

Experiência democrática, **sistema político e** participação popular

LEONARDO AVRITZER (ORG.)



★ *Projetos*
para o **Brasil**



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

★ Projetos
para o Brasil

Experiência democrática, sistema político e participação popular

LEONARDO AVRITZER
(ORG.)



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

2013

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

DIRETORIA

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Kjeld Jakobsen e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção Projetos para o Brasil

Iole Iliada

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Equipe de produção: Reiko Miura e Marcos Filip

Projeto gráfico: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Diagramação: Márcia Helena Ramos

Ilustração de capa: Vicente Mendonça

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: www.fpabramo.org.br

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: www.efpa.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A963e Avritzer, Leonardo. Experiência democrática, sistema político e participação popular / Leonardo Avritzer. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

128 p. ; 23 cm – (Projetos para o Brasil ; 6)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7643-174-9

1. Política - Brasil. 2. Democracia - Brasil. 3. Participação popular. 4. Corrupção.
5. Mulheres - Participação política. I. Título. II. Série.

CDU 32(81)
CDD 320.981

SUMÁRIO

- 5 **APRESENTAÇÃO**
- 7 **PREFÁCIO**
Iole Ilíada
- 11 **UM BALANÇO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**
Leonardo Avritzer
- 21 **FINANCIAMENTO ELEITORAL EM PERSPECTIVA COMPARADA**
André Marengo
- 35 **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO NÍVEL NACIONAL: DESAFIOS A UM PROJETO INACABADO**
Roberto Rocha Coelho Pires
- 47 **A DEMOCRACIA BRASILEIRA NA AUSÊNCIA DAS MULHERES: A PERSPECTIVA DA TEORIA POLÍTICA FEMINISTA**
Marlise Mattos
- 59 **A DEMOCRACIA CHEGA À UNIVERSIDADE BRASILEIRA**
João Feres Jr. e André Lázaro
- 75 **PARTICIPAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E COMUNIDADES TRADICIONAIS**
Lilian Gomes
- 87 **AS CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO PARA O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO**
Fernando Filgueiras
- 99 **A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL NA DÉCADA PETISTA (2003-2013)**
Oswaldo E. do Amaral
- 111 **SISTEMA POLÍTICO, DEMOCRACIA E OPINIÃO PÚBLICA**
Rachel Meneguello
- 121 **SOBRE O ORGANIZADOR**
- 123 **SOBRE OS AUTORES**

APRESENTAÇÃO

Próximo de completar a terceira década do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua História –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Lembremos, a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta o início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças dos golpes de Estado. O país que transitava – à época – para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajados como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones de gerações que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aeropostos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas parcela privilegiada do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora.

Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda encontrava-se na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder.

6 Para enfrentar os próximos desafios pela continuidade da via popular e democrática, a Fundação Perseu Abramo reuniu e associou-se a uma nova geração de intelectuais engajados na continuidade das lutas pelas transformações do Brasil. Após mais de oito meses de trabalho intenso, profundo e sistêmico, com debates, oficinas e seminários, tornou-se possível oferecer a presente contribuição sobre problemas e soluções dos temas mais cruciais desta segunda década do século XXI.

Na sequência, espera-se que a amplitude dos debates entre distintos segmentos da sociedade brasileira possa conduzir ao aprimoramento do entendimento acerca da realidade, bem como das possibilidades e exigências necessárias à continuidade das mudanças nacionais e internacionais. A leitura atenta e o debate estimulante constituem o desejo sincero e coletivo da Fundação Perseu Abramo.

A Diretoria

Fundação Perseu Abramo

PREFÁCIO

Que país é esse?, perguntava o poeta no refrão da famosa canção¹, na qual a expressão com ares de interjeição servia para manifestar a inconformidade com os problemas nacionais, fazendo eco, então, a um sentimento generalizado de que o país era inviável.

O país que inspirou aquela canção, no entanto, não é mais o mesmo. Nos últimos dez anos, mudanças significativas ocorreram no Brasil. Números e fatos apontam para um país economicamente maior, menos desigual, com mais empregos e maiores salários, com mais participação social, maior autoestima e mais respeito internacional.

Dizer que o Brasil mudou – e mudou para melhor – está longe de significar, contudo, que nossos problemas históricos tenham sido resolvidos. Não podemos nos esquecer de que o passado colonial, a inserção subordinada e dependente na economia mundial, os anos de conservadorismo, ditaduras e autoritarismo e a ação das elites econômicas liberais e neoliberais marcaram estruturalmente o país por cerca de 500 anos, produzindo desigualdades e iniquidades sociais, econômicas, culturais e políticas, com impactos importantes na distribuição de direitos básicos como saúde, educação, habitação, mobilidade espacial e proteção contra as distintas formas de violência e de preconceitos, inclusive aquelas perpetradas por agentes do próprio Estado.

Tendo características estruturais, as questões acima apontadas não podem ser adequadamente enfrentadas sem um estudo mais aprofundado de suas características intrínsecas, seus contextos históricos, das relações sociais que as engendram e das propostas e possibilidades efetivas de superação.

1. "*Que país é este*" é uma canção da banda de rock brasileira Legião Urbana, criada no Distrito Federal. Foi escrita em 1978 por Renato Russo (1960-1996), em plena ditadura civil-militar, mas lançada somente nove anos depois, em 1987, dando título ao álbum. No ano do lançamento, foi a música mais executada em emissoras de rádio do país.

Foi partindo de tais constatações que a Fundação Perseu Abramo concebeu, em janeiro de 2013, os *Projetos para o Brasil*, conjunto de estudos temáticos sobre os principais problemas brasileiros. A ideia era reunir e mobilizar o pensamento crítico de um grupo de especialistas em cada tema, tanto provenientes do âmbito acadêmico quanto com atuação nos movimentos sociais ou órgãos governamentais.

Tais especialistas deveriam ser capazes de identificar obstáculos e entraves para a consecução de políticas visando a superação daqueles problemas, a partir de um diagnóstico da situação e de uma avaliação crítica das propostas existentes para enfrentá-los. Deveriam, pois, recuperar aspectos do passado e analisar o presente, mas visando a contribuir para pensar o futuro.

Isso implicava desafios de grande monta. O primeiro era a definição dos temas. A cada debate, uma nova questão relevante era apontada como merecedora de um estudo específico. Fomos levados assim a fazer uma seleção, que como qualquer escolha desta natureza é imperfeita. Imperfeita porque incompleta, mas também porque reflete o estabelecimento de divisões e recortes em uma realidade que, em sua manifestação concreta, constitui um todo, intrincado e multifacetado.

A realização de recortes no todo também implicou outra questão desafiadora, relativa ao tratamento das interfaces e superposições temáticas. O debate com os colaboradores, no entanto, e sobretudo o processo de elaboração dos estudos, demonstrou-nos afinal que isto não deveria ser visto como um problema. Era, antes, uma das riquezas deste trabalho, na medida em que poderíamos ter textos de especialistas distintos debruçando-se, com seus olhares particulares, sobre as mesmas questões, o que evidenciaria sua complexidade e suas contradições intrínsecas e estabeleceria uma espécie de diálogo também entre os temas do projeto.

Considerando tais desafios, é com grande entusiasmo que vemos nesse momento a concretização do trabalho, com a publicação dos livros da série *Projetos para o Brasil*. A lista² de temas, coordenadores e colaboradores, em si, dá uma dimensão da complexidade do trabalho realizado, mas também da capacidade dos autores para desvelar a realidade e traduzi-la em instigantes obras, que tanto podem ser lidas individualmente como em sua condição de parte de um todo, expresso pelo conjunto dos *Projetos para o Brasil*.

Os livros, assim, representam a materialização de uma etapa dos *Projetos*. A expectativa é que, agora publicados, eles ganhem vida a partir do momento em que sejam lidos e apropriados por novos sujeitos, capazes de introduzir

2. Ver a lista completa dos volumes ao final deste livro.

questionamentos e propostas à discussão. E é no impulso desse movimento que envolve os que pretendem prosseguir pensando e mudando o Brasil que a FPA enxerga, neste trabalho, a possibilidade de uma contribuição política importante, para além da contribuição intelectual dos autores.

Impossível não citar que o projeto, ainda que tenha sido concebido muito antes, parece se coadunar com o sentimento expresso em junho e julho de 2013 – quando milhares de pessoas ocuparam as ruas do país –, no que se refere ao desejo de que os problemas estruturais do Brasil sigam sendo, de forma cada vez mais incisiva e profunda, enfrentados.

Retomamos, pois, a indagação da canção, mas agora em seu sentido literal: que país, afinal, é esse?

É, pois, no avanço dessa compreensão, fundamental para a superação das perversas heranças estruturais, que os *Projetos para o Brasil* pretendem contribuir. Importante dizer que, tratando-se de textos absolutamente autorais, cada pensador-colaborador o fará a sua maneira.

Neste volume, construído sob a coordenação de Leonardo Avritzer, um qualificado grupo de pesquisadores sobre os temas da democracia apresentará um diagnóstico do sistema político brasileiro, no que se refere sobretudo aos mecanismos de participação e expressão dos distintos segmentos sociais.

A análise oferecida pelo conjunto dos textos, que partirá de um balanço da participação social no Brasil após a redemocratização dos anos 1980, trará à tona questões fundamentais, que irão dos problemas resultantes do modelo de financiamento do sistema político e do impacto da percepção da corrupção sobre os mecanismos de representação até a avaliação da participação de grupos sociais específicos, como as mulheres e as comunidades tradicionais, sem descuidar de aspectos como o da democratização do acesso ao ensino superior.

Tendo em vista a centralidade do tema, cujas repercussões se espriam para os mais distintos âmbitos – econômicos, sociais e culturais –, e sua atualidade em um momento de fortes questionamentos sobre o estatuto de nosso sistema político e sobre a solidez de nossa democracia, tantas vezes aviltada ao longo da história do país, esta é sem dúvida uma obra importante, que reafirma a necessária dimensão democrática e popular de nosso projeto de desenvolvimento.

Iole Ilíada

Coordenadora da coleção *Projetos para o Brasil*

Vice-presidenta da Fundação Perseu Abramo

LEONARDO AVRITZER

**UM BALANÇO DA PARTICIPAÇÃO
SOCIAL NO BRASIL
PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Já é lugar comum identificar o forte avanço da participação social com a promulgação da Constituição de 1988 e com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram. No momento da convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), o grande debate girou em torno da convocação ou não de uma assembleia exclusiva para o processo de revisão constitucional. No entanto, uma outra característica da ANC brasileira adquiriu importância com o tempo, a sua orientação participativa. A ANC permitiu emendas populares e desencadeou uma campanha popular para obter assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas. Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil, tais como a saúde e os movimentos de reforma urbana, da mesma forma que outros importantes atores sociais, como a Central Única de Trabalhadores (CUT) ou o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) também se juntaram à campanha para emendas populares (Whitaker, 1994). Este foi o primeiro momento importante de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras áreas. Uma emenda popular na área da saúde foi apresentada com pouco menos de 60 mil assinaturas, assim como também foram apresentadas emendas populares na área da assistência social e políticas urbanas. Hoje existem no país mais de 10 mil conselhos de saúde e assistência social.

Assim, os anos 1990 acabam se tornando um momento da explosão da participação social no Brasil. Ao mesmo tempo em que a participação nas áreas de saúde e planos diretores municipais, desencadearam uma forma muito intensa de participação, o orçamento participativo também estava em

ascensão. Olívio Dutra foi eleito prefeito de Porto Alegre em 1988 e introduziu o orçamento participativo (OP) na cidade. É uma política participativa local, que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e Estado no nível local. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação que acontece em duas etapas: uma etapa participativa, em que a participação é direta, e uma etapa representativa, na qual a participação ocorre por meio da eleição de delegados e ou conselheiros. O orçamento participativo tornou-se uma marca registrada das gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) tendo se estendido para 201 cidades (Avritzer e Wampler, 2008). Mais uma vez, podemos ver uma forte interação entre associativismo em organizações da sociedade civil e a operação de um processo participativo por parte do Estado, marca de algumas gestões petistas nos anos 1990.

A terceira forma de participação no Brasil são as conferências nacionais. Elas despontam na cena política nos anos 2000. Como sabemos, conferências nacionais existem aqui desde os anos 1940, quando Getúlio Vargas convocou a primeira conferência nacional de saúde. Desde então, ocorreram no Brasil 126 conferências (este dado inclui as 11 conferências realizadas pelo governo Dilma Rousseff, em 2011). Do total de 126 conferências, 74 foram realizadas pelo governo Lula e 85 realizadas pelos governos Lula e Dilma Rousseff, tomados conjuntamente. Mais de seis milhões de pessoas participaram das conferências nacionais (Avritzer e Sousa, 2013). As conferências nacionais significam uma extensão de políticas participativas implementadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em nível local nos anos 1990 para o plano nacional. As conferências têm tido um forte impacto na relação entre Estado e sociedade civil nos governos do PT na medida em que ajudam a formar uma agenda comum em áreas como a assistência social, a segurança alimentar, a política para as mulheres. Elas constituem o terceiro eixo do tripé participativo implantado no Brasil nos últimos 20 anos.

