de Direitos Humanos. Os Programas de Proteção das Testemunhas foram demandas da sociedade civil, e hoje estão consolidados no Brasil como uma política pública, uma política de Estado que não pode ser interrompida, inclusive feita com a participação profunda e muito próxima da sociedade civil. É incipiente? É, é muito pouco, mas é resultado de Conferência (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

Se você pergunta: “tem ferramentas de monitoramento hoje?”. Não temos, temos que construir as ferramentas pensando nos Conselhos e na sociedade civil organizada (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

A pesquisa indica a forte presença do poder público em determinar o que deve ou não ser implementado sob a orientação dos seus técnicos e burocratas, o que indica que a gestão pública ainda continua centralizada no Poder Executivo. Isso denota que decisões do poder público nem sempre estão vinculadas à pressão exercida pelo Conselho de Direitos. Prevalece o domínio do poder constituído em conduzir a gestão das políticas públicas, que, associada à incapacidade do Conselho em exercer o monitoramento, o controle social e a avaliação, permite que

as ações pontuais e imediatas sejam priorizadas, em detrimento das ações de longo prazo e de caráter preventivo.

A dificuldade apresentada pelo Conselho no que diz respeito ao cadastro das entidades sociais expressa o limite no desempenho de suas funções e atribuições, o que reflete na prática em acompanhar aquilo que foi deliberado pelas Conferências.

A pesquisa ainda mostra que algumas propostas das Conferências foram utilizadas para elaborar o Plano Decenal, sob a responsabilidade do Conselho de Direitos. A apropriação das propostas de Conferência não pode se restringir a uma situação conjuntural, como é o caso da elaboração do Plano Decenal, mas deve ser uma ação contínua e permanente para subsidiar a formulação das políticas públicas.

As decisões das Conferências que se configuram como propostas, demandas e proposições devem servir como fio condutor na elaboração das políticas públicas, incluindo o montante de recursos públicos necessários para a sua implementação. Trata-se de pensar a política pública associada às decisões que devem ser tomadas sobre o orçamento público, orientado por um diagnóstico da realidade que venha a refletir a intenção política dos segmentos da sociedade civil comprometidos com a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Ainda sobre o atendimento das demandas que são levantadas nas Conferências, um dos entrevistados afirma o seguinte:

Bom, eu costumo dizer o seguinte: as Conferências não, os documentos produzidos ficam na gaveta. É verdade, fica mesmo. Mas, se você analisar isso, de um ano para outro, de uma Conferência para outra, dois anos, três anos. [...] Mas, se você pega no decorrer do tempo, se você avalia isso no decorrer do tempo, muitas das demandas que foram apresentadas nas primeiras Conferências estão hoje implementadas enquanto políticas públicas. [...] Então, assim, isso é resultado, isso não é dívida do governo. O governo federal não fez isso de graça. Ele não fez isso porque é bonzinho. Ele fez porque foi pressionado pela sociedade. E não é porque foi pressionado pelos organismos federais, não. Porque muitos países são pressionados por organismos federais e não conseguem implementar nenhuma política que tenha impacto na melhoria das condições de vida (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

As deliberações das Conferências ganham um caráter cartorial e burocrático, quando se afirma que os seus relatórios “*ficam na gaveta*”. Isso implica

não atribuir ao relatório que foi produzido a importância política necessária para além do cumprimento legal, desqualificando-o como resultante de um processo democrático de deliberação política e coletiva.

O histórico alijamento de participação da população nas decisões de interesse público tem contribuído para que os espaços públicos sejam descaracterizados enquanto espaços de participação da luta coletiva e de resistência. Isso reforça a importância e a necessidade de a sociedade civil ampliar cada vez mais sua capacidade de organização política, no sentido de estabelecer um processo de pressão cotidiana sobre as ações do poder público.

Nesse sentido, os Conselhos de Direitos precisam assumir o compromisso e a responsabilidade de se debruçarem sobre as deliberações das Conferências, na perspectiva de utilizá-las como instrumento de planejamento, superando sua condição meramente burocrática, a fim de politizar as demandas e as necessidades que nortearão a gestão de políticas públicas para a área da criança e do adolescente.

A possibilidade de as deliberações das Conferências serem utilizadas como argumentos para influenciar as decisões sobre o orçamento público foi destacada nas seguintes falas:

Pois é, a gente vem trabalhando com as definições das Conferências, mas ainda dentro daquela questão que eu te coloquei, do fundo. A gente ainda não consegue, olha que isso aqui foi pautado na Conferência, então, vocês têm que colocar isso no orçamento, no esporte, na cultura, no lazer. É uma coisa que deveria ser automática, porque esses ministérios estão dentro do Conanda e eles tem acesso às Conferências. Participando das Conferências, têm acesso às deliberações das Conferências. Então, isso deveria ser automático, não precisaria ficar o tempo todo pautando esses ministérios para que isso ocorresse. Então, talvez tenha também uma dificuldade, uma certa limitação das representações que o tempo todo tem que aguardar que o Conanda paute. Mas eles também são CONANDA, não precisariam serem pautados (Júlia, representante da sociedade civil no CONANDA).

Olha, o Conselho em si, como eu lhe disse, ele não tem muita penetração orçamentária. Então, ele não consegue fazer a incidência para que as deliberações de qualquer Conferência cheguem até o orçamento. Mas, o governo olha isso, os gestores públicos na hora de começar a fazer suas políticas, eles tem o olho nisso. [...] Mas também é assim, a Conferência não é linear, porque a própria Conferência também é influenciada pela ação pública. Então aqui atrás o governo começou realizando um piloto, e isso acaba entrando

na Conferência. Acabou entrando na agenda da sociedade como um todo e acabou caindo no governo. Então, na verdade, tendo ou não a Conferência a ação mesmo aconteceria. Mas o processo conferencial é assim mesmo. Então, alguma coisa acaba entrando no governo, né? (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

Nessa perspectiva, as deliberações de uma Conferência não se constituem enquanto matéria prima necessária ao planejamento das políticas públicas, mas, com frequência, expressam a prevalência da vontade do poder público, que se utiliza desse espaço democrático para justificar e avalizar a execução de ações que são do seu interesse. Isso exige um movimento político, por parte do Conselho, em tencionar as relações entre Estado e sociedade civil.

É ingenuidade acreditar que o fato de o governo estar representado no Conselho seria suficiente para incluir as propostas da Conferência no orçamento público. Esse é objeto de acirradas disputas, mediadas pela dimensão política constitutiva do Conselho. Isso requer capacidade política em exigir a destinação do orçamento para o atendimento das demandas originárias das Conferências. O Conselho de Direitos tem que estabelecer uma pauta política a partir das propostas aprovadas na Conferência, com vistas a dar visibilidade às decisões sobre as políticas públicas e sobre o orçamento público que as financiarão.

A prevalência da ação autocrática e autoritária do governo é expressa na fala do conselheiro:

O governo respeita muito pouco ainda as deliberações do Conselho. Ainda é pouco respeitada as deliberações. A gente faz as discussões, delibera, porque tem que fazer isso, mas depois não é cumprido (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

Isso indica que, na disputa pelo poder, a gestão pública vem permeada de uma postura autoritária e antidemocrática, travestida do discurso, do debate, do diálogo e da negociação coletiva, com o intuito de confundir a população e de legitimar decisões e vontades impostas pelo poder público.

Nos últimos anos, até mesmo o CONANDA, que tem a responsabilidade de dar a direção política aos demais Conselhos, não tem ido além dos problemas pontuais e emergenciais. A pauta do Conselho Nacional é centrada nas políticas públicas de atendimento aos direitos violados em detrimento da luta por políticas

públicas que garantissem a efetivação dos direitos previstos no ECA. Isso reflete nas discussões que o Conselho tem reproduzido nas Conferências.

4.6 A GESTÃO DO FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Outro aspecto a ser considerado na pesquisa é sobre o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA). Trata-se de um fundo cuja gestão deve ser feita pelo próprio Conselho de Direitos, constituído por recursos voltados ao atendimento de políticas, programas e projetos na área da criança e do adolescente. As fontes de recursos do FDCA são compostas de: dotação orçamentária do Poder Executivo (realizada a partir da transferência feita pela respectiva esfera de governo); transferência intergovernamental (transferência de uma esfera de governo para o fundo de outra esfera de governo); doações provenientes de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras; multas e penalidades administrativas decorrentes de infrações administrativas e crimes que podem ser revertidas para o FDCA conforme prevê o artigo 214 do ECA.

Por não ter personalidade jurídica, o fundo deve estar vinculado administrativamente a um órgão do poder público e à disposição das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, vinculado aos seus respectivos Conselhos (municipal, estadual e nacional), os quais têm a prerrogativa exclusiva para decidir sobre o destino dos recursos do fundo. Cabe ao Conselho de Direitos definir prioridades, tomar as decisões sobre onde e quando gastar e autorizar o gasto, cabendo ao setor do poder público em que o Conselho está vinculado apenas liberar os recursos. A gestão pauta-se em um Plano de Aplicação em que se estabelecem prioridades no que se refere à utilização desse recurso. Administrativa e contabilmente, o FDCA deve vincular-se, sem qualquer subordinação, a um setor do poder público, como secretarias e ministérios, entre outros. O FDCA é disciplinado por sua lei de criação, sendo operacionalizado a partir de: Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); conta especial; contabilidade; orçamento; prestação de contas; e quadro de funcionário da sua respectiva esfera de governo.

A contextualização sobre o FDCA se fez necessária, no sentido de subsidiar a análise da compreensão do Conselho sobre a função social e política do fundo.

Com frequência, o debate sobre o orçamento público se reduz às discussões e às deliberações do FDCA, em detrimento da discussão em torno do PPA, da LDO e da LOA.

De forma geral, o que você vai ver aqui no Conselho nacional em relação ao orçamento, é a LOA. Nem LOA, para falar a verdade. Você vai ver o dia a dia do orçamento, quanto tem de saldo no fundo, o que foi empenhado, não sei o que lá, o que foi devolvido. Tem a ver com o fundo (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

A gente consegue ter uma incidência no fundo. O fundo é um pedacinho do orçamento criança e adolescente. Nós não conseguimos ainda fazer essa incidência no orçamento criança e adolescente, na constituição, por exemplo, do PPA. Nós não conseguimos avançar nisso ainda (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

Há uma ação mais direta com relação ao FIA, mas o FIA não é quem define as políticas públicas de crianças e adolescentes do país. A política pública de criança e adolescente do país é muito maior que os recursos disponibilizados no fundo. Em relação ao fundo, o Conanda implementa avaliação, controle, fiscalização, definição de estratégia, publicação de edital. Quer dizer, na realidade, é a Cofi, a Comissão de Orçamento e Finanças que se dedica muito mais. Ela dedica quase o tempo dela todo, 90% à administração do fundo (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

O orçamento é, sim, discutido tanto na Câmara de Orçamento como na Plenária. Especificamente, não no nível geral, como você falou, PPA, LDO, mas principalmente o orçamento do próprio Fundo, que é só vinculado à infância e adolescência. Então, eu sei que existe um acompanhamento nesse sentido, agora, eu não sei se existe um acompanhamento tão rigoroso de como esse dinheiro é aplicado (Gustavo, representante do poder público no CEDCA).

Nós temos um fundo da infância muito grande, que nos toma muito tempo em gerir, em controlar, em administrar. Esse é o orçamento público que a gente administra, porque ele entra também nas ferramentas de lei orçamentária. [...] A dedicação maior do tempo fica voltado para o fundo da infância (Mirela, representante da sociedade civil no CEDCA).

A SEDS tem ações específicas dentro do órgão gestor para crianças e adolescentes, e também o FIA, que, nesse caso, é gerido também pela secretaria (Ingrid, representante do poder público no CEDCA).

Considerando que o FDCA é parte dos recursos destinados ao segmento criança e adolescente, além do montante de recursos previstos nas peças orçamentárias, é um recurso sob a responsabilidade do Conselho, delegada a ele constitucionalmente. No entanto, o Conselho expressa um baixo conhecimento sobre a diferença entre orçamento público e fundo público.

A aplicação e o acompanhamento dos recursos impõem ao Conselho de Direitos uma maior competência técnica, administrativa e política na gestão de recursos públicos, na perspectiva de ampliar e fortalecer a política pública para a área da criança e do adolescente.

Ao reduzir a discussão do orçamento público ao fundo, o Conselho de Direitos deixa de criar o provimento de recursos para a formulação de políticas de caráter universal, atuando na política do varejo, em que cada Conselho administra o recurso do fundo no seu nível de responsabilidade. O atendimento de demandas que chegam no cotidiano do Conselho de Direitos ganha visibilidade por meio do uso do recurso do fundo, perdendo de vista o debate sobre o orçamento público no espaço do Conselho e, conseqüentemente, a participação e a organização nas diferentes fases do processo orçamentário. Assim, as decisões que envolvem a elaboração do PPA, da LDO e da LOA têm um caráter secundário.

Nem as determinações legais atribuídas ao Conselho têm despertado a importância do orçamento público para além do fundo. O mero cumprimento legal pautado em uma “autorização/obrigação” tem colocado o Conselho em uma zona de conforto no que se refere ao seu papel em demandar recursos do Estado para a manutenção das políticas públicas. Esse tipo de pensamentos e práticas só reforça a tese de que o orçamento público é objeto de discussão e de decisão de uma minoria constituída por representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo, influenciados por setores dominantes do poder econômico e do poder político, alijando amplos segmentos sociais do processo decisório do orçamento público.

Além do tratamento periférico no que diz respeito às peças orçamentárias – o PPA, a LDO e a LOA –, o Conselho de Direitos tem demonstrado dificuldades em gerir o FDCA, deixando de utilizar ou subutilizando os recursos alocados nesse fundo. Isso é explicitado pelas afirmações que seguem:

Não, tem decaído, tem diminuído. Nós partimos no ano passado de quarenta e poucos milhões para vinte e poucos milhões esse ano.

[...] O governo, hoje, trabalha numa lógica que é o seguinte: ele só aumenta o recurso, em qualquer área, se aquela área conseguiu gastar o recurso do ano anterior. Então, como o Conanda é um Conselho deliberativo com uma equipe muito pequena, se ele recebeu 20 milhões esse ano, ele não dá conta de aplicar, no outro ano ele perde o recurso. Mas não é por incapacidade, é porque ele não tem equipe e pernas, apesar de serem muitos os problemas. E mais, a gente tem um problema também de que o Conanda ele não financia a política, ele trabalha com editais. Então, são pontuais, depende dos projetos que vêm. Muitas vezes as entidades têm dificuldades em lidar com o Sicom, por que os projetos são postados no Sicom. Então a gente tem uma limitação hoje, que é uma limitação através dos editais (Júlia, representante da sociedade civil no CONANDA).

Foi feito um estudo de 5 anos sobre o fundo da infância, das deliberações, do que foi conveniado, do que foi empenhado, então a execução é baixíssima. Não chega a 50%, não chega. Eu tenho o estudo. Então, a gente vê que quando o Conselho delibera demora de um a dois anos para executar o que foi deliberado, então, é muito lento o processo. [...] Há vários fatores que dificultam: a demora nos processos na máquina pública burocrática, muitas coisas como a questão das certidões das próprias entidades que têm problemas de documentação, são vários fatores, porque até você chegar no momento de conveniar muda toda uma situação. Então, você está trabalhando aqui, e na hora de conveniar você nem mais é conselheiro (Mirela, representante da sociedade civil no CEDCA).

Como eu te disse, às vezes um ou outro conselheiro até se expressa, mas não tem recursos técnicos, não tem recursos nenhum de fato para pressionar. E mais, esse é um debate que é muito ruim para eles, porque o fundo ele tem cerca de 30 milhões lá e ele nunca tem todo o dinheiro dele gasto. Todos os anos sobra dinheiro no fundo, pois não tem capacidade de implementar, e aí não tem como pedir mais. Geralmente, sou eu que faço esse debate. Alguém fala que precisa de mais dinheiro, aí eu falo: “tem um saldo de tanto, quando terminar, aí você fala para o governo que ele manda mais dinheiro”. Ou seja, não é que o governo é maldoso, não é isso que eu estou falando, é uma questão de gestão pública, eu vou tirar dinheiro dos outros sendo que está sobrando aqui, você não tem capacidade de aplicar (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

Além do distanciamento e da limitação do Conselho de Direitos em participar do processo orçamentário, o problema está em sua capacidade de gerir o FDCA. A despolitização do fundo é uma questão que se apresenta concretamente e objetivamente no cotidiano do Conselho de Direitos, embora o fundo tenha uma vinculação mais próxima às suas atribuições e ações, tratando da gestão daquilo que é inerente ao seu papel.