Um fenômeno particular relacionado à participação merece a nossa atenção, em especial depois das enormes manifestações do mês de junho de 2013: a incapacidade do Estado brasileiro de dar conta da pauta de reivindicação de serviços públicos e de participação na área de infraestrutura. De um lado, o fenômeno da institucionalização da participação política tem se diversificado e aumentado no que concerne, dentre outros, ao desenho e gestão de políticas públicas em variados campos (saúde, educação e assistência social) servindo de base e aporte ao desenvolvimento de literatura correlata na seara da teoria democrática contemporânea (Santos, 1998; Santos e Avritzer, 2003; Coelho e Nobre, 2004; Avritzer, 2009; 2010; 2013). De outro, é possível notar uma

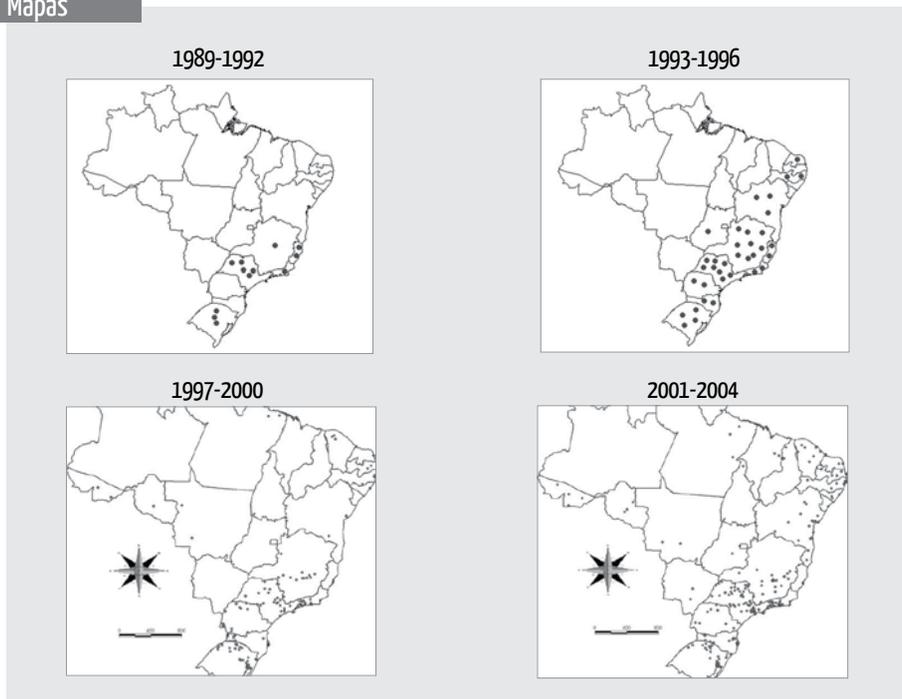
diminuição da relevância do OP e dos conselhos no nível local e uma ausência quase integral da participação na área de infraestrutura. Estes dois fenômenos ocorreram simultaneamente, mas têm origens bastante diferenciadas. No que diz respeito à área de infraestrutura, não foi uma arena privilegiada dos movimentos sociais ligados ao próprio PT devido principalmente ao apagão de investimentos em infraestrutura nos anos 1980 e 1990. Já no que toca à participação local, tudo indica que existem sinais de esgotamento dentro das gestões ligadas ao próprio PT. Neste brevíssimo artigo, iremos tratar destas questões fazendo um balanço da participação social no Brasil.

ASCENSÃO E QUEDA DA PARTICIPAÇÃO NOS GOVERNOS LOCAIS PETISTAS

É possível afirmar que gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) e participação social têm andado lado a lado desde o início dos anos 1990. O orçamento participativo foi o passo inicial dado nesta direção e o seu sucesso pode ser traduzido em três resultados: a forte participação – que surpreendeu até mesmo alguns dos seus proponentes –, a capacidade de realizar obras públicas de visibilidade, a partir da decisão dos próprios atores sociais e a marca da inversão de prioridades políticas, tão cara ao PT. Com o sucesso inicial do OP em Porto Alegre (RS) no começo dos anos 1990, a participação tornou-se uma marca generalizada das administrações locais petistas. O mapa (na próxima página) é uma boa expressão da expansão do OP nos anos 1990 até o ano de 2004. A partir daí ocorrem dois fenômenos: o primeiro deles é a diminuição do número de capitais que praticam o OP por motivos diversos, entre os quais destacaria uma certa competição entre o OP e outras obras de infraestrutura. O segundo fenômeno é a diminuição dos recursos alocados no OP em quase todas as cidades. Se é verdade que em alguns casos, como o de Porto Alegre, esta diminuição coincide com a derrota do PT nas eleições municipais, em outros casos, como o de Belo Horizonte (MG), há uma decisão de uma administração do PT de diminuir a aplicação de recursos no OP.

Podemos fazer raciocínio idêntico em relação aos conselhos, em especial o de saúde. Os conselhos, tal como apontado acima, tiveram o seu momento áureo no meio dos anos 1990. Neste momento, diversas cidades brasileiras se tornaram conhecidas pelos seus conselhos. O de saúde em São Paulo, tornou-se muito importante para a política na cidade. Ao mesmo tempo, conselhos de saúde foram extremamente importantes em Belo Horizonte e Porto Alegre na melhoria do acesso a tal política pública (Cortez, 2002; Coelho, 2004). Também aqui há uma perda de centralidade ligada tanto a disputa política quanto a outros fatores. É verdade que o conselho de saúde da cidade de São Paulo foi desativado durante as gestões conservadoras de Paulo Maluf e

Mapas



Fonte: PRODEP – Projeto Democracia Participativa (UFMG)

Celso Pitta, mas ele não readquiriu a mesma relevância na gestão de Marta Suplicy (PT). Ao mesmo tempo, houve um fenômeno de forte corporativização das gestões participativas nos conselhos nacionais, o que também diminuiu a sua legitimidade junto ao governo.

Assim, o momento anterior às manifestações de junho (2013) foi um momento no qual havia despontado um certo ceticismo interno ou mudança de posição política em relação a propostas de participação. Tais propostas haviam sido parcialmente deixadas de lado por administrações como a de Belo Horizonte e Porto Alegre e não haviam sido reinseridas com a ênfase desejada por gestões petistas, como a do Rio Grande do Sul. Assim, seja pelo lado do OP, seja pelo lado dos conselhos, houve uma forte diminuição da influência das formas de participação no nível local no Brasil, ao mesmo tempo em que a participação no nível federal adquiriu forte relevância com o governo Lula. Vale a pena discutir em detalhes este fenômeno.

PARTICIPAÇÃO NOS GOVERNOS LULA E DILMA: UM PRIMEIRO BALANÇO

A chegada do PT à presidência da República em 2003 aumentou ainda mais as contradições das políticas participativas no Brasil. Por um lado, é inegável que com a chegada do partido ao poder, o governo federal adotou uma orientação genericamente participativa que implicou em uma expansão dos conselhos nacionais e em forte expansão das conferências nacionais. A realização de um conjunto de conferências – prática que existia antes de 2003, mas estava fortemente limitada às áreas da saúde e a assistência social (Avritzer, 2010) – constituiu uma das marcas registradas do governo Lula. Durante o governo Lula houve uma expansão das conferências nacionais. Se tomamos como ponto de referência a primeira conferência nacional de saúde, organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940 e contabilizamos as conferências nacionais, percebemos que alcançaram a marca de 115 conferências realizadas desde então. Destas, 74 conferências foram realizadas durante o governo Lula, o que mostra a sua centralidade nas políticas participativas deste período. Tal marca também altera a influência das conferências sobre as políticas públicas do governo federal.

Quando analisamos as conferências nacionais sob o ponto de vista dos seus participantes, nós encontramos os seguintes dados: participaram das conferências nacionais em torno de 6,5% da população adulta brasileira. O participante típico das conferências nacionais é uma participante, isto é, uma mulher com quatro anos de escolaridade e uma renda que varia de 1 a 4 salários-mínimos (Avritzer, 2012). Vale a pena pensar que este também é o perfil majoritário de outras formas de participação no Brasil, em particular, do orçamento participativo (Baierle, 2000). Se a participação ocorre no que diz respeito a renda e a escolaridade em patamares próximos à média da população, vale a pena observar que há também uma estratificação na medida em que passamos dos níveis locais para o nível nacional, é portanto um fenômeno importante.

Assim, podemos pensar em uma tipologia das conferências e da participação dos atores da sociedade civil: as conferências são iniciativa do governo federal nas áreas das políticas públicas que tem atraído segmentos significativos da sociedade civil em todas as suas etapas. Nas etapas locais, a participação destes segmentos tende a ser muito próxima da renda e da escolaridade média da população, ao passo que nas etapas nacionais pode se perceber uma tendência à estratificação da população por renda e escolaridade. Tal estratificação não diferencia estes grupos radicalmente da população em geral, uma vez que há um processo de eleição de delegados que conecta os dois grupos. No entanto, o mais importante em relação às conferências, que pode mostrar o seu impacto democratizador e includente, é analisar o seu perfil nas políticas

do governo federal. E, neste caso, ele se dá fundamentalmente em algumas políticas sociais, ao passo que a área de infraestrutura fica mal coberta pelas conferências.

Assim, quando colocamos a participação social em perspectiva dentro do governo, vemos um outro retrato. Algumas áreas do governo federal, em especial aquelas ligadas às políticas sociais, tornaram-se fortemente participativas, ao passo que outras áreas se tornaram menos participativas ou tiveram as duas propostas de participação fortemente questionadas. Podemos oferecer dois tipos diferentes de exemplos: o primeiro deles ligado ao meio ambiente, a questão indígena, a infraestrutura na Amazônia. Nesta área, tínhamos no início do governo Lula um acúmulo de políticas participativas ligadas a próprio origem do PT. Especialmente na Amazônia com a formação do PT foi colocada uma agenda, a das reservas extrativistas que, em um primeiro momento, tornou-se uma das principais agendas do partido. Com o início do governo Lula, colocaram-se agendas semelhantes no Ministério do Meio Ambiente mas acabaram não se tornando as principais agendas para o setor. Vale mencionar aqui a questão dos transgênicos, a questão dos arranjos institucionais que resultaram das audiências da BR-163 (agendas fundamentais do movimento de meio ambiente) e que não se tornaram agendas do governo Lula. Elas ficaram isoladas no meio ambiente.

Algo parecido pode ser afirmado em relação a como os governos Lula e Dilma se comportaram no que toca à questão indígena. O governo Lula iniciou com uma pauta progressista para a questão indígena, pautando a demarcação da reserva Raposa Serra do Sol. Esta é uma das maiores áreas indígenas do país e vinha sendo demarcada desde 1998 pelo Ministério da Justiça. Em 2004 e 2005, o Ministério assume a demarcação integral e contígua da reserva e acabou contestada na justiça, mas é confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Este é um dos episódios principais do início do governo Lula, onde setores agrários (que passam a fazer parte da base de apoio) são derrotados por uma ação do governo que, no entanto, precisou ser confirmada pelo STF.

A partir do governo Dilma, essa orientação genericamente a favor dos direitos indígenas começou a ser questionada quando um conjunto de grande obras de infraestrutura são proposta para a Amazônia. Essas obras geram um conjunto de conflitos, o principal está relacionada às audiências públicas para a construção de Belo Monte.

O governo federal realizou quatro audiências públicas para o licenciamento de Belo Monte. A primeira audiência ocorreu na cidade de Brasil Novo, em setembro de 2009, com a presença de aproximadamente 600 pessoas. A segunda audiência ocorreu em Vitória do Xingu no mesmo mês, com a

presença de 1500 pessoas. A terceira em Altamira, com a presença de mais de mil pessoas, entre as quais 150 indígenas, e a quarta ocorreu em Belém, envolvendo conflitos entre atores sociais, Ministério Público e a Eletronorte. Todas as audiências foram consideradas problemáticas pelo procurador-geral da República, Rodrigo Costa e Silva, sob dois aspectos fundamentais para uma teoria da participação: o primeiro foi o tempo de debate; e o segundo, a questão do critério da participação dos indígenas. Todas as audiências públicas relativas a Belo Monte foram organizadas pela Eletronorte e nelas se deram conflitos esperados entre a população local, os atores da sociedade civil ligados ao meio ambiente e instituições jurídicas importantes, como o Ministério Público do Pará.

A segunda questão importante é a maneira de consultar os indígenas em relação aos efeitos da usina sobre suas terras. Esta é uma questão que se tornará cada vez mais relevante na medida em que novas obras de infraestrutura forem construídas na Amazônia. De um lado, o Brasil é signatário da convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que coloca a questão da chamada “consulta exclusiva” – que por sua vez pode ser considerada problemática do ponto de vista de uma teoria democrática, porque outorga direito de veto a estas populações. Por outro lado, a maneira como os indígenas forma “incluídos” nas audiências de Altamira e Belém, sugerem uma política de maioria inaceitável para os critérios de uma teoria do reconhecimento dos direitos das minorias (Fraser, 2003). Assim, também neste caso se colocam claramente limites da própria forma de participação desenvolvida no Brasil pós-democratização.

A terceira área de conflito está relacionada às políticas de infraestrutura urbana, em especial aquelas visando a Copa do Mundo. Mais uma vez, vale a pena lembrar que a democratização do acesso à terra urbana foi um dos pilares da construção do PT (Almeida, 2002). O Estatuto da Cidade, com a inclusão da cláusula de cessão de direito especial de uso, foi uma política de importância seminal para a democratização das grandes cidades brasileiras. O PT em suas administrações de grandes capitais liderou planos diretores municipais importantes, como os de Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre. Nos últimos anos, com a retomada da construção da infraestrutura urbana, muitos desses princípios foram deixados de lado.

Assim, é possível perceber uma tensão na questão da participação social que se coloca nas gestões do PT no nível local e que se acentua no nível nacional. Tal tensão tem início com uma redução da centralidade das políticas participativas nas administrações do PT a partir de 2002 ou 2004. Em 2002, dá-se uma movimentação do partido em relação ao centro que, na minha opinião, não anula a sua orientação genericamente participativa expressa, por

exemplo, em janeiro de 2003, com as audiências públicas do Plano Plurianual (PPA) e o novo papel de articulação social da Secretaria-Geral da presidência. No entanto, em 2004 ocorre um claro realinhamento que começa com algumas derrotas eleitorais importantes no nível local, como foi o caso em Porto Alegre e São Paulo. Mas, é justamente em cidades como Belo Horizonte (onde o PT continua eleitoralmente forte) que se dá esse realinhamento do projeto participativo. Ao mesmo tempo, em nível nacional, especialmente depois da crise de junho de 2005, ocorre um reforço do projeto participativo que se estende até 2010. É neste momento que, mais uma vez, temos um realinhamento – em especial na questão da infraestrutura. Neste sentido, vale a pena pensar em um balanço da participação neste período e avaliar também quais são suas perspectivas futuras.

PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

É possível apontar as perspectivas da participação social no Brasil a partir destas breves reflexões. Em primeiro lugar, podemos dizer que há um modelo claro de participação vinculado às gestões do PT que se esgotou. Este modelo inclui orçamento participativo, conselhos e conferências no nível local e nacional e exclui infraestrutura e políticas ambientais. Ele se esgotou porque de um lado, o orçamento participativo e os conselhos serviram como portas de entrada para a participação em importantes políticas sociais e de infraestrutura urbana, mas que acabaram cumprindo um papel pequeno ou foram deslocado pelas novas políticas de infraestrutura. Diversos exemplos podem ser dados em diferentes partes do país: as obras de infraestrutura viária em Belo Horizonte e a redução da centralidade do OP; a desocupação da cracolândia em São Paulo e desrespeito da *Zeis* na construção do acesso ao estádio em Fortaleza e a construção do canteiro de obras de Belo Monte. Todas essas ações romperam com um paradigma de participação nas políticas urbanas no Brasil. Em apenas um caso, o de São Paulo, uma gestão do PT não esteve envolvida.