A dificuldade em gastar os recursos do fundo está associada à falta de conhecimento, monitoramento e de controle desses recursos, o que implica em um processo de má gestão pública e, conseqüentemente, na ineficiência no âmbito dos gastos públicos. Na medida em que o Conselho naturaliza a sobra de recursos no fundo, paradoxalmente, não se atenta às inúmeras necessidades e demandas que estão postas na área da criança e do adolescente. Para além do seu papel político, o Conselho de Direitos deve assumir a gestão do FDCA enquanto competência técnica para viabilizar o uso dos recursos ali disponíveis.

A concretude do fundo, enquanto objeto da ação cotidiana do Conselho de Direitos, impõe a necessidade de se criar estratégias de gestão capazes de superar a fragilidade e a inoperância dos Conselhos no trato de questões relacionadas ao fundo, de modo a legitimar a primazia no exercício de administrar o FDCA.

Independentemente do volume de recursos públicos existentes no fundo, o Conselho precisa assumir o compromisso de empregá-los de forma eficiente, na perspectiva de contribuir para a ampliação de políticas públicas voltadas à população infantojuvenil. Se, de um lado, o desenvolvimento de capacidades e estratégias em efetivar uma gestão qualificada do FDCA deve criar as condições objetivas para que o Conselho de Direitos venha a exercer influência sobre as decisões do orçamento público, por outro lado, o poder público deve garantir ao Conselho uma estrutura administrativa e técnica necessária para o desempenho de suas funções e atribuições em gerir o FDCA com autonomia.

Ainda no que se refere à gestão dos recursos públicos alocados no fundo, um dos entrevistados faz a seguinte afirmação:

Primeiro que, assim, o fundo, quando foi aprovado, foi uma grande inovação para a política etc. Mas ele acaba sendo um fardo para o Conselho, porque o Conselho não tem perna para fazer, o Conselho não tem os instrumentos para implementar políticas, e para você conseguir escoar esses recursos você precisa ter uma estrutura. Essa estrutura até existe, que é a estrutura da Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Ela é a gestora, de fato, tecnicamente do fundo. A lei diz que a SDH é a secretaria executiva do Conanda, ou seja, tem que dar toda a estrutura para que o Conanda funcione. Ela até tem essa estrutura, mas as decisões são tomadas pelo Conanda. Então, a gente quer fazer edital para mandar recursos para a sociedade civil de alguma forma. A única forma que tem é via edital, e tudo isso cria uma série de barreiras que as entidades, no fim das contas, não conseguem acessar. Para a sociedade civil acessar, é muito difícil, é

de uma complicação tremenda, infelizmente. O governo tem recursos institucionais para facilitar isso, mas o próprio governo que colocou essas dificuldades. Elas foram ocorrendo por questões de desvios, corrupção, aí foram se criando barreiras para evitar esse tipo de coisa. Por isso que te disse quando o cara consegue acessar o recurso não é qualquer um, ele tem estrutura. Ele não ia se meter numa dor de cabeça desse tamanho para não fazer o projeto. Ele tem capacidade, já fez outros projetos, já trabalhou com o Estado, sabe das dificuldades, sabe da burocracia extrema que é isso aí. Então, todas essas barreiras acabam concorrendo para que o dinheiro do fundo continue lá. Aí tem o lado contrário, o próprio governo tem formas de escoar muito mais rápido, de aplicar muito mais rápido, se o governo vai fazer uma transferência de recurso dentro do próprio governo, é na hora. O governo implementa, ele escoar muito mais rápido, você vê que o debate é muito complicado (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

A manifestação do conselheiro reforça a dimensão técnica da gestão de recursos públicos, explicitando as dificuldades que estão postas às entidades da sociedade civil em acessar os recursos do fundo. Isso exige conhecer a dinâmica do processo de gestão, com vistas a facilitar a implementação dos recursos públicos alocados no FDCA.

A pesquisa indica que a utilização dos recursos provenientes do fundo se restringe às entidades da sociedade civil com capacidade técnica em acessá-los e aplicá-los, colocando em risco a democratização do fundo em virtude da condição diferenciada entre as entidades, prevalecendo os critérios de cunho meritocrático e seletivo.

A gestão da coisa pública, ao ser permeada por um processo de burocratização, permite uma condição privilegiada ao poder público em controlar os recursos, com vistas a atender aos seus interesses, enquanto as entidades da sociedade civil são consideradas ineficientes no gasto dos recursos do fundo.

Compreender o modelo de gestão pública burocratizado e centralizado no poder público é um dos desafios dos segmentos da sociedade civil, representados no Conselho de Direitos, no sentido de reverter o direcionamento político do processo de gestão pública.

No que diz respeito à gestão dos recursos alocados no fundo, verifica-se a forte influência do poder público no seu direcionamento, conforme explicita os entrevistados:

Hoje, o poder público consegue ainda trazer a pauta para a utilização do recurso. A sociedade civil precisa se organizar para tencionar. Por exemplo, a gente quer isso, quer que isso seja colocado no orçamento para ações de prevenção, na área da violência, mas na hora de executar, de mostrar o projeto, a gente tem muita dificuldade. O governo já vem com a coisa pronta (Mirela, representante da sociedade civil no CEDCA).

Eu acho que sim. O Conselho, o estado, tem diversos Conselhos, mas o CEDCA ele tem uma força muito importante. Assim, até diferencial dos outros Conselhos, pela própria questão dele ter um fundo que agrega bastante valor financeiro, né? Ele tem muito poder nas suas decisões. E, até hoje, pela situação que o Conselho se encontra, desta secretaria especificamente, o Conselho consegue influenciar em bastante coisa (Gustavo, representante do poder público no CEDCA).

Com certeza, com certeza, a Escola de Conselhos é uma política pública, e, se ela é uma política pública, deveria ser financiada com recursos do governo, e, hoje, é o fundo que financia a Escola de Conselhos. Na verdade, sempre foi o fundo que financiou. O fundo sempre financiou a Escola de Conselhos. Não é que isso é ruim, não, muito pelo contrário, a gente consegue manter a Escola de Conselhos hoje, no Brasil inteiro, por causa do recurso do fundo nacional. Mas se ela é uma política, ela tem que ser financiada pelo órgão executor (Júlia, representante da sociedade civil no CONANDA).

Muitas das vezes, as áreas, no caso a SDH, como tem pouco recurso, acaba vendo no fundo uma possibilidade de continuar suas ações, que deveria ser continuidade das ações governamentais. Não deveria depender dos recursos do fundo. Nessa lógica, a nossa incidência é muito pequena. [...] Esse ano que conseguimos avançar um pouco, porque antes esse recurso financiava todos os programas da SDH. No ano passado, nós financiamos uma linha que não pertencia à SDH, que foi a participação de crianças e adolescentes, que é nosso foco. Esse ano, nós construímos uma linha que é a linha de construção dos Planos Decenais (Gabriel, representante da sociedade civil no CONANDA).

O que pode ser constatado a partir da pesquisa é uma relação perversa entre o Estado e a sociedade civil, de maneira que o Estado passa a ver o FDCA como receita garantida para executar ações do seu interesse. Nesse sentido, o fundo se configura como um campo fértil de manipulação do Estado, o que nem sempre é percebido pelos segmentos da sociedade civil.

Diante da sua ineficiência, o Conselho de Direitos cede o papel de protagonista ao poder público na gestão do fundo, na medida em que, nas palavras de Fernando, representante do poder público no CONANDA, “[...] acaba sendo um

fardo para o Conselho, porque o Conselho não tem pernas para fazer, o Conselho não tem os instrumentos para implementar políticas, e para você conseguir escoar esses recursos você precisa ter uma estrutura”. Isso tem determinado o monopólio dos setores governamentais em torno das decisões sobre o fundo. A alteração desse quadro exige um movimento propositivo do Conselho de Direitos e dos segmentos sociais envolvidos, no sentido de ampliar o seu domínio sobre a gestão pública.