Todos estes elementos indicam o momento de começar uma nova fase na participação, hoje presente em alguns estados em torno da ideia de sistema de participação. O sistema trabalha a proposta de que a participação social tem que ser inerente ao governo e que não pode estar isolada do sistema político. Neste sentido, ela coloca o dedo na ferida dos processos de participação dos anos 1990. Sem dúvida, eles foram exitosos em seus próprios termos, isto é, foram capazes de distribuir bens públicos e serviços para a população de baixa renda e construir uma identificação entre esta parcela da população e o PT, mas não foram capazes de alcançar o centro dos governos e das suas políticas. O fenômeno novo que se colocou nos últimos anos é que existem cada

vez mais políticas e decisões de investimento passando por fora dos processos participativos. Tal fenômeno está ligado a um esgotamento de certas políticas como o OP, mas também a um processo de normalização política em direção ao centro vivido pelo próprio PT. A solução para a crise de certas formas de participação não passa pela sua desativação, mas sim pela ampliação hoje pensada por alguns governos estaduais, como o do Rio Grande do Sul e do DF e algumas prefeituras mais ousadas, como João Pessoa e Caruaru. Ela passa por integrar a participação no governo e torná-la um momento fundamental, tal como o compromisso pela participação proposto pela Secretaria-Geral da presidência. Nestes casos, é preciso pensar que políticas participativas não devem se restringir ao eixo distributivo, mas abranger também as comunidades tradicionais e a infraestrutura com o intuito de se constituírem em uma ampla via de inclusão social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo. New public spheres in Brazil. In: *International Journal of Urban Regional Research*, 2006.
- AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (eds.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Editora, 335 p., 2003.
- AVRITZER, Leonardo. *A Dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo. Cortez, 2010.
- AVRITZER, Leonardo e SOUZA, Clovis. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. IPEA. Brasília, 2010.
- COELHO, V. S. R. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, Vera Schattan R. P.; NOBRE, Nobre (eds.). *Participação e Deliberação*. São Paulo: 34 Letras, p. 255-269, 2004.
- CORTES, S. M. V. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 7, p. 18-49, 2002.
- FRASER, Nancy. "Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation". In: Fraser, Nancy and Honneth, Axel. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London, Verso, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy". *Politics and Society*, 4: p. 461-510, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, B. S. Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

WHITAKER, Francisco *et alli*. 1994. *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

WHITAKER, Francisco. “Iniciativa popular de lei: limites e alternativas”. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo e KERSCHE, Fábio. *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, p. 182-200, 2003.

ANDRÉ MARENCO

FINANCIAMENTO ELEITORAL EM PERSPECTIVA COMPARADA

O financiamento de campanhas eleitorais constitui um desafio para as instituições representativas contemporâneas. A importância adquirida pelo acesso a fontes privadas de financiamento eleitoral projeta consequências seja sobre as condições de equilíbrio da competição eleitoral, como na constituição de uma estrutura de oportunidades para estratégias *rent seeking* por agentes públicos (Rose-Ackerman, 1999; Kunicová & Rose-Ackerman, 2005), dado o potencial de formação de redes de relações entre partidos e candidatos que necessitam de recursos para custear campanhas cada vez mais caras, ou empresários que tem no investimento eleitoral possibilidade de tratamento privilegiado em contratos, acesso a informação e regulação governamental. Neste contexto, uma agenda de reforma institucional não pode negligenciar os problemas decorrentes do financiamento eleitoral, e a formulação de alternativas aptas a equalizar a competição e promover maior transparência no acesso a recursos partidários e mandatos representativos. A adoção ou ampliação em fundos partidários públicos e subvenções estatais parece constituir a resposta mais frequentemente adotada por instituições poliárquicas aos problemas do financiamento eleitoral. Está no centro do debate de reformas políticas em curso atualmente no Brasil.

Este texto pretende oferecer um painel sobre os modelos de financiamento partidário público existentes atualmente. Para isto, utiliza como ponto de partida um levantamento realizado pelo International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) que identificou um conjunto de 116 países dotados de legislação estabelecendo com algum tipo de oferta de fundos públicos diretos a partidos políticos. Cotejando esta informação com outras bases de dados, pretende-se observar sua distribuição considerando tipo de regime político (democracias ou não) e fórmula eleitoral. Na sequência, o tex-

to procura destacar a presença de um conjunto de dispositivos que regulamentam a oferta de fundos públicos: a extensão dos limites estabelecidos para contribuições privadas, condições de elegibilidade e acesso às subvenções públicas, diferentes fórmulas para o cálculo da distribuição, limites impostos à utilização dos recursos públicos, existência de meios indiretos de financiamento, como acesso à mídia e, finalmente, condicionalidades adicionais existentes em alguns casos, como representação de gênero. Na última parte, o texto procura analisar os impactos eventualmente promovidos pela disposição de financiamento público, comparando esta informação com dados disponíveis referentes a transparência institucional.

MODELOS DE FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO

Financiamento eleitoral tornou-se ponto nevrálgico de instituições poliárquicas, especialmente em contexto marcado pelo declínio da era dos partidos de massas (Bartolini, 2000; Katz & Mair, 1994). Perda da relevância de ideologias como instrumentos eficientes de economia de informação para o eleitor, crescimento nas taxas de volatilidade eleitoral, aumento nos custos de campanhas eleitorais como decorrência do incremento tecnológico nas técnicas de propaganda eleitoral e, principalmente, redução na escala de filiação partidária, com repercussões no desaparecimento do ativismo voluntário e perda da importância de cotizações individuais como fonte de financiamento eleitoral terminam por colocar as modernas organizações partidárias frente às opções de acesso a recursos empresariais ou a subvenções estatais como meios capazes de responder às novas escalas da competição eleitoral (Mair & Van Biezen, 2001; Mair, 2004; Manin, 1995; Norris, 2000; de Vreese, 2009; Pinto-Duschinsky, 2002; Bryan & Baer, 2005; Scarrow, 2006; Speck, 2006; Fogg, Molutsi & Tjernström, 2003; Van Biezen, 2003; Johnston, 2005; Zovatto, 2005; Walecki, 2005; Scarrow, 2007; Roper, 2008; Reis, 2008).

Contextos nos quais a eficiência nas instituições de controle e monitoramento exponenciou os riscos decorrentes de escândalos políticos produzidos por denúncias de corrupção, terminaram por incentivar a opção “subvenções estatais”, como alternativa de financiamento de campanhas eleitorais (Scarrow, 2007; Van Biezen, 2003; 2004;). É sugestivo, a este respeito, observar como a adoção de fundos partidários públicos constitui modelo recente, posto em prática em poliárquias institucionalizadas especialmente após os anos 1970. O Uruguai representa experiência pioneira na introdução de subvenções partidárias públicas, em um distante ano de 1928. Posteriormente, Costa Rica (1949), Alemanha (1959) e Argentina (1961) criaram legislação promovendo a oferta de fundos eleitorais públicos para seus partidos políticos. Contudo,

a primeira grande onda na direção da adoção de financiamento partidário público ocorrerá somente a partir dos anos 1970, com sua implementação em países como Noruega, Canadá, Itália, Espanha. Chama a atenção casos como Holanda e Reino Unido, que criaram legislação específica para a provisão de fundos estatais somente em 1999. A nova geração de democracias surgidas no Leste Europeu, África e Ásia, desde o início dos anos 1990, contribuiu para ampliar presença deste modelo, chegando a mais de uma centena de casos nacionais nos dias atuais.

Levantamento de informações, promovido pelo International IDEA identificou 116 casos nacionais onde os partidos contam com possibilidade de obter subvenções estatais para o suporte de suas atividades. Em 60 destes casos, a distribuição dos recursos públicos verifica-se em intervalos contínuos e regulares (ano ou mês); outras 19 nações, subvenções públicas são disponibilizadas apenas em períodos de campanhas eleitorais, e nos restantes 37 países, elas são distribuídas tanto em períodos eleitorais como extra-eleitorais.

Neste ponto, informação relevante diz respeito à distribuição dos casos considerando o modelo institucional vigente. Para considerar se existe uma correspondência entre frequência de casos nacionais com financiamento partidário público e instituições democráticas, comparou-se as informações do *International IDEA* com a classificação realizada pela *Freedom House*. Como se sabe, esta instituição atribui, anualmente desde 1972, notas de 1 a 7 a países considerando um conjunto de atributos relacionados a liberdades civis e direitos políticos. Como resultado, classifica-os em “free”, “partly free” e “not free”. Esta classificação tem sido utilizada convencionalmente como equivalente ao status de “democracia”¹.

Quadro 1

Provisão de fundos públicos em relação status institucional

| Fundos Públicos | Democrático (free) | Parcialmente democrático (partly free) | Não democrático (not free) | Total |
|-----------------|--------------------|--|----------------------------|-------|
| sim | 66,3 (59) | 61,7 (37) | 36,6 (15) | - 111 |
| não | 33,7 (30) | 38,3 (23) | 63,4 (26) | - 79 |
| | - 89 | - 60 | - 41 | - 190 |

Fonte: IDEA, Database of Political Institutions, Democracy Cross-National Data, Freedom Hous.

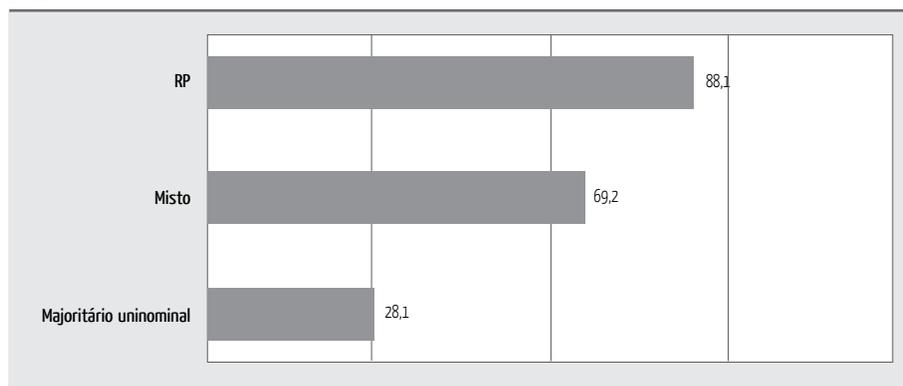
1. Ver www.freedomhouse.org. Para uma análise dos problemas e vantagens na utilização deste índice e classificação, ver NORRIS (2008).

Duas em cada três nações classificadas pela Freedom House como democráticas, ou mesmo parcialmente democráticas, dispõe de algum tipo de subvenção estatal oferecida aos partidos em períodos eleitorais ou extra-eleitorais. Como seria de se esperar, dado a provável ausência de eleições e partidos, regimes não democráticos apresentam distribuição inversa, com 15 casos desviantes, que apresentam subvenções estatais, a despeito das restrições a direitos políticos e liberdades civis, com restrições à própria existência de partidos de oposição. Entre estes casos, ex-repúblicas soviéticas, como Rússia, Azerbaijão, Kazaquistão, Uzbequistão, e nações africanas, como Argélia, Angola, Camarões, Chad, Congo, República Democrática do Congo, Guine Equatorial, Ruanda, Tunísia, Zimbábue, além da Síria.

Procedimento seguinte, consistiu em desagregar a informação sobre configuração institucional de países com financiamento partidário público, considerando o modelo eleitoral vigente em cada caso. A pergunta, aqui, consiste em verificar se existe um padrão regular de associação entre financiamento estatal e formato da competição definido pelas regras de conversão de votos em cadeiras legislativas. Resposta pode ser encontrada na figura abaixo:

Figura 1**Presença de financiameto público, conforme sistema eleitoral**

Em %



Fonte: IDEA, Database of Political Institutions, Democracy Cross-National Data.

A informação acima considera apenas países “democráticos” e “parcialmente democráticos” que possuem legislação que prevê financiamento público a partidos políticos. Foram descartados, portanto, nações classificadas pela

Freedom House como “não democráticas”². Financiamento público constitui fenômeno pouco frequente em países com regras eleitorais de maioria relativa em distritos uninominais (28,1%). Em contraste, esta legislação está presente em pouco mais de dois em cada três nações (69,2%) que contam com fórmula eleitoral mista (combinada ou independente) para a distribuição de cadeiras legislativas em sua respectiva câmara baixa. De modo muito saliente, parece haver uma forte associação entre subvenções estatais para partidos políticos e a presença de sistema eleitoral baseado em representação proporcional: de um total de 65 países (free ou partly free), com sistema eleitoral proporcional, apenas nove não contam com nenhum tipo de financiamento público aos partidos.

No debate sobre uma agenda de reformas institucionais para o Brasil, é frequente afirmar-se que existiria uma associação necessária entre financiamento público e representação proporcional com listas partidárias fechadas. Ou, em outras palavras, seria política e operacionalmente inviável combinar-se o financiamento conferido a organizações partidárias, com uma regra de alocação de cadeiras partidárias baseada em votos preferenciais nominais. Caso esta proposição fosse correta, dever-se-ia encontrar uma não correspondência entre financiamento público e instituições com representação proporcional e votos preferenciais para ordenamento de listas partidárias. Isto, no entanto, não ocorre: das 24 democracias com RP e votos preferenciais, 21 possuem financiamento público, evidenciando que não existe incompatibilidade necessária entre votos nominais e subvenções partidárias. Apenas Bélgica, Suíça e Malta, entre democracias com representação proporcional e listas preferenciais não possuem legislação prevendo financiamento estatal aos partidos.

Nesta direção, o Projeto de Lei 6316/2013 – com apoio da OAB, CUT e entidades da sociedade civil – representa um avanço importante, ao combinar reforço no financiamento partidário público, com um sistema de voto proporcional em dois turnos, permitindo associar o voto em legenda para a definição da cota proporcional de cada partido, com o voto nominal em candidatos para o ranqueamento das listas partidárias. Desta forma, evita-se os efeitos negativos tanto da regra de listas fechadas (a concentração de poder nas mãos de dirigentes partidários), como aqueles do voto em listas abertas (o uso de votos nominais para a definição da proporcionalidade).

Por outro lado, este projeto, como as demais propostas de financiamento eleitoral público apresentadas como modelo alternativo para uma agenda

2. Igualmente não foram consideradas outros modelos eleitorais como voto alternativo, two-round system, voto único não transferível, voto único transferível.

de reformas institucionais para o Brasil, adotam critério *exclusivo* para este modelo de financiamento, com a proibição de contribuições privadas para campanhas eleitorais (art. 17 e 23), mantendo apenas a possibilidade de contribuições individuais por pessoas físicas, limitadas a 700,00 reais (art. 31), e desde que estas não ultrapassem a 40% da cota destinada ao maior partido no *Fundo Democrático de Campanha*. Neste ponto, trata-se de verificar que tipo de restrições ao financiamento eleitoral privado pode ser encontrado em países com legislação que prevê recursos públicos para partidos e candidatos.

Dentre os 116 países com financiamento público a partidos políticos, 74 (63,8%) possuem também legislação fixando restrições ou proibições relacionadas a diferentes modalidades de contribuições privadas a partidos ou candidatos. Contudo, não foi possível identificar *nenhum caso em que isto corresponda a completa proibição a qualquer tipo de recursos privados*, correspondendo a uma modalidade de financiamento público *exclusivo*. Os diferentes tipos de restrições ou proibições legais encontrados são os seguintes:

- Empresas estrangeiras
- Empresas com controle estatal (total ou parcial)
- Empresas com contratos para a realização de serviços públicos
- Sindicatos
- Contribuições anônimas
- Órgãos públicos (não previstos em lei)
- Pessoas com pendências fiscais
- Organizações religiosas ou caritativas
- Clubes esportivos
- Atividades ilícitas
- Tetos máximos permitidos para a doação por empresas
- Publicização da relação de doadores a partidos e candidatos

Dimensão importante ao analisar-se casos de financiamento público diz respeito aos critérios de elegibilidade, ou seja, condições estabelecidas pela legislação para que os partidos possam receber recursos públicos. As exigências mais frequentes estão associadas a conquista de votos ou cadeiras legislativas pela organização partidária que pretende o direito a subvenções públicas³. Em 58 casos, exige-se dos partidos representação em órgão legislativo; número menor dentre estes (9) estabelece critério adicional de *threshold* ou barreira de entrada, representada por algum percentual mínimo de cadeiras conquistadas em elei-

3. Os critérios não são mutuamente exclusivos, razão pela qual a soma pode ultrapassar o número de casos.

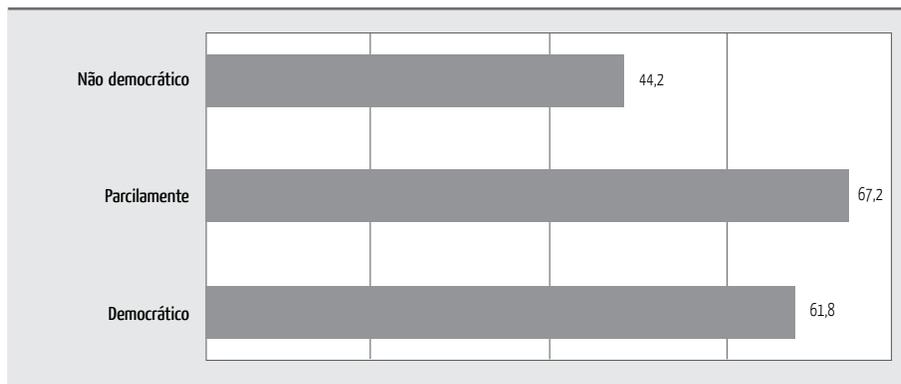
ção prévia; quatro países (Benin, Chad, Colômbia, Nicarágua) fixam exigência posterior: partidos que não alcançarem em eleição seguinte ao recebimento do benefício, um patamar mínimo de votos, devem devolver os recursos recebidos previamente. Variação nestes critérios de elegibilidade podem ser encontrados em países que substituem cadeiras por votos como cláusula de acesso aos recursos públicos, sejam sufrágios obtidos em eleição prévia (57) ou posterior (8) ao benefício. Pode-se encontrar, ainda, casos em que resultados, sob a forma de cadeiras ou votos, são substituídos por número mínimo de candidatos, apresentados em um determinado número de distritos eleitorais. Finalmente, três países estabelecem como critério de elegibilidade para os fundos estatais, um número mínimo de registro de filiações partidárias (Lesoto, Haiti, Holanda).

Dispositivo relevante na legislação sobre fundos públicos relaciona-se com as regras de alocação dos recursos destinados aos partidos. Em 51 nações, os fundos estatais são distribuídos utilizando-se alguma medida de proporcionalidade, seja em relação a votos ou cadeiras legislativas obtidas. Outros 41 casos repartem os fundos públicos em partes que são alocadas proporcionalmente à expressão eleitoral ou parlamentar de cada partido e parcela repartida equitativamente entre cada legenda. Finalmente, em 8 países cada partido elegível para obter fundos estatais recebe parcelas equivalentes. Outros critérios ainda utilizados são reembolso parcial de despesas eleitorais e distribuição per capita considerando filiações partidárias registradas.

Aqui, a medida mais adequada e democrática para fixar-se a distribuição dos recursos públicos destinados aos partidos parece ser aquela configurada pelo voto conferido na última eleição. A adoção de dispositivo baseado em proporcionalidade o mais rigorosa possível na alocação dos fundos partidários pode contribuir para premiar princípio democrático cujo parâmetro sejam as preferências do eleitorado, como, igualmente, inibir a formação de legendas artificiais, orientadas para a captura de resíduos das subvenções estatais.

Além de fundos públicos diretos, deve-se registrar a oferta de recursos indiretos, disponibilizados para partidos como benefícios fiscais para aqueles que fazem doações (61), instalações para reuniões de campanha (28), espaços para materiais de campanha eleitoral (20), serviços postais (13), meios de transporte (9). Mas, de longe, o mais importante recurso indireto para suporte à campanhas partidárias é representado por legislação permitindo o acesso gratuito a meios de comunicação, especialmente TV, durante o período eleitoral. Pelo menos 114 países permitem este recurso a partidos políticos. Para qualificar esta informação, a Figura 2 diferencia este conjunto de nações, considerando seu status institucional, levando em consideração a classificação promovida pela Freedom House:

Figura 2
Conjunto de nações e status institucional
 Em %



Fonte: IDEA, Database of Political Institutions, Democracy Cross-National Data, Freedom House.

CONTRAPARTIDAS

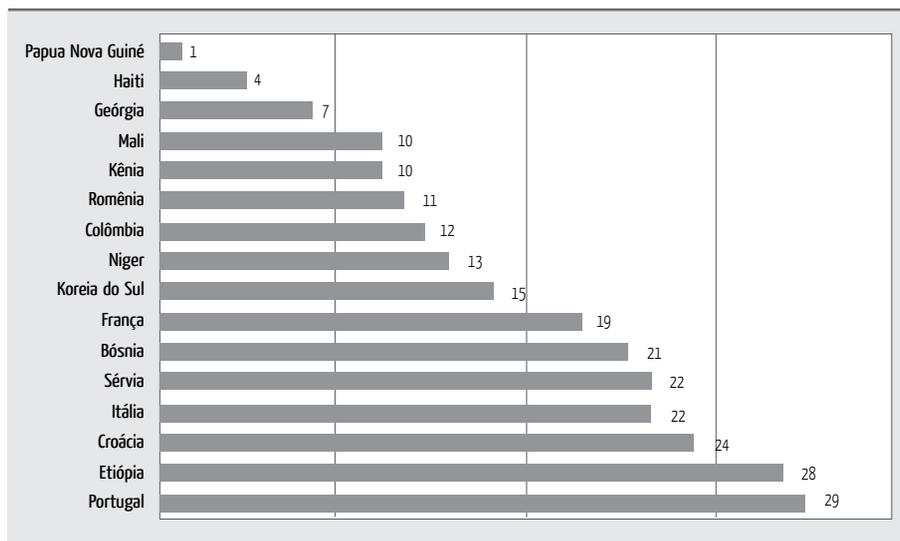
Aspecto relevante que deve ser observado na legislação sobre financiamento eleitoral está relacionado à existência de condicionalidades exigidas em contrapartida ao benefício do acesso a fundos públicos. Nesta direção, deve-se destacar casos nacionais em que paralelo à regulamentação do financiamento estatal, estão previstas regras para premiar ou penalizar organizações partidárias em relação ao tratamento por elas conferido à (i) representação pluralista de gênero, raça e faixa etária; (ii) procedimentos democráticos na seleção de candidaturas, e (iii) transparência dos candidatos.

Em 16 países – correspondendo a 13,8% dos casos de legislação com fundos partidários públicos – existem regras condicionando a distribuição dos recursos estatais à observância de procedimentos orientados por igualdade de gênero na constituição das listas de candidatos. A figura a seguir apresenta os 16 países com condicionalidades de gênero para a partilha de fundos públicos, bem como o percentual efetivo de mulheres na câmara baixa:

Metade destes casos corresponde a países apenas “parcialmente democráticos” e nove deles, a nações com baixos níveis de desenvolvimento econômico (PIB per capita inferior a 2 mil dólares). Comparando as médias de participação feminina nos respectivos legislativos, entre países com níveis equivalentes de desenvolvimento econômico (alto/médio/baixo)⁴ e que possuem ou não condi-

4. Conforme classificação World Bank: Alto = mais de US\$ 15 mil; Médio = de US\$ 2 a 14,9 mil; Baixo = menos de US\$ 2 mil.

Figura 3
Representação feminina câmara baixa
 Em %



Fonte: IDEA, Database of Political Institutions, Democracy Cross-National Data.

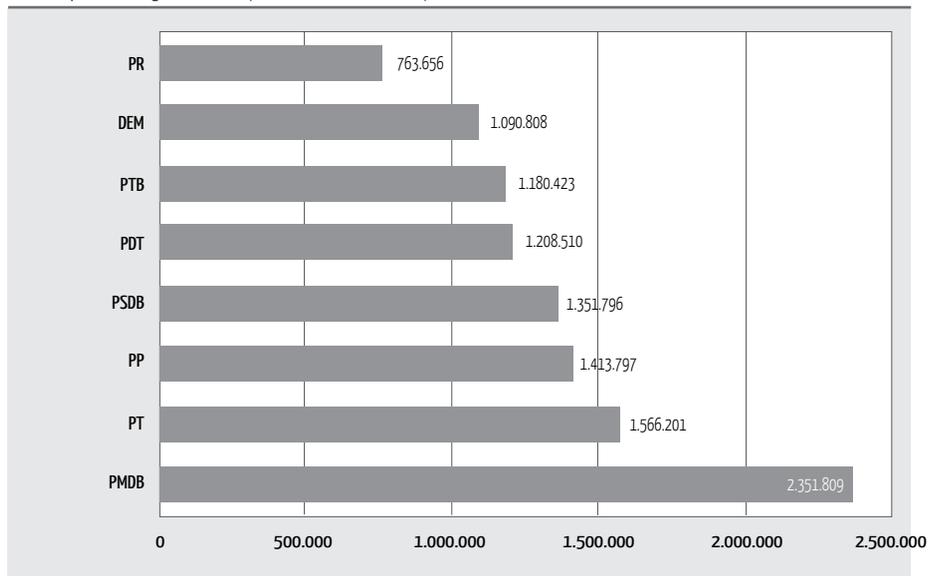
cionalidades de gênero, observa-se que países que exigem participação feminina nas nominatas de candidatos e que situam-se em níveis “baixo” ou “médio” de desenvolvimento, apresentam médias de participação parlamentar de mulheres superior em relação aqueles no mesmo patamar e que não possuem esta exigência. Em contraste, países com a combinação fundos públicos + regras gênero e “alto” desenvolvimento apresentam representação feminina em média 6 pontos percentuais inferior em relação aqueles nos mesmos patamares econômicos e sem condicionalidades de gênero. Em suma, se em países com alto desenvolvimento, não faz diferença incluir uma contrapartida de gênero ao acesso a fundos públicos – é possível que nestes casos escolaridade e bem estar façam a diferença positiva na representação feminina – para países com baixo ou médio desenvolvimento, incluir na legislação uma exigência de gênero faz diferença na ampliação da participação feminina na representação legislativa. Considerando que na grande maioria destes casos, a introdução destas cláusulas é recente, pode-se esperar no futuro maior incremento nesta diferença.

Os partidos brasileiros possuem número expressivo de filiados, tendo somado 15,1 milhões em Agosto de 2013, o equivalente a 10,9% do eleitorado nacional. Considerando os principais partidos, que correspondem a 72%

de todos os filiados à organizações partidárias, a distribuição de membros registrados nestas legendas pode ser verificada na figura abaixo:

Figura 3**Filiação partidária no Brasil**

Maiores partidos, agosto 2013 (em números absolutos)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Conforme Rahat & Hazan (2001) os procedimentos de seleção de candidatos podem ser classificados de acordo com a composição do *selectorado* partidário em um eixo inclusão/exclusão, conforme a seleção dos candidatos partidários é promovida em primárias abertas a todos os eleitores, em primárias restritas aos filiados partidários, em fóruns partidários eletivos, por órgãos não eletivos ou, no extremo, por decisão de lideranças. Assim, outra dimensão na qual o acesso a fundos públicos pode ser usado como indução positiva na modelagem de democracia no interior dos partidos, diz respeito aos processos de decisão sobre seleção de candidaturas em cada organização partidária. Condicionar o acesso a fundos partidários públicos à realização de eleições primárias dentro dos partidos para a escolha de candidatos em todos os níveis com a exigência de quóruns mínimos para o cumprimento desta condição, pode contribuir para ativar contingente que representa 1/10

dos eleitores brasileiros, reforçar vínculos de identidade partidários e incrementar a competição no interior destas organizações, oxigenando-as.