O Conselho de Direitos deve assumir politicamente a defesa da sua prerrogativa de gestor do fundo, exercendo sua autonomia e a sua independência a partir de uma ação competente na gestão dos recursos do fundo. A destinação desses recursos não pode estar pautada apenas na perspectiva de satisfazer aos interesses do poder constituído, mas deve ser submetida aos critérios públicos construídos coletivamente pelo próprio Conselho de Direitos, com a participação ativa da sociedade ali representada.

No âmbito da gestão do FDCA, a pesquisa expressa uma contradição na relação entre o poder público e o Conselho de Direitos. É de competência do Conselho decidir sobre a destinação de recursos do fundo, no entanto, é o Poder Executivo que vem determinando o destino do referido recurso. Isso pode ser confirmado a partir da seguinte afirmação:

O Fundo da Infância acaba vindo suprir, muitas vezes, a política da infância, ao invés do Conselho cobrar o que as secretarias poderiam fazer dentro do seu orçamento próprio (Mirela, representante da sociedade civil no CEDCA).

Explicita-se a condição de subalternidade do Conselho ao poder público, ao aceitar que o fundo seja utilizado como aporte orçamentário para atender às necessidades governamentais. Isso significa uma prática autoritária e verticalizada, que não contribui para a democratização das decisões na gestão das políticas públicas. Prevalece o caráter centralizador e impositivo daqueles que estão na direção do Estado brasileiro em detrimento de um modelo de gestão transparente e democrático.

A falta de autonomia do Conselho de Direitos e a imposição do poder público são explicitadas e reforçadas pela seguinte manifestação:

A gente tem todo ano um trabalho muito grande para que o governo federal não contingencie os recursos, nem do FIA e nem os recursos para criança e adolescente. A gente tem sido atendida pelo governo federal, desde o governo do presidente Lula na questão de não fazer esse contingenciamento. Então, a gente tem também essa entrada aí, essa incidência. Mas a gente ainda tem muito que caminhar. [...] A partir do momento que a gente solicitou que isso não fosse feito mais, eles atenderam, atenderam a solicitação de não contingenciar recursos do fundo. Não deveria ter, porque o FIA está sobre a gestão do Conselho, a gente vê que são as questões administrativas, aquelas que a gente não dá conta do acompanhamento, o positivo é que o governo tem atendido (Júlia, representante da sociedade civil no CONANDA).

A ausência da direção política, por parte do Conselho de Direitos, permite o contingenciamento dos recursos públicos, o que fragiliza sua autonomia e sua legitimidade em interferir sobre a decisão impositiva dos cortes. Nessa perspectiva, a ação política do Conselho de Direitos deve ser contundente em defender a sua condição de órgão público autônomo e não subordinado ao poder constituído, zelando pela consolidação do espaço público deliberativo e democrático.

4.7 O CARÁTER PÚBLICO DAS INFORMAÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO

Outro elemento abordado na pesquisa foi o caráter público das informações sobre o orçamento público, no sentido de conhecer como o Conselho de Direitos tem assegurado a publicização dessas informações à sociedade. A configuração enquanto espaço público impõe ao Conselho de Diretos a obrigação de garantir o acesso à informação de modo ágil e transparente, explicitando de forma ampla sobre a tomada de decisões no âmbito desse espaço, em especial quando se trata das decisões vinculadas ao orçamento público. Algumas falas indicam a concepção de caráter público que conselheiros têm:

Na verdade é público, porque eles vão lá, apresentam, porque a gente disponibiliza no site, se só isso for suficiente para considerar caráter público. [...] As secretarias vão lá para apresentar porque eles precisam de uma resolução, eles precisam apresentar, formalizar isso (Paula, representante da sociedade civil no CMDCA).

O conselho ele é um ambiente público, ele não é restrito aos conselheiros, e o processo de chamamento do conselho ele tem se ampliado. Antes, o CMDCA era um ambiente não restrito, ele sempre foi público, mas quem sabia das reuniões do CMDCA? Quem

participava do CMDCA. De fato quando nós ampliamos isso e hoje quando você vai no CRAS você percebe que tem um cartaz lá com a agenda das reuniões do CMDCA. Qualquer um pode participar e ter acesso a informação e também ao conhecimento. É no espaço do Conselho, numa reunião do Conselho, que todo mundo pode ter acesso. Então, assim, expandir a informação da agenda para o público para que de fato a população, a sociedade civil, possa fazer parte do processo, possa vir participar do processo, faz com que se amplie (Giovana, representante da sociedade civil no CMDCA).

No conselho, a controladoria vai fazer a exposição, acho que de quatro em quatro meses, do orçamento, da execução orçamentária e todas as vezes faz também a apresentação do orçamento criança. Então, as audiências públicas na câmara elas são expostas todo o orçamento e o orçamento criança, é dado um espaço e é uma exigência legal de apresentação do orçamento criança, não só nos valores, mas também nas ações que estão sendo desenvolvidas. Eu acho isso extremamente importante, a exposição quantitativa, mas também a exposição qualitativa. Então o site da prefeitura expõe essas informações (Maira, representante do poder público no CMDCA).

Eu acho que hoje tem em função dessa transparência que acontece, dessa deliberação do conselho de bimestralmente a gente ter acesso às informações, está sendo levada para a plenária do conselho, a gente faz a publicização para todas as instituições participarem dessa reunião, então nós estamos conseguindo, sim, ter essa transparência (Solange, representante do poder público no CMDCA).

Além da gente ter a própria proposta orçamentária disponibilizada no site do estado, no site da Secretaria da Fazenda, da Secretaria de Planejamento, além desse instrumento estar lá, mensalmente, eu apresento aos conselheiros um balancete e um demonstrativo acompanhando a receita, a entrada do recurso, como ele está sendo executado, quais deliberações estão empenhando e pagando, se houve estorno de empenho, se houve estorno de pagamento. Então, esse acompanhamento mensal que nós fazemos com o conselho também é disponibilizado no portal da transparência. Então, quando nós disponibilizamos isso no portal, nós estamos permitindo o acesso à população (Ingrid, representante do poder público no CEDCA).

Veja, todo mês é apresentado pelo financeiro, que funciona assim, né? O CEDCA, ele, quem controla a parte administrativa dele acaba sendo a secretaria aqui. Então são os servidores. Todo mês é disponibilizado ao conselho e aos conselheiros exatamente quanto foi gasto, quanto foi recebido do fundo tal (Gustavo, representante do poder público no CEDCA).

Existe uma compreensão limitada por parte do Conselho de Direitos quando ele reduz o caráter público da informação somente ao âmbito do *site* oficial

de um órgão público, à fixação de cartaz indicando a agenda das reuniões dos Conselhos ou mesmo ao contar com a participação de um representante do Poder Executivo para prestação de contas. A mera prestação de informação sobre os recursos que foram aplicados na área da criança e do adolescente não pode ser considerada como expressão da transparência, na medida em que é atribuição legal, tanto do poder público quanto do Conselho de Direitos, prestarem as informações à sociedade. O alcance de sua publicização é que garante a transparência para além de uma perspectiva endógena do processo de informação.

Cabe ao poder público manter informando a sociedade civil acerca das decisões tomadas sobre os seus atos dentro da administração pública, não se restringindo apenas ao cumprimento de exigências legais previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei 12.521/11. A referida lei, especificamente em seus art. 6º e 7º, estabelece que todo cidadão poderá solicitar informações públicas, desde que não classificadas como sigilosas.

Embora haja alguns avanços no campo de acesso às informações públicas, prevalecem, na realidade brasileira, algumas dificuldades na implementação dessa prática, na medida em que a população carece ainda do estímulo à participação no controle social para fiscalizar e monitorar a administração pública. A linguagem extremamente técnica tem desencorajado a sociedade a buscar as informações necessárias e transformá-las em um potencial instrumento de luta para garantir os seus direitos.

Nessa perspectiva, é de responsabilidade dos segmentos da sociedade civil organizada buscar as informações de seu interesse para subsidiar a elaboração de um olhar crítico sobre os atos do poder público. É preciso que a população desenvolva a capacidade de avaliar se as informações repassadas atendem aos interesses coletivos ou, se são apenas informações que o poder público tem interesse em publicizar. Além disso, torna-se urgente a superação das estratégias utilizadas pelo poder público em dificultar o acesso às informações no âmbito da coisa pública. Portanto, não basta somente o cumprimento dos atos legais e burocráticos em fornecer informações, mas é necessário contextualizá-las de maneira sócio-histórica, mediadas por um espaço público, composto por sujeitos políticos capazes de expressar o processo deliberativo em defesa do interesse democrático da sociedade, garantindo o caráter público daquilo que é público.