Finalmente, é importante lembrar que financiamento público de partidos e campanhas eleitorais não representa experimento inédito ou desconhecido, para o Brasil ou para outras 115 nações que já possuem fundos partidários e eleitorais, além de outras formas de subvenção estatal. Também parece prudente minimizar expectativas quanto aos efeitos da introdução ou ampliação de fundos públicos sobre os níveis de corrupção em um dado contexto nacional. Cotejando casos nacionais com legislação que adota financiamento partidário ou eleitoral público, com as notas conferidas por instituições como *Transparency International* para percepção de corrupção em cada país, notamos que 68,2% dos 116 países com subvenções estatais a partidos situam-se no grupo dos países definidos como mais “corruptos”, considerando a classificação de percepção adotada por aquela instituição. Nesta direção, os efeitos positivos esperados por um incremento no financiamento estatal parecem estar localizados menos na eliminação da corrupção – dependente de outras variáveis e processos complexos – e mais no potencial indutor que esta legislação e os recursos financeiros alocados por ela possam gerar na configuração de organizações partidárias mais plurais, democráticas e transparentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARTOLINI, Stefano. *The political mobilization of the european left, 1860-1980: The class cleavage*. Cambridge University Press, 2000.
- BRYAN, Shari & BAER, Denise. *Money in politics: a study of party financing practices in 22 countries*. National Democratic Institute for International Affairs. Washington DC., 2005
- CLAUSEN, Bianca, KRAAY, Art & NYIRI, Zsolt. *Corruption and confidence in public institutions: evidence from a global survey*. The World Bank, Policy Research Working Paper Series, n. 5157.
- DE VREESE, Claes. Campaign communication and media. In: LE DUC, Lawrence; NIEMI, Richard and NORRIS, Pippa (eds). *Comparing democracies*. Sage Publications, Third Edition, 2009.
- FARRELL, David. Campaigning strategies and tactics. In: LE DUC, Lawrence; NIEMI, Richard and NORRIS, Pippa (eds). *Comparing democracies*. Sage Publications, 1996.

- FOGG, Karen, MOLUTSI, Patrick & TJERNSTRÖM, Maja. Conclusion. In: IDEA. *Funding of political parties and elections campaigns*. Estocolmo, International Idea, 2003.
- JOHNSTON, Michael. *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives*. Political finance policy, parties and democratic development. National Democratic Institute for International Affairs. Washington DC., 2005.
- KATZ, Richard & MAIR, Peter. *How parties organize: Change and adaptation in party organizations in western democracies*. Sage Publications, 1994.
- KATZ, Richard. Party organizations and finance. In: LE DUC, Lawrence; NIEMI, Richard and NORRIS, Pippa (eds). *Comparing democracies*. Sage Publications, 1996.
- KUNICOVÁ, Jana & ROSE-ACKERMAN, Susan. Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption. *British journal of political science*, 35, Cambridge University Press, 2005.
- MAIR, Peter & VAN BIEZEN, Ingrid. Party membership in twenty european democracies, 1980-2000. *Party Politics*. Vol. 7, n. 1, 5-21, 2001.
- MAIR, Peter. *Party system change: approaches and interpretations*. Oxford, Oxford University Press, 1997.
- MAIR, Peter. The europeanization dimension (Review section), *Journal of european public policy*, 11(2): 337-348, 2004.
- MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Calmann-Lévy, 1995.
- MAURO, Paolo. Corruption and Growth. *Quarterly journal of economics* 106, 2: 681-711, 1995.
- MYERSON, Roger. Effectiveness of electoral systems for reducing government corruption: a game theoretic analysis. *Games and Economic Behavior*, 5, 1993.
- NASSMACHER, Karl-Heinz. Monitoring, control and enforcement of political finance regulation. In: IDEA, *Funding of political parties and elections campaigns*. Estocolmo, International Idea, 2003.
- NORRIS, Pippa. *Driving democracy*. Do power-sharing institutions work?. Cambridge University Press. Cap. 3: Democratic indicators and trends, 2008.

- NORRIS, Pippa. *A virtuous circle?* Political communications in post-industrial democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Financing politics: a global view. *Journal of democracy*, vol. 13, n. 4, 2002.
- RAHAT, Gideon e HAZAN, Reuven. Candidate selection methods. An analytical framework. *Party politics*, 7/3, p. 297-322, 2001.
- REIS, Bruno P. W. Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consorciativo. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores / Anpocs, 2008.
- ROPER, Steven. Introduction: The influence of public finance on post-communist party systems. In: ROPER, Steven & IKSTENS, Janis (eds). *Public finance and post-communist party development*. Ashgate, 2008.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- SCARROW, Susan. Party subsidies and the freezing of party competition: do cartel mechanisms work? *West european politics*, vol. 29, n. 4, 2006.
- SCARROW, Susan. Political finance in comparative perspective. *Annual review of political science*, 10, 2007.
- SPECK, Bruno. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (eds). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, PNUD/UFMG, 2006.
- VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and electoral campaigns: guidelines*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2003.
- WALECKI, Marcin. *Political money and corruption*. IFES, 2005.
- ZOVATTO, Daniel. The legal and practical characteristics of the funding of political parties and electoral campaigns in Latin America. In: IDEA, *Funding of political parties and elections campaigns*. Estocolmo, International Idea, 2005.

ROBERTO ROCHA COELHO PIRES

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NO NÍVEL NACIONAL:
DESAFIOS A UM PROJETO INACABADO**

INTRODUÇÃO

No final dos anos 1980, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a gestão de governos municipais no país, a participação social se tornava uma das marcas de sua atuação, uma dos elementos caracterizadores do “modo petista de governar”, um dos instrumentos identificados pelo partido como promotor da necessária e desejável “inversão de prioridades”. Atualmente, a adoção de formas de participação social como conselhos, conferências, audiências e consultas públicas, entre outras, se tornou um fenômeno nacional na gestão das políticas públicas, estando presente nas ações dos governos municipais, estaduais e federal. Hoje, é possível dizer que a participação social tornou-se uma realidade inegável da atuação governamental no Brasil, um traço característico de nossa institucionalidade democrática, estando prevista em princípios constitucionais, legislações subsequentes e no próprio aparato administrativo do Estado (Sá e Silva, Lopez e Pires, 2010).

O processo de incorporação de mecanismos de participação social, no entanto, foi gradual. Inicialmente, ao longo dos anos 1990, concentrou-se fortemente na esfera de governo local. Neste período, observou-se a disseminação de experiências de participação na definição do orçamento público, superando duas centenas de cidades no início dos anos 2000 (Marquetti, Campos e Pires, 2008)¹. Além disso, a disseminação de conselhos gestores de políticas públicas

1. Estima-se que pelo menos 47% dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possuem ou já possuíram alguma experiência de orçamento participativo, abrangendo uma população estimada de mais de 36,7 milhões de pessoas (Marquetti, Campos e Pires, 2008).

no nível local foi bastante expressiva, alcançando a cobertura quase plena dos municípios brasileiros em áreas como saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, além de coberturas também expressivas em áreas como habitação, meio ambiente, cultura e direitos do idoso (Munic/IBGE, 2009). Em um período de oito anos, o número médio de conselhos por município (considerando-se apenas aqueles com mais de 100 mil habitantes) praticamente dobrou, passando de dez na gestão 1997-2000 para 19 na gestão 2005-2008 (Pires e Vaz, 2010). Processo semelhante se observa na esfera estadual, na qual se verifica a presença de conselhos nas áreas acima citadas em todos os estados brasileiros. Em média, cada uma das 27 unidades da federação brasileira possui conselhos em 13 áreas temáticas distintas (Estadiv/IBGE, 2012).

A década de 2000 marcou a ascendência de mecanismos de participação social ao nível federal. Principalmente, a partir de 2003, com o governo do presidente Lula, iniciou-se um esforço sistemático de incorporação de formas de interação com a sociedade civil em diferentes áreas de atuação do governo. Foram criados 15 novos conselhos nacionais – um incremento de aproximadamente 50% sobre o estoque anterior – além da reformulação de conselhos criados anteriormente (Pires e Lopez, 2010). De 2003 a 2011, foram realizadas 82 conferências nacionais que discutiram diretrizes de políticas públicas em diversas áreas, mobilizando mais de 5 milhões de pessoas em milhares municípios e nos eventos em nível estadual e federal (Ipea, 2013). Além de conselhos e conferências, observou-se, também, na última década, a adoção crescente de outras formas de interação entre Estado e Sociedade, como ouvidorias², consultas públicas, audiências públicas e outros formatos menos institucionalizados como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação, envolvendo atores governamentais e sociais (Pires e Vaz, 2012). Com o estímulo explícito à diversificação de formas de participação e sua crescente adoção, ao longo dos anos 2000, observou-se uma mudança impressionante na “porosidade” da ação governamental às influências dos cidadãos e organizações da sociedade civil. Dentre os programas federais implementados entre 2003 e 2010, 92,1% possuía pelo menos alguma forma de interação com a sociedade, dentre as acima citadas. A Tabela 1, abaixo, indica que, ao passo que em 2002 apenas 11,5% dos órgãos federais possuíam mais de 75% dos seus programas com pelo menos uma forma de interação com a sociedade, em 2010, 75,4% dos órgãos federais apresentam mais de 75% dos seus programas com pelo menos

2. O número de ouvidorias públicas ligadas à órgãos federais cresceu de 40, em 2003, para 276, em 2013, de acordo com informações da Ouvidoria-Geral da União (www.cgu.gov.br/Ouvidoria/RelacaoOuvidorias/).

uma forma de interação com a sociedade. Isto é, ao final da década de 2000, a maior parte das ações governamentais estava sujeita a alguma forma de contato com atores sociais ou apresentavam mecanismos ativos de participação.

Tabela 1

Ação governamental e interação com a sociedade

Brasil, 2002 - 2010 (em %)

| | 2000 | 2010 |
|--------------|------------|------------|
| Geral | 80,7 | 92,1 |
| Por Órgão | | |
| Até 25% | 11,5 | 0 |
| De 25% a 50% | 46,2 | 2,9 |
| De 50% a 75% | 30,8 | 21,7 |
| Mais de 75% | 11,5 | 75,4 |
| Total | 100 | 100 |

Fonte: Pires e Vaz (2012).

Apesar desse intenso processo de disseminação das formas de participação social na gestão governamental, uma série de fatores tem demandado um balanço crítico da experiência acumulada no sentido de tentar viabilizar no país a “participação como método de governo”. As próximas seções desse texto se dedicam a este propósito e são motivadas por duas linhas principais de questionamentos:

a) A questão da efetividade das instituições participativas: apesar da ampla disseminação das formas de participação social no Brasil, ainda persistem dúvidas sobre a capacidade destes processos de efetivamente influenciar as decisões e ações governamentais, provocando melhorias na gestão das políticas públicas e na qualidade de vida e acesso a bens e serviços públicos por parte dos cidadãos. Se é verdade que em alguns casos decisões de conselhos e conferências nacionais ou discussões e audiências públicas têm pautado a agenda do governo federal, também se observa em muitos outros casos uma distância enorme entre as discussões e deliberações dos espaços de participação e a atividade governamental. Nesse sentido, cabe analisar os fatores e condições que permitem o fortalecimento desses processos participativos na realização de seu potencial como instrumento de gestão pública democrática (Pires, 2011);

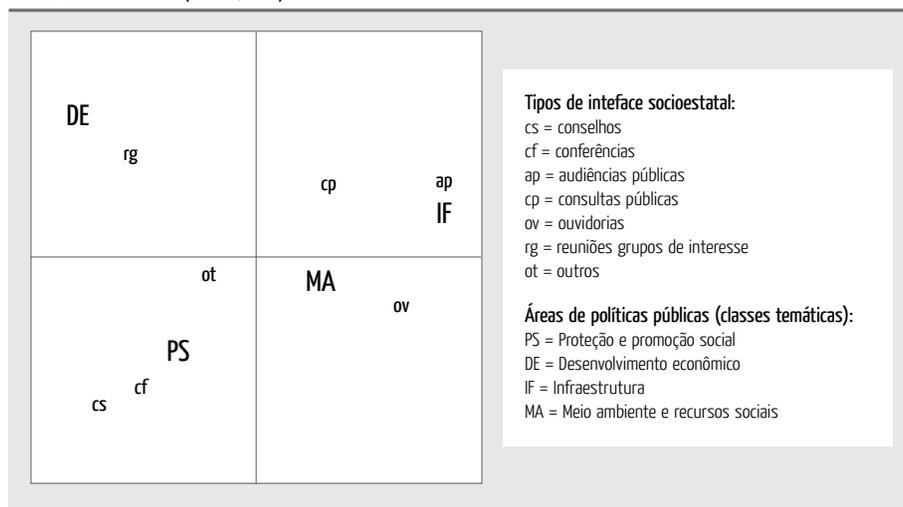
b) Lições a serem extraídas a partir das manifestações de junho de 2013: a ocupação das ruas por centenas de milhares de cidadãos brasileiros, expressando suas insatisfações com as políticas e ações governamentais não deixa

de causar perplexidade, pois, vêm a acontecer justamente em um momento histórico no qual nunca foram tão amplas as oportunidades e canais existentes de participação social (tal como demonstrado acima). Assim, cabe refletir sobre as críticas e limitações que tais eventos recentes nos apontam às formas de participação social em vigor.

Acredita-se que estes questionamentos apontam para um balanço da situação da participação social no Brasil atual que se manifesta em dois sentidos: nas ideias de insuficiência e de esgotamento. Se, por um lado, é verdade que parte das limitações observadas no campo da efetividade e partir das manifestações se devem ainda a uma incorporação insuficiente de mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas; por outro lado, também é verdade que o modelo de participação social institucionalizada vigente já apresenta sinais de esgotamento. Nas seções que seguem, discute-se, primeiramente, a questão da insuficiência e, em seguida, a do esgotamento. Após esse balanço crítico, esboçam-se alguns caminhos necessários para a reforma e o aperfeiçoamento das políticas governamentais de fomento e incorporação da participação social, visando oferecer subsídios para a reflexão sobre o fortalecimento da democracia participativa no Brasil.

EMERGIU E DISSEMINOU... MAS AINDA DE FORMA INSUFICIENTE

Apesar da expressiva disseminação e incorporação de mecanismos de participação social no governo federal, observam-se dois aspectos que contribuem para a percepção de que a realização da “participação social como método de governo” ainda é um projeto inacabado, marcado por insuficiências. O primeiro deles diz respeito ao fato de que algumas áreas de atuação do Estado ainda permanecem pouco ou nada abertas às interações com atores sociais. O Gráfico 1 resulta de uma análise de correspondência entre a existência de mecanismos de participação nos programas federais (entre 2003 e 2010) e a áreas temáticas nos quais estes programas se enquadram. A partir do gráfico é possível perceber que os programas da área de proteção e promoção social (PS) têm afinidades com processos participativos como as conferências (cf) e os conselhos (cs), enquanto que os programas da área de infraestrutura (IF) associam-se a processos participativos como audiências (ap) e consultas públicas (cp) e, por fim, que os programas da área de desenvolvimento econômico (DE) se associam com reuniões com grupos de interesse (rg), uma categoria que inclui formas pouco institucionalizadas e públicas de relação entre atores governamentais e atores econômicos, políticos e sociais (como reuniões em gabinetes, grupos de trabalho, comitês, comissões, etc.).