A concepção de público envolve o debate plural e o encontro entre os pensamentos diversos, mobilizada por interesse público, permeada de ideias e posições de cunho político e ideológico. Portanto, somente a presença das diferentes forças não garante que os atos formais exigidos por lei transformem os espaços dos Conselhos de Direitos em arenas de disputa, envolvendo diferentes sujeitos sociais/políticos.

As falas dos entrevistados demonstram que o Conselho de Direitos ainda não está revestido de força política para protagonizar o processo da publicização, com vistas a fortalecer o seu caráter público e a transparência das ações sobre a coisa pública. Isso é explicitado a partir das seguintes afirmações:

Ele é um espaço público, porém as medidas para que se torne a visibilidade do orçamento eu acho que ainda tem muito a desejar. [...] A publicização, a divulgação, falta, nós não conseguimos atingir ainda essa esfera (Mirela, representante da sociedade civil no CEDCA).

Hoje, infelizmente a gente não consegue, não tem essa divulgação mesmo. Não consegue dar essa acessibilidade (Pedro, representante da sociedade civil no CEDCA).

Eu acho que não. Eu acho que ainda a gente não consegue dar visibilidade nem às ações que o Conanda faz dentro do orçamento. [...] Eu acho, assim, que a gente tem muito, muito ainda a oferecer e a gente ainda não oferece para socializar ao máximo, o PPA, a LDO e a LOA. Acho que a gente ainda não consegue fazer isso, tem muita dificuldade, até porque a dificuldade é interna também, dos próprios conselheiros, de entender, de ter segurança em relação ao que é o PPA, como é que a gente faz a incidência dentro desse programa, se essas informações que chegam para gente são verdadeiras, se não são verdadeiras, se são maquiadas e não são maquiadas (Júlia, representante da sociedade civil no CONANDA).

Não, não, a publicização ela é muito pequena e muito pontual ainda. Nós precisamos caminhar muito nisso aí, mas muito mesmo. Primeiro, começa no processo de construção do processo, do próprio documento da peça orçamentária. Quem que sabe o que é rubrica, quem é que sabe o que é programa, só quem é especialista em contabilidade. Não há um trabalho, não há uma preocupação, aí a gente pode dizer assim, não há uma preocupação do governo e não há uma preocupação da sociedade em entender como funciona. [...] Então, por um lado, há um desconhecimento por parte da sociedade e, por outro lado, há uma falta de intenção dos governos. E aí, não é só esse governo, são todos os governos, em fazer com que essa informação se torne o mais possível pública. Isso vai da forma que você consegue entender a peça orçamentária, mas até a linguagem.

Então, a linguagem é o “economês”, ou seja, é feita para ninguém entender. Só vai entender quem é contador, quem é economista, quem é especialista. O cidadão comum, para entender um negócio daquele..., né? É raro a cidade que você vê aquela placa lá dizendo quanto foi gasto no município. Os sites, pesquisas demonstram que 90% das cidades brasileiras não têm site. Quer dizer, se não tem site, como é que publiciza as informações sobre orçamento? É o decreto publicado na porta da prefeitura. Nem todo mundo tem internet, mas mesmo assim, se você publicizasse em site, você já teria um meio, e grande parte da população já teria acesso a essa informação, se assim desejasse. E quando a prefeitura tem site, e o estado, todos os estados tem site, quando eles publicizam, aí vem a questão da linguagem, porque a linguagem não é entendível, a fonte é colocada na fonte pequena, e aí você tem que ter uma lupa que multiplica 10 vezes, porque a fonte é 0,2. Não é nem 2, e aí para você não ver mesmo. Se por um lado tem um discurso, por outro lado tem uma prática que não condiz com esse discurso (Felipe, representante da sociedade civil no CONANDA).

As informações elas até se tornam públicas, mas compreender as informações, falando a partir de mim que estou conselheira no momento, né? Compreender todo o processo, porque lançar uma planilha, deixar a disposição para que as pessoas vejam as informações. Ver não significa compreender. Isso dá parte dos próprios conselheiros. [...] Então, a transparência até existe, mas o fato da informação estar à disposição nem sempre significa que ela de fato é pública, o que prejudica o caráter público. A não compreensão dos dados prejudica a informação, de fato, é uma informação que você faz o quê com ela. [...] A gente ainda está distante. Nós precisamos investir mais em conhecimento, que as pessoas saibam o que é o espaço do Conselho (Giovana, representante da sociedade civil no CMDCA).

O conselho não tem tido estratégias para explicitar as informações em relação ao orçamento. Algumas vezes, o projeto do OCA chegou a ser financiado pelo fundo, mas isso não faz parte da rotina do dia a dia do conselho, não. O Conselho não se presta à divulgação desse tipo de coisa, não (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

As falas remetem a um Conselho de Direitos frágil de conhecimento sobre a capacidade organizativa da sociedade, acrítico e passivo da sua própria condição de impulsionador de mudanças, perdendo sua autonomia para defender o interesse público. Embora os conselheiros reconheçam que sua atuação não tem contribuído para dar visibilidade às suas ações, ao mesmo tempo, apontam para as dificuldades do poder público em tornar as informações mais acessíveis ao domínio da população.

Quando as informações envolvem as deliberações sobre o destino dos recursos públicos, o problema ganha dimensões técnica e política. As condições objetivas do Conselho em tratar desses dois elementos, no mesmo movimento e na sua própria contradição, são inexistentes. A falta de vontade política em superar a linguagem técnica, incompreensível para o cidadão comum, é o que fortalece o poder público em manter a sociedade civil sob seu domínio, tirando dela o “olhar público” sobre as suas ações. A postura autoritária na gestão pública tem se expressado pela resistência em transformar os critérios técnicos e contábeis em um conteúdo de mútua compreensão: o orçamento público traduzido para a compreensão pública e a população apropriando-se desse conhecimento para lutar pelos seus direitos, materializando o valor democrático da participação ativa sobre a coisa pública.

Um dos entrevistados demonstra não acreditar na capacidade do poder público em alterar a relação entre o Estado e a sociedade civil.

O governo cumpre até onde ele pode. Essa é minha opinião. O governo não vai conseguir dar a informação de qualidade para todo mundo, do jeito que todo mundo quer. Então, o governo tem que abrir as portas. Agora, para entender tudo isso tem que ter um tratamento diferenciado. E aí é uma tarefa da sociedade civil organizada, do próprio cidadão, de ir atrás dessas informações. Realmente no que dá para estruturar, com certeza tem coisa para melhorar, não tenha dúvida disso, mas eu sei que a ação do Estado nesse sentido é limitada. Não tem pernas para isso. Uma estratégia, no meu ver, é trabalhar com os dados abertos, deixar que a sociedade acesse esses dados e trabalhe com eles do jeito que quiser e na hora que quiser. [...] Se você for pensar bem, a sociedade civil organizada tem poucos que trabalham com esses temas. Mas as mídias, os jornais, trabalham muito bem com isso. Se você for pegar os principais jornais do país, eles têm áreas dedicadas a isso, conseguem fazer infográficos que às vezes informam até o governo, conseguem decifrar e informar (Fernando, representante do poder público no CONANDA).

O que se perde de vista é a perspectiva de situar o Conselho de Direitos no contexto sociopolítico da democracia deliberativa, ativando a vontade política de romper com os modelos autoritários de gestão que orientam as decisões sobre a coisa pública, criando uma nova esfera pública. Isso

[...] exige opção madura, o que se chega após o confronto com as outras posições, embasada em crítica interna; exige o tratamento do

ponto de vista alheio a partir dele mesmo, antes de refutar; e exige muita renúncia, porque consenso é talvez muito mais a média das desigualdades toleradas do que a média das igualdades fortuitas e impingidas (DEMO, 1989, p, 57).

Isso implica a constituição e a consolidação de espaços coletivos formados por sujeitos sociais reconhecidos e legitimados pela sua capacidade de dialogar, negociar e assumir compromissos que atendam aos interesses tanto do Estado, como da sociedade civil organizada, por meio da politização dos problemas. É o bem público que está em questão. É nesse espaço público que deve prevalecer as manifestações de ideias e de opiniões divergentes, espaço esse a ser reconstruído por argumentos consistentes do grupo que dele participa, nesse caso específico, trata-se do Conselho de Direitos.

Dessa forma, tanto o Estado quanto a sociedade civil precisam criar as condições objetivas necessárias para garantir o processo da publicização como meio de expressão do caráter do público mediado pela informação. Que a relação horizontal entre o Estado e a sociedade civil ganhe a visibilidade necessária como produtores de informações, em um contexto em que a informação tem importância fundamental na sociedade contemporânea. A transparência das informações de natureza pública está em potencializar e efetivar a dimensão política do orçamento público, desde que o debate seja politizado nos diversos espaços que envolvam a relação Estado e sociedade civil

O que se espera é que o Conselho de Direitos tenha a capacidade de ampliar as discussões para além das questões endógenas, assumindo um compromisso social e político em defesa da transparência no âmbito da gestão pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dimensão política do orçamento público passa pela decisão compartilhada, entre Estado e sociedade civil organizada, sobre os assuntos de interesse público, por meio da constituição de espaços de diálogo e de negociação, com vistas a definir prioridades a serem incluídas no orçamento público. As deliberações sobre o destino dos recursos públicos implica o debate ampliado e plural, o que possibilita a valorização da diversidade de opiniões, de modo que todos os participantes desse processo assumam uma posição política em defesa da qualidade na gestão dos gastos públicos. Ao explicitar os interesses que estão dados no processo orçamentário, vislumbra-se a perspectiva de avançar na construção de ações coletivas capazes de influenciar no orçamento público.

Reconhecer a dimensão política de tal orçamento é compreendê-lo como objeto de disputa das diversas classes sociais, superando, assim, a visão reducionista de mera peça técnica e/ou de ferramenta do planejamento burocrático. Ampliar o acesso às decisões sobre o orçamento público é um processo eminentemente político, o que resulta na formação de sujeitos coletivos capazes de acionar suas forças mobilizadoras para promover as mudanças necessárias do contexto sociopolítico em que estão inseridos, como resultantes do amadurecimento da gestão democrática e da cidadania plena.

No entanto, o debate sobre o orçamento público ainda não faz parte do cotidiano do Conselho de Direitos. Nem o cidadão comum, tampouco a sociedade civil organizada, toma consciência de sua força política em tencionar o poder constituído nas deliberações sobre a destinação de recursos públicos que financiam as políticas sociais públicas. A expressão da dimensão política do orçamento público exige uma postura diferenciada tanto do Estado como da sociedade civil. Ao Estado, compete respeitar a autonomia dos Conselhos de Direitos em suas deliberações, legitimando-os enquanto espaços públicos de defesa do interesse público. Por sua vez, cabe à sociedade civil ampliar as diferentes formas de ações coletivas, com vistas a fortalecer a organização e a mobilização social no controle do cumprimento das obrigações do Estado, democratizando, assim, a gestão dos recursos públicos.

A sociedade brasileira é marcada pela despolitização dos assuntos de interesse público, postura tanto do poder constituído quanto da sociedade civil, reflexo de uma história em que a gestão pública foi desenhada com base em

práticas de caráter autoritário e patrimonialista, prevalecendo uma perspectiva antidemocrática e impositiva. No contexto atual, sob a égide do neoliberalismo, as questões cultural, social e política também são influenciadas pela individualização e pelo enfraquecimento dos movimentos sociais, desqualificando todas as ações que contemplam a dimensão política das lutas em defesa dos interesses coletivos. Ainda é bastante naturalizada a ausência do protagonismo político e social da população no processo decisório que envolve a administração pública, no caso específico deste estudo, o orçamento público. Os princípios neoliberais, além de provocarem o esvaziamento da esfera pública, promovem a negação de direitos e a despolitização dos espaços públicos.

Dessa maneira, embora a Constituição Federal de 1988 tenha instituído espaços públicos em busca de democratizar a gestão pública, o campo da política está por ser construído, exigindo o protagonismo do Conselho de Direitos como locus de disputa, do exercício do diálogo, do respeito à diferença, da habilidade na negociação, para o reestabelecimento de uma democracia participativa no trato da coisa pública. Contudo, o surgimento dos Conselhos de Direitos pouco alterou as práticas impositivas do poder constituído, o que requer ações propositivas com capacidade de alterar o quadro atual, marcado por um modelo de gestão pública antidemocrático.

Apesar do longo caminho já percorrido pelos Conselhos, sem qualquer intenção de culpabilizá-los, são muitos os problemas que comprometem o exercício cotidiano de suas funções e atribuições, situação que, somadas à falta do exercício da participação e do controle social, tem se expressado em poucos avanços no processo de influir nas ações do poder público. O Conselho de Direitos tem dificuldades em se apropriar do processo orçamentário, frente a ausência de domínio sobre o assunto. Diante disso, é preciso que o poder público cumpra com sua obrigação em tornar o mais acessível possível o entendimento das questões vinculadas ao orçamento, e, ao mesmo tempo, é imprescindível que a sociedade civil amplie as iniciativas em apreender e compreender a dinâmica orçamentária.

Assim, historicamente, a definição das prioridades do orçamento público continua sob a condução do Poder Executivo, que, influenciado pelos setores preponderantes, tolhe a autonomia e a independência do Conselho de Direitos. A subserviência ao poder constituído fragiliza o seu enfretoamento às ingerências governamentais. Portanto, o seu alijamento tem sua história vinculada a uma relação

verticalizada e autoritária instituída no Brasil, revestida de uma velha roupagem travestida de “nova”. O modelo de gestão pública autoritário e burocrático tem refletido nas decisões coletivas de interesse público, sem expressar os anseios e as necessidades de setores excluídos desse processo decisório. O Conselho de Direitos não estabelece uma relação direta entre a formulação das políticas públicas e as decisões orçamentárias. Com isso, o Conselho deixa de pensar a política pública e o seu financiamento, em um mesmo movimento, permeado por contradições. Sendo assim, a dimensão política do orçamento público impõe a necessidade de o Conselho de Direitos ampliar seus horizontes, superando práticas, princípios e valores que ainda comprometem a democratização da gestão pública brasileira.

Perante a condição de subalternização e de subordinação que o Conselho de Direitos está submetido ao poder constituído, é visível o valor secundário dado ao orçamento público, comprometendo sua dimensão política no processo de deliberação sobre os gastos públicos. Se, de um lado, a insuficiência de investimentos na área da criança e do adolescente é escamoteada e despolitizada pelo Conselho de Direitos, na medida em que se desvincula o processo de formulação das políticas públicas das decisões que permeiam o orçamento público, de outro lado, o poder público vem descumprindo o princípio constitucional da Prioridade Absoluta, precarizando as políticas públicas diante de baixos investimentos praticados pelo Estado brasileiro na área da criança e do adolescente.

Para tanto, torna-se condição o diálogo constante e permanente entre o Conselho e o poder constituído, de forma que o orçamento público deixe de ser um mero acessório técnico de implementação das políticas públicas, passando a ser considerado um instrumento político legítimo de defesa dos serviços públicos de qualidade no atendimento necessário à população infantojuvenil.

O Conselho de Direitos vem priorizando pautas pontuais e emergenciais, comprometendo o planejamento das políticas públicas, com suas práticas de cunho imediatista, em detrimento de políticas públicas de caráter universal. Além disso, a ausência de um diagnóstico da realidade social tem inviabilizado a construção de um processo de reflexão sobre os problemas que estão postos no cotidiano dos Conselhos, tornando-os reféns da agenda política imposta pelo poder público. A cultura do planejamento, então, não tem sido uma prática comum adotada pelo Conselho de Direitos, o que compromete a definição de prioridades em curto, médio

e longo prazos, não permitindo que o Conselho de Direitos se antecipe às investidas do poder público em contingenciar recursos importantes para a efetivação dos direitos previstos no ECA.

O descredenciamento do Conselho de Direitos enquanto espaço de luta política no âmbito da gestão pública, tanto por parte do Estado como da sociedade civil organizada, está na sua incapacidade de produzir argumentos políticos consistentes para alterar a realidade social de crianças e adolescentes. Nessa linha de raciocínio, as Conferências também têm se reduzido à mera formalidade burocrática, perdendo assim sua legitimidade, ao não serem reconhecidas como importantes espaços políticos de decisão. Isso tem contribuído para a despolitização das demandas e das necessidades da população infantojuvenil.