Gráfico 1**Plano espacial de associação: classes temáticas e interfaces socioestatais**
Brasil, 2000-2012 (em R\$ mil)

Fonte: Pires e Vaz (2012).

Essas associações demonstram que os programas governamentais de diferentes áreas são desigualmente submetidos a processos participativos e em diferentes graus de intensidade. Isto é, enquanto as políticas sociais são debatidas em fóruns públicos, abertos e que propiciam aos atores sociais participar na definição de diretrizes para as políticas, na área de infraestrutura, adotam-se mecanismos públicos e abertos, mas que não contemplam a possibilidade de decisão compartilhada. Por fim, as ações na área de desenvolvimento econômico sequer se submetem a discussão pública e aberta, limitam-se à incorporação seletiva de atores, não sujeitos a requisitos de publicidade e transparência. Isto é, os cidadãos e as organizações da sociedade civil encontram oportunidades desiguais de relação com atores governamentais nas suas distintas áreas de atuação. A impossibilidade de atores sociais intervirem ou serem ouvidos em temas e áreas centrais da atuação do Estado, como desenvolvimento econômico e infraestrutura, impõe limites sérios à participação social e introduz lacunas na construção de uma gestão pública democrática.

O segundo aspecto que contribui para o quadro de insuficiência da participação diz respeito ao fato de haver forte heterogeneidade na qualidade do funcionamento dos processos participativos existentes. Em pesquisa realizada com os conselheiros de 24 conselhos nacionais, identificou-se que em muitos

deles carências operacionais e administrativas, como o funcionamento inadequado das secretarias executivas e equipes de apoio, ou a ausência de planejamento antecipado das reuniões e o não envio de materiais e informações, têm prejudicado a qualidade das discussões nos órgãos colegiados (Ipea, 2012). No que diz respeito às conferências, observa-se grande variação nas formas de organização dos seus processos participativos. Por um lado, em algumas conferências – como as da área de saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional, e juventude, entre outras – os processos participativos envolvem etapas municipais, estaduais e nacionais (além de conferências livres, territoriais ou virtuais), dispõem de um documento-base que orienta as discussões e constroem um relatório final com as deliberações a serem encaminhadas aos órgãos pertinentes. Por outro lado, em outras, o processo participativo se limita a um único encontro nacional, raramente sistematizando as discussões e principais deliberações (Ipea, 2013). Finalmente, outras avaliações têm apontado para quadros semelhantes no que diz respeito à qualidade dos processos de audiência pública (Fonseca *et alli*, 2103) e da atuação das ouvidorias (Cardoso, 2012). No caso das audiências públicas observam-se deficiências na divulgação das mesmas, na adequação da programação e do espaço físico dos eventos, e na precariedade da sistematização das discussões e dos seus resultados. Já no caso das ouvidorias, chama-se atenção para a ausência de autonomia dos ouvidores em relação aos dirigentes do próprio órgão e para as suas debilidades administrativas.

Essas insuficiências – tanto as relativas às lacunas setoriais ou de distribuição desigual de oportunidades de participação quanto as relativas às heterogeneidades na qualidade dos processos – contribuem para limitar a efetividade da participação social e para a construção de um sentimento de insatisfação quanto aos canais de interação entre Estado e Sociedade. A ausência de uniformidade ou de padrões mínimos de qualidade prejudicam os produtos dos processos participativos, os quais ainda tendem a esbarrar em obstáculos ou decisões tomadas em outras áreas imunes à participação social.

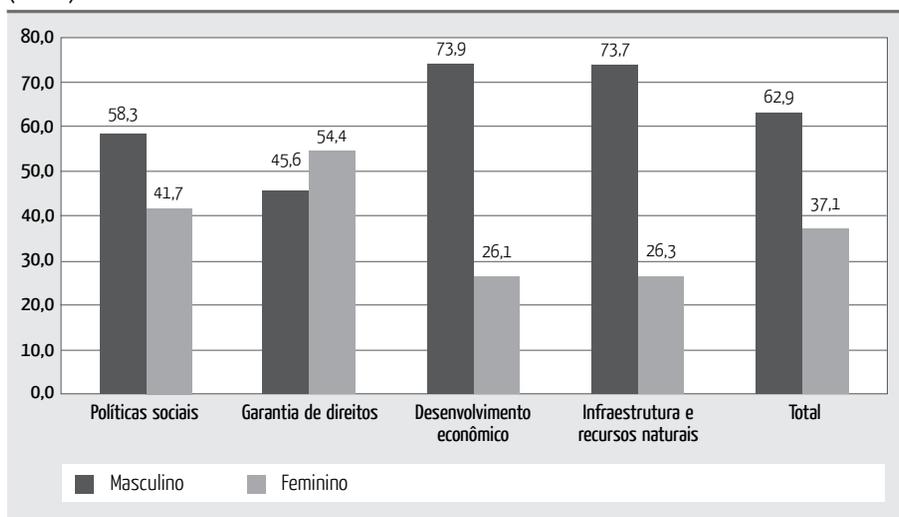
SINAIS DE ESGOTAMENTO?

Além das insuficiências que marcam o quadro atual da participação no nível nacional no Brasil, comprometendo a sua efetividade, observa-se ainda alguns potenciais sinais de esgotamento do atual modelo. Esses sinais tem se manifestado sob duas óticas. A primeira diz respeito às dificuldades de acesso aos espaços de participação e à representação de interesses no seu interior. Trata-se de um conjunto de problemas de grande pertinência para os conselhos. Apesar do crescimento do número de conselhos nacionais e da reformulação

de diversos conselhos existentes, estes espaços têm enfrentado dificuldades no sentido de promover uma inclusão plural de atores sociais e de estabelecer dinâmicas mais intensas de representatividade dos seus conselheiros perante seus segmentos e bases de apoio. Os conselhos, tal como outros espaços institucionais de participação foram originalmente pensados como instrumentos para inclusão de atores sociais tradicionalmente excluídos dos processos políticos de tomada de decisão sobre as políticas públicas. No entanto, a composição dos conselhos nacionais e o perfil dos seus conselheiros têm apontado mais no sentido da reprodução das desigualdades políticas já existentes em nossa sociedade (Alencar *et alli*, 2013).

Gráfico 2

Distribuição dos conselheiros por sexo segundo a área temática do conselho
(em %)



Fonte: Ipea (2012).

Tal como indicam o Gráfico 2 e a Tabela 2, acima, além de outras informações sobre o perfil dos conselheiros nacionais (Ipea, 2012), de forma geral, predominam nesses espaços atores do sexo masculino, da cor branca e de origens regionais concentradas nos principais centros econômicos e políticos do país, com renda e escolaridade substancialmente superiores à média da população brasileira. É bem verdade que, se desagregarmos o perfil dos conselheiros por áreas de políticas, é possível perceber maior pluralidade e diversidade

Tabela 2

Distribuição dos conselheiros por raça/cor segundo o tipo de conselho
(em %)

| Área temática | Branca | Preta | Amarela | Parda | Indígena | Total |
|------------------------------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|
| Políticas sociais | 67 | 10,5 | 1,9 | 18,8 | 1,9 | 100 |
| Garantia de direitos | 38,9 | 35,4 | 0,9 | 13,3 | 11,5 | 100 |
| Desenvolvimento econômico | 71,9 | 11,1 | 1,5 | 14,1 | 1,5 | 100 |
| Infraestrutura e recursos naturais | 77,5 | 6,9 | 0,0 | 13,9 | 1,7 | 100 |
| Total | 66,0 | 13,6 | 1,2 | 16,0 | 3,2 | 100 |

Fonte: Ipea (2012).

nas áreas de políticas sociais e de garantia de direitos. Porém, em paralelo, os conselhos das áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura reproduzem fortemente as desigualdades já presentes na sociedade brasileira. Assim, de forma geral, os conselhos nacionais têm apresentado dificuldades de inclusão de atores sociais e de representação de uma diversidade de interesses nas suas discussões e processos de tomada de decisão.

Um segundo conjunto de sinais de esgotamento diz respeito a um possível descolamento entre as práticas atuais de mobilização e militância social e o funcionamento interno dos espaços institucionalizados de participação. As manifestações recentes deixaram claras a importância e a presença de novas formas de atuação política dos cidadãos e das organizações da sociedade civil. A crescente utilização das redes sociais para ampliação dos debates e mobilização para a ação política, a negação às estruturas verticalizadas de poder e o recurso a variadas formas de expressão vêm questionar a organização vigente dos processos participativos, os quais ainda aproveitam pouco os potenciais das tecnologias de informação e recorrem frequentemente a padrões hierárquicos e burocráticos de funcionamento.

CAMINHOS A SEREM PERCORRIDOS

Para enfrentar as insuficiências e driblar os sinais de esgotamento, aproveitando-se do impressionante processo de disseminação de instrumentos de participação social ocorrido no Brasil, fazem-se necessárias atualmente algumas medidas de fortalecimento e oxigenação dos processos de interação entre Estado e sociedade. Abaixo, seguem alguns possíveis indicativos nessa direção.

Maior articulação entre as instituições participativas e integração ao ciclo de planejamento, gestão e controle das políticas públicas

O aumento da efetividade da participação social sobre as políticas pú-

blicas e a ação governamental requer fluxos mais integrados entre as diversas instâncias de participação para que as decisões e recomendações de lá oriundas possam fluir de forma mais harmônica nos processos de planejamento, gestão e controle das políticas. Atualmente, observa-se pouca ou nenhuma articulação entre conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas. As informações produzidas em cada um desses processos raramente transbordam para os demais. Por isso, não são raras as ocasiões em que se produzem decisões contraditórias ou precariamente informadas. Uma melhor articulação entre os distintos mecanismos de participação social tem o potencial de melhorar a qualidade das discussões e decisões produzidas, ampliando sua ressonância nas atividades governamentais.

Alguns governos estaduais e o governo federal têm refletido e buscado medidas no sentido da construção de Políticas ou Sistemas de Participação Social, com o intuito de estimular e promover estes fluxos e elos. Medidas desse tipo podem contribuir para o enfrentamento de dois dos desafios apontados nas seções anteriores, o de fazer chegar a participação social em áreas de atuação do Estado ainda imunes a sua influência e o de nivelar por cima a qualidade do funcionamento e dos debates internos às instituições participativas. No entanto, ainda há muito caminho a percorrer no sentido do desenvolvimento de instrumentos e práticas de gestão que permitam o compartilhamento permanente de informações e a atuação concertada entre os diversos órgãos e processos participativos existentes.

Reoxigenarão dos espaços participativos

Outro passo necessário no fortalecimento dos processos participativos no nível federal diz respeito a reformas internas nas suas regras de composição e funcionamento, com o objetivo de promover maior inclusão e proximidade com os debates públicos e demandas sociais. Em pesquisa realizada com os conselheiros nacionais (Ipea, 2012), identificou-se que uma parte significativa destes atores acredita que as composições dos conselhos precisam ser revistas no sentido da ampliação de sua diversidade. Alguns conselhos têm tomado medidas nessa direção e inovado em termos de processos mais abertos e públicos para seleção de seus conselheiros. Os processos conferenciais, por sua vez, também têm inovado bastante no desenvolvimento de mecanismos e procedimentos para inclusão de grupos desfavorecidos. A realização de etapas virtuais, livres e territoriais, além da introdução de cotas nas conferências nacionais, tem ampliado o alcance desses processos participativos e trazido para o debate novos atores, perspectivas e demandas para as políticas públicas (Ipea, 2013).

Na pesquisa com os conselheiros nacionais (Ipea, 2012), diversos entrevistados apontaram também para problemas nos regimentos internos e no funcionamento das comissões, os quais têm prejudicado a atuação dos conselhos. Além disso, observam-se limitações sérias na divulgação e publicização dos resultados de processos participativos. Em geral, conselhos, conferências e audiências públicas têm tido pouco sucesso em comunicar para a sociedade sobre as discussões realizadas e as decisões que acabam produzindo. Enfim, para além da introdução de instrumentos e práticas de articulação entre os espaços de participação, há margem significativa para o aprimoramento de seu funcionamento interno, com vistas a uma maior aproximação e diálogo com a sociedade.

Canais de contato direto entre movimentos sociais e atores governamentais

As manifestações recentes e as dificuldades de instituições participativas (como conselhos, conferências, etc.) de recepcionarem e processarem rapidamente as demandas sociais sugerem a necessidade de investimentos em canais diretos de contato entre movimentos sociais e atores governamentais. Desde 2003, o governo federal tem mantido interlocuções diretas e recepcionado as demandas de movimentos sociais – como ocorre regularmente com a Marcha das Margaridas, Abril Vermelho, o Grito da Terra, apenas para citar alguns exemplos. Esse tipo de prática poderia ser incentivado e robustecido, ampliando as possibilidades de contato entre Estado e atores sociais organizados. Obviamente, tal processo deveria ocorrer em sintonia e articulação com as demais instâncias de participação, contribuindo para a qualidade do debate e das decisões tomadas nos fóruns participativos.

Formas eletrônicas de participação

Finalmente, cabe chamar a atenção para a necessidade de maior incorporação de ferramentas digitais, tecnologias de informação e instrumentos de interação mediados pela internet. Essa incorporação poderia se dar tanto na criação de formas não-presenciais de participação, como também no funcionamento cotidiano das instituições participativas tradicionais. No primeiro caso, sugerem-se esforços de abertura de novas formas de participação baseada na internet, como portais, processos de consulta pública, enquetes etc., que permitam aos cidadãos expressarem suas demandas e reivindicações e aos governantes submeterem propostas à discussão pública. No segundo caso, advoga-se por uma maior uso de ferramentas informacionais e interativas pelos espaços de participação já existentes, como por exemplo o compartilha-

mento de bancos de dados entre ouvidorias e conselhos de uma mesma área de política, ou a criação de sistemas de monitoramento de deliberações de conferências, entre outras medidas que ampliem a transparência e a troca de informações entre os participantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto procurou registrar os avanços obtidos na disseminação de formas de participação social no Brasil e exercitar um balanço crítico e atualizado desse fenômeno, com foco na esfera federal. Se por um lado, a incorporação de formas de interação entre atores estatais e atores sociais na produção de políticas públicas é uma das boas conquistas da experiência democrática brasileira; por outro lado, ainda são muitos os desafios para uma efetiva democratização da gestão pública. O volume de estudos e pesquisas já produzidos até o momento e a interpretação da conjuntura recente nos dão indicações importantes sobre os caminhos para possíveis reformas. Trata-se de medidas necessárias e relativamente urgentes para o fortalecimento da democracia participativa no país e para a recuperação dos seus principais instrumentos. Cabe ao Partido dos Trabalhadores (PT), pioneiro na introdução de formas participativas de gestão pública, liderar novamente a reinvenção dos governos populares e democráticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, Joana; CRUXÊN, Isadora; FONSECA, Igor; PIRES, Roberto; RIBEIRO, Uriella. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n. 32, jan.-abr. 2013, p. 112-146.
- CARDOSO, Antônio Rito. *Ouvidoria pública e governança democrática* – Relatório Preliminar. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.
- ESTADIC/IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2012.
- FONSECA, Igor; REZENDE, Raimor; OLIVEIRA, Marília; PEREIRA, Ana. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. *Revista do Serviço Público* 64 (1): 7-29 jan.-mar., 2013.
- MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo; PIRES, Roberto. *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo, Ed. Xamã, 2008.

MUNIC/IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2009.

IPEA. Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros – Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>.

IPEA. Ampliação da Participação na Gestão Pública um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011 - Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/130829_relatorio_conferencia_nacional2003_2011.pdf>.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. *Texto para Discussão 1707*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SÁ E SILVA, Fabio; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010.

PIRES, Roberto; LOPEZ, Felix. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA. *Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010.

PIRES, Roberto (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

MARLISE MATOS

**A DEMOCRACIA BRASILEIRA
NA AUSÊNCIA DAS MULHERES:
A PERSPECTIVA DA TEORIA
POLÍTICA FEMINISTA**

A representação política é um direito nas democracias liberais contemporâneas, mas ainda não é, de fato, um instrumento efetivo de inclusão política e de promoção de justiça social. Pelo menos ainda não o é em termos de representatividade democrática de e para as mulheres no Brasil (e também no mundo).

Para a data de julho de 2013, as médias de parlamentares nas Câmaras de Deputados e nos Congressos Nacionais no mundo eram, respectivamente, 21,3% e 20,9%. O nosso país estava no 120º lugar entre um conjunto extenso de 189 países (segundo o ranking da União Interparlamentar), apresentando um percentual de representação feminina lamentável: menos de 9% de deputadas federais na Câmara (das 513 vagas, 44 apenas são ocupadas por mulheres). Além do mais, sabemos que no Senado Federal, entre 81 vagas, apenas 13 são ocupados por mulheres, sendo que, atualmente, só oito senadoras se encontram exercendo ativamente seu cargo. Apenas uma das 11 comissões do Senado é presidida por uma senadora e apenas uma das 21 comissões permanentes é liderada por uma deputada na Câmara de Deputados.

As mulheres ocupam ainda apenas 10% das prefeituras e representam 12% dos membros das câmaras municipais. É verdade que a situação vem gradualmente melhorando ao longo dos anos, por exemplo, nas eleições de 2012, conforme o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 134.296 mulheres se candidataram aos cargos de prefeita e vereadora, o que representou um aumento de 9,56% em relação às eleições municipais anteriores de 2008. Mas estes são ainda números dos quais dificilmente podemos nos orgulhar. Sobretudo se soubermos que as mulheres são hoje no Brasil: 52% da população, 51,8% do eleitorado e que 35% dos domicílios brasileiros têm apenas uma mulher como provedora.

Do ponto de vista das discussões, o recente debate teórico sobre a representação de grupos oprimidos e excluídos está estreitamente vinculado à emergência de novas demandas político-identitárias na cena pública. Ou seja, foi a partir do momento que os movimentos organizados de mulheres e os movimentos feministas constataram que seria importante não apenas lutar por mais direitos, mas também lutar por mais poder efetivo, por mais acesso às oportunidades várias de poder (incluindo o poder parlamentar/representativo) em nosso país é que esta situação começou a se modificar.

Assim, destaco que o processo da inserção política das mulheres brasileiras e de uma representação política mais justa para elas precisa ser questionado pelo viés de gênero e feminista. Isso porque, por princípio, todo projeto democrático deveria ser igualmente um projeto inclusivo. Ou seja, quando se estabeleceu a luta pela construção dos novos regimes democráticos no alvorecer da modernidade ocidental, isto foi feito por se entender que tais regimes seriam potencialmente capazes de gerar mais democracia, mais justiça e maior inclusão social do que os sistemas e regimes monárquicos anteriores. Todavia, a democracia ocidental (incluindo a nossa democracia brasileira), e as muitas manifestações de regimes políticos a ela associados, foi sendo constituída basicamente no formato da democracia liberal representativa que tem funcionado sem a inclusão de minorias importantes na luta democrática e o caso das mulheres e da população negra são emblemáticos neste sentido.

Há raízes muito profundas (e ainda fortemente naturalizadas e banalizadas) que insistem em legitimar e autorizar a uma parcela significativa de mulheres a não entrada ou o não acesso ao mundo público. Para entender melhor como esse enraizamento se dá é preciso retomar um conceito bem “fora de moda” e para alguns ultrapassado: o de divisão sexual do trabalho.

Em todas as sociedades conhecidas há alguma divisão de trabalho entre homens e mulheres que permite que as tarefas necessárias à produção (frequentemente assalariada) e à reprodução (frequentemente não remunerada) sejam cumpridas dividindo-se e hierarquizando-se, por gênero, tais campos. Esse é o fenômeno da divisão sexual do trabalho. Certamente não existe um único modelo para se explicar tal divisão, porém o que se observa é que, a despeito das nossas muitas diferenças culturais, nacionais e até temporais, dos/nos modos como as distintas sociedades se organizam, observa-se com absoluta regularidade e continuidade que são as mulheres que permanecem voltadas ao cuidado dos/as filhos/as e ao trabalho doméstico e familiar, e isto quase como uma consequência “natural” e “inevitável” (até agora) da reprodução vir a ocorrer em seus próprios corpos. Já os homens, geralmente, estão mais voltados às atividades do mundo da produção de bens e de serviços, do mundo

do trabalho e do assalariamento fundamentalmente inseridos no espaço público, atividades estas que lhes confere rendimentos para o sustento/provimento da família. Podemos considerar esta como o tipo mais clássico e tradicional de divisão do trabalho entre os sexos que, contudo, tem sido duramente criticada e já apresenta nos dias atuais alguns sinais de mudanças. Mas mesmo em processo de transformação, a força e o impacto dessa divisão continuam muito fortes em nossa sociedade. Esta espécie bem recorrente de divisão sexual do trabalho também está enraizada na forma como cindimos historicamente as esferas públicas e privadas numa forte associação da esfera pública aos homens e ao masculino e da esfera privada às mulheres e ao feminino.

Recentemente foi incorporado à nossa Filosofia Política ocidental outro conceito importante: o de “contrato sexual”. Esta incorporação é também consequência, no escopo das discussões teóricas, de uma longa batalha dos movimentos feministas que tem/teve como um de seus lemas mais importantes afirmar e estabilizar no campo das ciências e das lutas políticas que: “o pessoal é político”. Em sua obra *O contrato sexual* (1988), Carole Pateman, cientista e filósofa política australiana, sustenta que a desigualdade entre os sexos (a distância dos espaços de poder e decisão, a presença de salários mais baixos, da onipresente experiência da violência de gênero, do recorrente assédio sexual e moral, dos comentários sexistas etc.) foi/é um produto da forma especial como se deu/dá a organização das estruturas e instituições patriarcais na modernidade.

Contra o Antigo Regime – um mundo de valoração das posições de status que entre muitas características diferenciava fortemente nobres de plebeus –, os teóricos do contrato/contratualistas (Hobbes, Locke, Rousseau, Kant etc.) se incumbiram de pavimentar o terreno das democracias modernas ocidentais baseando-as fundamentalmente na liberdade individual do cidadão de subscrever contratos econômicos e políticos. Mas foi (e é) uma determinada forma de divisão sexual do trabalho que terminou, todavia, por delimitar, de forma diferenciada e hierarquicamente assinalada, tais dois âmbitos centrais da modernidade democrático-liberal que tratamos aqui: o público, dos cidadãos e trabalhadores, e o doméstico, espaço proeminente da subordinação das mulheres.

Foi assim, através das leituras liberais e contratualistas modernas, que as mulheres passaram a ser concebidas, finalmente, como seres humanos, mas “mais naturais e menos racionais” do que os homens, secundárias a eles, incapazes então de controlar as suas emoções para conseguir chegar àquela “imparcialidade” que seria mais própria e adequada ao âmbito público/político. Desta forma, as mulheres passaram a não ser consideradas então como “indivíduos”/seres humanos e cidadã/os realmente autônomas/os, sendo que

elas não teriam sequer condições efetivas de vir a consentir e/ou escolher, como exemplo mais radical, o próprio casamento/matrimônio. Este último, um contrato real de subordinação delas, e na transferência dessa subordinação da figura tutelar do pai ao marido. É por este motivo que Pateman considera o casamento (e seu contrato sexual correlato) a principal instituição e o principal contrato social através do qual as mulheres puderam, deste modo especialmente enviesado, vir a ser incluídas – em posição de clara subalternização - no âmbito da sociedade civil. É assim que ao contrato social é necessário que seja acrescentada a dinâmica opressora do contrato sexual, pois sem este, a história da democracia e da participação política são contadas apenas pela metade. Mesmo tendo passado por séculos de acontecimentos históricos sucessivos, é possível afirmar que ainda não se encontra definitivamente superada esta forma de divisão do mundo e do poder político. A nossas sociedades foram então formadas por novas instituições e novos sujeitos, mas esse traço indelével do caráter patriarcal, desta vez renovado, insiste e persiste institucional, política e socialmente. Continua sendo, e isso até os dias de hoje, “o” pacto entre varões livres e iguais (entre as lideranças político-partidárias, os chefes imediatos, os maridos etc.) o elemento que instituiu e institui novas regras coercitivas e disciplinadoras de acesso ao corpo e à cidadania das mulheres subalternizadas.

As mesmas teorias liberais aqui referidas, recorrentemente também se “esqueceram” de problematizar politicamente os aspectos da esfera privada e terminaram por aceitar a falsa existência de uma neutralidade sexual e de gênero que estariam incorporadas de um modo quase definitivo às categorias de indivíduo e de contrato. No meu modesto entender, são estes “esquecimentos” que vêm, ao longo dos séculos, impedindo que se perceba – com a clareza necessária e desejável – a vinculação da subordinação política às quais passaram a ser associados todos aqueles/as sujeitos, atores e atrizes que se inserem nas esferas públicas a partir da esfera doméstica, a saber: as mulheres, as crianças e os idosos, os escravos negros e negras etc. Nesse sentido, a origem contratualista moderna da democracia é uma origem de exclusão e/ou subalternização de determinados tipos sujeitos no exercício e usufruto de direitos e também na capacidade de se verem incluídos dentro do coração da democracia representativa. A história construída até aqui da liberdade individual liberal é uma história de liberdade para os homens de opressão para as mulheres. E assim como afirma Pateman, eu também acredito que necessitamos de uma “outra história da liberdade”.

Foi deste modo que as esferas públicas mais tradicionais – o mercado e a política – através do trabalho assalariado ou da atividade política, com suas respectivas jornadas esgotantes, acabaram por dar como suposta a existência das milhares de invisíveis “donas de casa” e “mães de família”, ocupadas que

estão elas todas com as tarefas de manutenção da vida em seus domicílios. Não é totalmente de se estranhar então que, mesmo depois que as mulheres tenham se inserido fortemente nesse mesmo mercado e também na política, que elas venham a receber, recorrentemente, salários menores ou a constituir apenas a periferia da periferia do sistema político-representativo. Isto se justifica muito bem dentro do contexto moderno e contemporâneo, ambos ainda estruturalmente patriarcais: isso se dá porque as mulheres são consideradas, não como efetivos sujeitos de contratos, mas primariamente como “filhas” e depois como “esposas” (e nem mesmo como “mulheres”). E sendo assim, elas deveriam ganhar apenas um “complemento” em relação ao salário dos seus homens pais/maridos; estes sim é que seriam os verdadeiros chefes e autênticos provedores. Também não é nada incomum a tendência das mulheres a elegerem contratos de trabalho em tempo parcial ou mesmo se inserirem em contextos de informalidade no mundo do trabalho, considerando que elas precisam compatibilizar o inevitável trabalho doméstico-familiar com aquele que é fruto do assalariamento. Isto significa, então, que elas têm sim consciência de sua posição subalterna nessa estrutura.

Se elas sofrem com o assédio moral e sexual ou com as muitas discriminações laborais, isto se deveria ao fato de terem entrado no mercado não apenas como meros “indivíduos assexuados” ou como sujeitos de direitos, mas, agora sim, como “mulheres” e como mulheres significadas política e socialmente a partir de seu status de subordinação e de inferioridade. Assim, o contrato seria o meio através do qual, mesmo nos dias de hoje, se instituem, ao mesmo tempo em que se ocultam, tais relações de subordinação dentro do coração mesmo das estruturas do patriarcado moderno, dentro das estruturas mais centrais e duras do nosso sistema político democrático.

É por isso que costumo afirmar enfaticamente que a democracia representativa ainda se faz em boa parte do mundo (e também aqui no Brasil) na ausência das mulheres (e de negros/as) porque não se legitimou e se estabilizou socialmente esta atuação política ainda. É assim que, no sentido apresentado por Pateman (1993), o contrato social não foi um instrumento isolado e sutil de organização social, pois, inexoravelmente trouxe junto com ele um contrato sexual (e um contrato de escravidão). Foi a partir destes marcos de divisão, hierarquização e opressão que a democracia liberal (e mesmo a teoria contemporânea da democracia) acabou deixando de lado não só a participação política das mulheres (e dos/as negros/as), secundarizando-se, invisibilizando-a, como também levou seus defensores a renegar a necessidade de desenvolver bases sociais consistentes para a sustentação da democracia, negligenciando a problemática da participação social para além do ato eleitoral (Pateman, 1992).