O Conselho de Direitos, ao restringir sua competência apenas à administração dos recursos públicos vinculados ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, secundariza a discussão sobre o orçamento público enquanto instrumento político garantidor da implementação das políticas públicas de caráter universal. Ao se debruçar apenas sobre a administração do fundo, o Conselho produz um efeito perverso sobre as ações de atenção à criança e ao adolescente: políticas públicas emergenciais e pontuais. Nessa perspectiva, o Conselho não se reconhece e não é reconhecido como partícipe ativo do processo orçamentário.

Para qualificar a aplicação e a gestão dos recursos públicos voltados para a área da criança e do adolescente, compete ao Conselho de Direitos decifrar as contradições no âmbito das ações governamentais, bem como da sociedade civil organizada, o que implica em construir uma instrumentalidade técnica, metodológica, ética e política, mediada por uma rede de controle e pressão social e subsidiada por um sistema de informação e comunicação, garantidor do processo de transparência pública.

No entanto, a postura adotada pelo Conselho de Direitos, ao naturalizar a omissão do poder constituído em fornecer informações de caráter público sobre o orçamento, coloca em risco a visibilidade que o Estado deve dar às suas ações. A transparência e a publicização de questões inerentes à coisa pública devem ser princípios defendidos e praticados pelo Conselho de Direitos, com vistas a estabelecer um olhar crítico sobre as ações do Estado brasileiro, tornando-as objetos de interesse coletivo e abertas à apreciação dos diferentes atores sociais.

Ao se configurar como um campo de luta política, as decisões que orientam a construção do orçamento público exigem a participação da sociedade civil organizada como forma de superação de sua apatia e de sua passividade política manifestas nos dias atuais. Portanto, é preciso que o Estado brasileiro submeta o orçamento público aos olhares de todos aqueles que o financiam a partir de suas contribuições tributárias. Assim, compete ao Conselho de Direitos redimensionar seus conhecimentos e suas práticas sobre o orçamento e o fundo público, de modo a instituir novas formas de participação e de controle social, ocupando os espaços públicos como lócus de tensão e de interesses contraditórios, e, com isso, potencializar o seu caráter eminentemente político. Isso requer a politização dos problemas que afetam a vida cotidiana dos sujeitos sociais, de modo a qualificá-los para a construção de práticas que alterem de forma significativa as estruturas que reproduzem as desigualdades sociais.

Assim, o estudo permitiu compreender que a atuação do Conselho de Direitos no trato do orçamento público é, em parte, o reflexo e o resultado do processo de exclusão da sociedade civil das decisões sobre a coisa pública, determinada por práticas e princípios antidemocráticos que historicamente permearam a gestão pública no Brasil. A convicção construída como resultado do processo dessa pesquisa é a de que o Conselho de Direitos, como instrumento de luta coletiva, mediado pela política, ainda está em processo de construção, o que requer o exercício cotidiano de ações capazes de reafirmar e de consolidar a dimensão política no trato da coisa pública. Portanto, a expressão da dimensão política do orçamento público implica tratá-lo como um campo carregado de contradições e mediado pela tensão, pela negociação e pelo diálogo, tendo por primazia decisões compartilhadas entre Estado e sociedade civil em defesa do interesse público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

ARENDT, Hannah. **O que é política**: fragmentos das obras póstumas compilados por Úrsula Ludz. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. **A condição humana**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. *In*: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. p. 44-63.

BENEVIDES, Maria Victoria. **O que é formação para cidadania**. São Paulo: Abong, jan. 2000. Entrevista concedida à Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais. Entrevistador: Silvio Caccia Bava. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em: 17 ago. 2006.

BOMFIM, Manoel. **O Brasil nação**: realidade da soberania brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

BORON, Atilio A. **A coruja de minerva**: mercado contra a democracia no capitalismo contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento. *In*: SALVADOR, Evilasio *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 31-58.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 13 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 3 fev. 2014.

_____. **Lei nº 12.521, de 11 de novembro de 2011**. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Educação e da Cultura

e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor global de R\$ 135.786.558,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. 11 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 17 mar. 2014.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. *In*: _____; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. p. 43-65.

_____; MENEZES, Juliana Souza Bravo de. Participação social e controle social na saúde: a criação dos conselhos de gestão participativa no Rio de Janeiro. *In*: _____ (Org.). **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 273-292.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. *In*: SALVADOR, Evilasio *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 93-122.

BURGOS, Raúl. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. *In*: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 127-166.

CARVALHO, Carlos Eduardo. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores *In*: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 99-110.

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

_____. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

_____. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na política de assistência social? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 72, p. 119-144, nov. 2002.

_____. **Desafios para o controle social**: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

_____. Sociedade civil e controle social: desafios para o serviço social. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza Bravo; MENEZES, Juliana Souza Bravo de (Org.). **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 293-306.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 51-66.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. *In*: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 25-44.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DEMARTINI, Zeila de Brito Fabri. Trabalhando Com Relatos Oraís: Reflexões a Partir de Uma Trajetória de Pesquisa. *In*: LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo (Org.). **Reflexões sobre a pesquisa sociológica**. São Paulo: CERU, 1992. (Coleção Textos, 3).

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em Ciências Sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SINDIFISCO – SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **A progressividade na tributação brasileira**: por maior justiça tributária e fiscal. São Paulo: Dieese/Ipea/Sindifisco, 2011.

DINIZ, Eli. Globalização, democracia e reforma do estado: paradoxos e alternativas analíticas. *In*: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999. p. 91-103.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Conselhos de Direitos e intervenção profissional do serviço social. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza Bravo; MENEZES, Juliana Souza Bravo de (Org.). **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 307-336.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado**. 5 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. Brasil: da república oligárquica ao estado militar. *In*: _____ (Coord.). **Brasil: tempos modernos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 1-23.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da nossa época, 84).

GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 113-140, jan./abr. 1996.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Villela. As Dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. *In*: MOTA, Ana Elisabete *et al.* (Org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Opas/OMS/Ministério da Saúde, 2008. p. 161-196.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru: Edusc, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. Especial, p. 37-45, 2007.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. *In*: SALVADOR, Evilasio *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 59-92.

MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. *In*: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 189-206.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*: _____ (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 9-29.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012

NEVES, Ângela Vieira. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. *In*: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 395-420.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **Em defesa da política**. São Paulo: Senac, 2001.

_____. **Um estado para uma sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NOVAIS, Fernando Antônio. **Estrutura e dinâmica do antigo sistema colonial**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

_____; MOTA, Carlos Guilherme. **A independência política do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: uma guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 22, p. 8-28, out. 1988.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In*: _____; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 55-81.

_____. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. *In*: _____; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 15-45.

PAOLI, Maria Célia. O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política. *In*: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 221-256.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PINSKY, Jaime. **A escravidão no Brasil**. 16. ed. São Paulo: Contexto, 1998.

POGREBINSCHI, Thamy. Marx e a verdadeira democracia: a autodeterminação contra a soberania. *In*: GALVÃO, Andréia (Org.). **Marxismo, capitalismo, socialismo**. São Paulo: Xamã/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2008. p. 225-240.

POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. Possíveis contribuições de Charles Taylor para o orçamento público: desafios para as políticas públicas. **Revista de políticas públicas**, São Luiz, v. 18, n. 1, p. 155-168, jan./jun. 2014.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução política do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

_____. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense/Publifolha, 2000. (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. Reflexão Metodológica – reflexão tecnologia: convergências e contrastes. *In*: _____. **Variações sobre a Técnica do Gravador no Registro da Informação Viva**. São Paulo: T.A., 1988. p. 27-32.

_____. **O Pesquisador, o problema da pesquisa, a escolha de técnicas – Algumas Reflexões**. São Paulo: CERU/USP, 1992. p. 13-29. (Coleção Textos, n. 3).

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 109-116, mar. 2006.

_____. Democratizar a gestão de políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. *In*: MOTA, Ana Elizabete *et al.* (Org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Opas/OMS/Ministério da Saúde, 2008. p. 73-87.

REZENDE, Maria José de. As reflexões de Raymundo Faoro sobre a transição política brasileira nos anos 1989 e 1990. **Política & Sociedade**, Florianópolis – SC, n. 9, p. 91-121, out. 2006a.

_____. A interpretação de Raymundo Faoro acerca dos procedimentos não-democráticos do governo Collor: uma análise da transição política brasileira nos anos de 1991 e 1992. **Iberoamericana**, Berlim – Alemanha, v. 6, n. 23, p. 35-54, 2006b.

_____. A história da democracia ainda não começou” no Brasil, afirmava o jurista Raymundo Faoro no início da década de 2000. **Nômadias**: Revista Crítica de Ciências Sociais y Jurídicas, Madrid – Espanha, v. 24, n. 4, p. 329-342, 2009.

_____. A substancialidade dos procedimentos oligárquicos no Brasil entre 1995 e 1998: as análises de Faoro. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 61, p. 183-201, jan./abr. 2011.

SALVADOR, Evilasio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? *In*: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 79-92.

_____. Crise do capital e o socorro do fundo público. *In*: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Org.). **Capitalismo em crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010a. p. 35-63.

_____. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010b.

_____. Financiamento tributário da política social no pós-real. *In*: SALVADOR, Evilasio *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.

_____; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Implicações da crise no financiamento e no controle democrático das políticas sociais. *In*: ENPESS – ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 13., 2012, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora, 5-9 nov. 2012. CD-ROM.

_____. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de políticas públicas**, São Luiz, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SANTOS, Cristiano Alexandre dos. **A dimensão política no(a) professor(a) da licenciatura em história da UnUS de Goiás e Morrinhos da UEG (1999-2010)**. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2010.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. Petrópolis: Vozes, 1999.

SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros. *In: SICSÚ, João (Org.). Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 111-120.

SILVA, Giselle Souza. Dívida pública e política social no governo Lula: fundo público sob o jugo do capital portador de juros. **Ser social: revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 81-103, jan./jun. 2011.

SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. *In: LUIZ, Danuta E. Cantoia (Org.). Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas*. São Paulo: Veras Editora, 2010. p. 29-54.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Que democracia? Soberania popular ou soberania de mercado? *In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 131-151.

_____. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. *In: SALVADOR, Evilasio et al. (Org.). Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 181-208.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 2. p. 7-14, 1994.

_____. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

VERDADES e mentiras sobre a dívida pública. **Auditoria Cidadã da Dívida**. ago. 2014. Disponível em: <<http://www.auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Verdades-e-mentiras-sobre-a-divida.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

VIANA, Nelson Corrêa. Orçamento público: modelos, desafios e crítica. **Revista de políticas públicas**, São Luiz, v. 18, n. 1, p. 45-58, jan./jun. 2014.

VITA, Álvaro. **Sociologia da sociedade brasileira**. 9. ed. São Paulo: Ática, 1999.

APÉNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

Nome:

Governamental ou Não governamental?

Função no Conselho

Área de Atuação

Tempo de atuação como conselheiro

Qual Conselho?

Tem alguma experiência na área da criança e do adolescente?

1 – Quais as ações do Conselho em acompanhar o processo (pauta – discussão – decisão – controle – fiscalização – avaliação) que compreende o Orçamento Público (PPA – LDO – LOA), considerando os recursos a serem destinados ao financiamento das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes?

2 – Quais os critérios utilizados pelo Conselho no que se refere às eleições de prioridades sobre Orçamento Público no que tange aos recursos voltados para crianças e adolescentes?

3 – Em que medida tem se efetivado o caráter público das informações em torno do Orçamento Público? Quais estratégias o Conselho tem utilizado para garantir o caráter público das informações vinculadas ao Orçamento Público?

4 – Como o Conselho acompanha o percentual que é destinado às políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes? No que se refere aos avanços em relação ao percentual destinado, há capacidade de o Conselho influir nessa decisão?

5 – Como as deliberações das Conferências têm influído no levantamento de prioridades no que se refere ao Orçamento Público? Tais prioridades têm sido efetivadas? Como o Conselho tem acompanhado a efetivação das prioridades?

6 – No que se refere ao Orçamento Público, qual a natureza de ação do Conselho (protetiva, preventiva, imediatista, pontual – curto, médio ou longo prazo)?

7 – Quais aspectos você apontaria como importantes para caracterizar o Conselho como um espaço de disputa política em torno do Orçamento Público?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido*

Título da pesquisa:

“A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO ÂMBITO DO CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE”

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar da pesquisa “A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO ÂMBITO DO CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE”, realizada no “Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina, no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná e no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente”. O objetivo da pesquisa é identificar e analisar como tem se expressado a Dimensão Política do Orçamento Público no âmbito dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Para isso, a pesquisa deve atingir os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Identificar e analisar a compreensão dos Conselhos de Direitos sobre o orçamento público;
- ✓ Identificar e analisar como se expressa a dimensão política do orçamento público nos diferentes Conselhos de Direitos, em nível municipal, estadual e nacional;
- ✓ Analisar as relações estabelecidas entre o Poder Público e a sociedade civil na disputa por recursos públicos;
- ✓ Identificar e analisar a organização, a mobilização e a participação dos Conselhos de Direitos no processo de planejamento, na execução e no controle orçamentário.

A sua participação é muito importante e ela se daria da seguinte forma: coleta das informações a partir da entrevista semiestruturada, utilizando-se de um roteiro de perguntas abertas. As entrevistas serão realizadas de forma individual e agendadas a partir de um prévio contato, sendo solicitada a autorização para que elas sejam gravadas e transcritas na íntegra, a partir da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. A identidade do entrevistado será preservada, e, para tanto, serão utilizados nomes fictícios para se reportar a cada um dos sujeitos da pesquisa. Gostaríamos de esclarecer que sua participação é totalmente voluntária, podendo você recusar-se a participar ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Salientamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade.

*Termo de Consentimento Livre e Esclarecido apresentado conforme normas da Resolução 466/2012 de 12 de dezembro de 2012.

Os benefícios esperados são: a utilização dos resultados, por parte dos sujeitos da pesquisa e dos demais atores sociais, para ampliar o debate sobre o assunto em seus municípios. Tal conhecimento produzido pela pesquisa pode subsidiar a ação dos conselheiros proporcionando mudanças no exercício do seu cotidiano de trabalho. A pesquisa contribuirá para o estímulo da cultura democrática no debate em torno do orçamento público, democratizando também a gestão das políticas sociais. Além disso, a reflexão a partir da pesquisa remete ao desvelamento de questões ainda pouco discutidas, na medida em que aprofunda o debate sobre a dimensão política do orçamento público.

Informamos que o(a) senhor(a) não pagará nem será remunerado por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação na pesquisa.

Caso o(a) senhor(a) tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos, pode nos contatar: Valdir Anhucci, Rua Voluntários da Pátria, n.º 840, Apto. 801, Jardim Andrade, Londrina-PR, CEP: 86.061-120. Telefones: 43 3347-4725 ou 43 9906-7334. *e-mail*: anhucci@yahoo.com.br; ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, na Avenida Robert Koch, n.º 60, no telefone 43 33712490 ou por *e-mail*: cep268@uel.br. Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue ao(à) senhor(a).

Londrina, ____ de _____ de 201 ____.

Valdir Anhucci

RG: 11.097.534-1 SSP/PR

_____, tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): _____

Data: _____

ANEXOS

ANEXO A – Parecer do Comitê de Ética



COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS
Universidade Estadual de Londrina
Registro CONEP 5231

Parecer CEP/Uel:	016/2014
CAAE:	26159314.2.0000.5231
Data da Relatoria:	31/03/2014
Pesquisador(a):	Valdir Anhucci
Unidade/Órgão:	CESA/SERVIÇO SOCIAL/Prog. de Pós-Graduação em Serviço Social e Política

Prezado(a) Senhor(a):

O "Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina" (Registro CONEP 5231) – de acordo com as orientações da Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde/MS e Resoluções Complementares, avaliou o projeto:

"A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO ÂMBITO DO CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE."

Situação do Projeto: **Aprovado**

Informamos que deverá ser comunicada, por escrito, qualquer modificação que ocorra no desenvolvimento da pesquisa, bem como deverá apresentar ao CEP/Uel, via Plataforma Brasil, relatório final da pesquisa.

Londrina, 31 de março de 2014.

Profa. Dra. Alexandrina Aparecida Maciel Cardelli
 Coordenadora do Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos
 Universidade Estadual de Londrina