A consequência inevitável dessa construção é, finalmente (e não menos importante), Nos marcos das sociedades ocidentais avançadas, tal democracia liberal desenvolveu uma tensão insolúvel entre a expansão das liberdades políticas individuais (segregando, como visto, quem poderia ser ou não considerado efetivamente “o indivíduo” ou “o cidadão”) e as desigualdades geradas nos marcos do mercado econômico capitalista, patriarcal e racista. Esta dinâmica específica de inclusão/exclusão – “o cidadão” sendo retratado pela *figura hegemônica do homem branco, heterossexual e de determinadas posses materiais* – foi uma realidade que possibilitou a abertura de espaços significativos para o desenvolvimento de outros modelos alternativos de democracia, mesmo esses estando muitas vezes restritos ao plano das ideias. Veremos uma parte desses desdobramentos adiante.

Destaca-se também que nem todas as possíveis contestações a esta forma de modelagem hegemônica da democracia liberal/patriarcal se restringem ao questionamento de aspectos vinculados às instituições políticas e econômicas. Numa perspectiva mais radical, algumas abordagens inovadoras provêm justamente de teóricas classificadas como “feministas” (ou de uma teoria política propriamente feminista). São pensadoras que possuem como núcleo epistemológico a crítica da democracia liberal a partir das diferenças de gênero e da exploração/opressão das mulheres e dos/as negros/as. Mesmo considerando que não existe quase nenhuma homogeneidade no pensamento ou teoria feminista, destaca-se que algumas das questões presentes no debate feminista se diferenciam da crítica tradicional ao modelo hegemônico de democracia. Isso surge de modo cristalino em argumentações como a de Anne Phillipps:

(...) a democracia liberal não nos serve de inspiração. Que durante muito tempo as mulheres tenham sido excluídas do direito ao voto, é apenas a ponta do iceberg, um decepcionante indício da existência de estruturas mais profundas que mantêm a desigualdade política das mulheres. Sejam quais forem as suas conquistas em outros assuntos, no que diz respeito às mulheres, os frutos da democracia liberal são escassos (Phillips, 1993, p. 103).

Geralmente as feministas recolocam a problemática democrática em dimensões totalmente ampliadas da experiência relacional humana. Algumas destas teorias destacam a experiência do poder/política como possibilidade emancipatória, como exercício democrático e se recusam a enxergar o poder como exclusivamente vinculado ao tema da dominação. Para algumas feministas (Matos, 2010) seria possível tratar a democracia a partir de duas grandes “entradas”. A primeira (e mais convencionalizada na Ciência Política) a enten-

de como *sistema político ou de governo* (seria a *democracia política*), e a segunda, tentaria resgatar a “ideia de democracia”, ou seja, seu entendimento num sentido muito mais ampliado, como um “modo de vida”. Neste último sentido – mais social, moral, ético – a *democracia* passaria a ser compreendida como uma *ideia social*, retomando uma compreensão mais vasta, mais ampliada e mais plena de entendimento da democracia. Nesse mesmo diapasão, ressalta-se que as instituições concretas e modernas da democracia vieram satisfazer as demandas concretas da democracia como “sistema ou governo” e não a “ideia de democracia”. Os diferentes arranjos políticos e instituições governamentais seriam apenas mecanismos destinados a assegurar aspectos muito específicos de operacionalização da “ideia de democracia”.

A “natureza da ideia democrática” deveria, então, ser realizada nas famílias, nas escolas, nas religiões, nas empresas, nos relacionamentos afetivos etc., ou seja, nas várias formas de associação humanas. Tal ideia precisaria encontrar as regras e procedimentos políticos necessários para, através deles, continuar a funcionar, mas estaria para além deles. Estes últimos seriam mutáveis, renováveis, sujeitos a críticas e a transformações; mas “a ideia”, esta seria mais perene, profunda, estaria remetida a um problema propriamente intelectual e pragmático e não necessariamente apenas político: o de alcançar as condições necessárias de que *o próprio público* se reconheça criticamente e seja capaz de expressar autonomamente os seus próprios interesses, opiniões e perspectivas. É a ideia de democracia o elemento motor que condiciona e desperta os meios através dos quais esse público poderia vir a funcionar/agir democraticamente. Assim se poderia e deveria valorizar mais os grupos/associações e estes precisariam ser livres e libertadores o suficiente para despertar as potencialidades de seus membros. Nesse sentido, as feministas se aproximam bastante de certas tradições republicanas, sendo que aqui a ideia de democracia vai ao encontro da ideia de comunidade, trata-se de uma democracia acima de tudo social e não apenas política: a política seria apenas um de seus lugares, um de seus momentos e uma das formas que pode assumir a democracia. O esforço de ampliação do conceito de democracia assim ecoa o grito feminista clássico: “o privado também é político”, pois que as famílias, as relações familiares (lembrar do contrato sexual), também precisariam, finalmente, ser democráticas e democratizadoras. Aqui reencontramos o desejo de uma comunidade humana mais justa e mais livre, um esforço concomitante para tornar nossas instituições e práticas mais justas e menos cruéis. E fazer com que a democracia possa passar a incluir de fato e não excluir.

Neste sentido, as feministas recolocam a democracia em outro estatuto e a associam ao eixo das discussões sobre os diferentes projetos de sociedade

e não apenas às instituições políticas. Isto é, a percepção de que a inclusão política das mulheres, dos negros e negras, dos pobres, por exemplo, passa inquestionavelmente pela desconstrução da submissão feminina, heteronormativa, racista e classista ao mundo masculino, heterossexual e branco nos diferentes campos sociais.

Foi a partir do caráter universalista e supostamente neutro, seja das instituições políticas seja das diferentes normas excludentes de representação que nasceram da modernidade que as teóricas sociais feministas passaram a desenvolver suas abordagens justamente na perspectiva da(s) diferença(s). A crítica das feministas sempre identificou no universalismo um legado estrutural da modernidade que está associado aos mecanismos de dominação das classes burguesas, brancas, masculinas e heterossexuais. A perspectiva política feminista e crítica descarta tal universalismo por considerá-lo, então, um dos elementos centrais de ocultamento dos sistemas de dominação baseados em diferenças experimentadas entre os sexos, as raças, as sexualidades, as identidades etc. A hierarquização das relações sociais, tomada invariavelmente como “natural”, tem consequências na ausência/presença de mulheres (e também de negros, pobres, homossexuais, por exemplo) nas instâncias de representação política e se traduz num obstáculo à concreta democratização da esfera pública e da própria democracia. Resultados de pesquisas têm demonstrado que o discurso universalista da igualdade de direitos pode ser também responsável sustentar tais formas de exclusão/inclusão da cidadania.

A cidadania liberal, desde este prisma, pode ser entendida como uma categoria masculina, patriarcal, branca e heteronormativa inspirada na imagem masculina, homofóbica, racista e machista de atuação política. Por meio dessa perspectiva grupos sociais subordinados, tais como mulheres, mas não apenas elas (negros/as, trabalhadores não-especializados, imigrantes pobres, homossexuais e membros de grupos raciais específicos também), partilham a busca de alternativas a partir do que Nancy Fraser (2001a, 2001b) costuma denominar de contra-públicos subalternos ou alternativos. Tal denominação nos permite conceber os membros de tais grupos como capazes de constituir outras arenas discursivas paralelas, nas quais os mesmos elaborariam e difundiriam contra-discursos, discursos contra-hegemônicos, formulando suas próprias interpretações de identidade, perspectivas, interesses e necessidades, articulando-os às problemáticas da diversidade cultural e da democracia participativa.

Todavia, é importante afirmar que a *cidadania*, como a entendo, é *processo e não estado, substância ou matéria*. Sendo assim, porque seria então realmente importante, ou porque faria diferença termos mais mulheres nos espaços de poder (incluindo os parlamentares)?

É sabido que os padrões de socialização aos quais as mulheres estão expostas são claramente diferentes, assim como são igualmente diferenciadas as suas experiências de vida. Tais diferenças são as mesmas que constroem as raízes privadas de atuação no público para as mulheres e são estas as descritas na digressão anterior sobre o contrato sexual.

Há alguns estudos e pesquisas (infelizmente quase nenhuma delas realizada em nosso país) que confirmam que a participação de mulheres na política pode ter impacto sobre os resultados das políticas que visam atender às mulheres e crianças do que têm tido a legislação e as políticas nacionais de cunho mais universalista. Sabemos, entretanto, que o simples fato de haver maior um número de mulheres em governos não vai garantir sua eficácia como defensoras dos interesses e direitos das mulheres. Ou seja, uma estrita “política da presença” não é garantia, por si só, de uma agenda emancipatória para as mulheres e a sociedade.

Além, do mais, as mulheres políticas também têm que enfrentar o gigantesco desafio de desconstruir os lugares socialmente legitimados para seu trabalho como mulheres políticas, se deslocando de uma atuação pautada exclusivamente em questões específicas dos grupos vulneráveis. Independentemente de seus sexo/gênero, e na medida em que as mulheres estiverem presentes, de fato, em todos os foros decisórios da política, as áreas monopolizadas pelos homens poderão ter, certamente, um destino outro, um resultado diferente.

Numa sociedade patriarcal e marcada pela dominação masculina, possuem a partir de sua *perspectiva* (Young, 2000) e visão de mundo, interesses e propostas diferentes dos homens e que necessitam ser verbalizados e defendidos num regime efetivamente democrático. Alguns argumentos nas pesquisas internacionais nos socorrem para justificar uma maior inserção política das mulheres nos postos de poder, pois invariavelmente, todos estes argumentos ressaltam a urgência na transformação e mudança de estruturas simbólicas e culturais de gênero. Alguns destes argumentos são muito facilmente compreendidos, quais sejam: (1) com maiores porcentagens de representação feminina, o respeito e reconhecimento social e político pelas mulheres também aumentaria; (2) a instituição política, por sua vez (e mesmo a própria democracia) teria mais e maior legitimidade perante os representantes das comunidades, ou seja, mais mulheres no poder redundaria em uma maior legitimidade democrática, pública e política dos governos em países, estados e municípios; (3) a identidade feminina não precisaria estar somente ligada/ associada à esfera privada/doméstica como espaço de atuação legítima, mas poderia, finalmente, se articular no espaço público de forma substantiva e não periférica; (4) existiriam, efetivamente, contribuições particulares – interesses,

perspectivas e visões de mundo - que as mulheres poderiam trazer para diversificar e enriquecer a/o política/o.

Mas há outro conjunto de argumentos que surgem nos estudos que, em minha opinião, precisariam ainda de maiores comprovações empíricas (sobretudo para o contexto especificamente brasileiro), mas é também importante enuncia-los. São eles: (5) as mulheres tenderiam a enfatizar e a lutar mais por uma agenda de reivindicações que incorpore os temas da justiça social, numa luta mais efetiva contra as desigualdades; (6) as mulheres tenderiam a fazer um uso ótimo e mais eficiente dos recursos – de todos os tipos – disponíveis; (7) as mulheres tenderiam a exercer o poder de modo mais compartilhado, delegado e descentralizado, podendo compatibilizar agendas exercidas através de uma forma de governança multinível e democratizadora, em que a complexidade de elementos que envolvem os desafios contemporâneos possa ser contemplada.

Ainda que sem um ponto de chegada definitivo, ressaltaria, a título de encerramento deste ensaio, a necessidade de um novo e mesmo ponto de partida: a clarificação normativa e crítico-reflexiva em relação aos próprios pressupostos históricos e políticos, aqueles da cultura política da qual se fala, da qual se enuncia e se interpela. Se a nossa tradição colonial ocidental e masculina nos legou os muitos “ismos”, que redundaram numa dominação estatal autoritária e excludente, a experiência de uma destradicionalização (Matos, 2012a) recentemente operada pela retomada da democracia e das ações dos movimentos sociais e demais organismos da sociedade civil organizada, nos deixam na expectativa de se construir um novo legado. Assim, pelo questionamento, contínuo dos subalternos, todas as regras passam a estarem em permanente suspeição e questionamento com vistas à produção da justiça e da emancipação social em constante e contingente processo de expansão. Vivemos num mundo interconectado globalmente, visceralmente habitado por multipertencimentos e multidimensões da cidadania, que são aspectos cruciais hoje dos projetos democráticos e que perderam, desta vez em definitivo, a condição de inocência, antevista na possibilidade de algum isolamento.

Nesse sentido, tudo aquilo que concernir ao conhecimento e ao direito da cidadania contemporânea deverá estar permanentemente aberto ao debate público nacional e internacional (e, dessa forma, contra todos os pressupostos e justificações fundamentalistas, sejam estes de quais estatutos forem). Assim se passaria a (re)construir a democracia num viés de reconhecimento crítico-emancipatório, através da constante reelaboração de um renovado pluriversal (Matos, 2012b), que tem em seu horizonte normativo, a construção (igualmente histórica e contingente) de um interesse público o mais justo e inclusivo possível. Mais do que um “modelo de democracia”, temos um devir

democrático, ação político-crítica sobre o mundo. Essa condição do *devoir démocratique* é a condição possível do agenciamento ou da passagem à posição de sujeito (e não mais de assujeitado/a) para aquelas dimensões subalternizadas e oprimidas da cidadania. Significa também a ultrapassagem de modelos de democracia cristalizados, de modo a que possamos democratizar o acesso e o exercício de dimensões cidadãs ainda não conquistadas por muitos coletivos subalternizados no Brasil. Salientaria ainda que se está repensando a construção, tanto de institucionalidades (e políticas públicas), quanto de regras (procedimentos eleitorais, por exemplo, de ampliação da cidadania) para que os diversos coletivos oprimidos existentes estejam, de modo efetivo, no espaço público e possam se afirmar nele, e nós possamos apostar, de fato e de direito, naquilo que eles são capazes de reconstruir.

Ainda que eu reconheça que não estamos experimentando, com todo o seu alcance, esse *devoir démocratique* numa *visada de reconhecimento recíproco crítico-emancipatório*, acredito, entretanto, que se reconheça os traços iniciais da sua construção. Trata-se, então, de uma alternativa prática de pluralismo que, simultaneamente, seja capaz, através da formulação de um novo desenho institucional do Estado, de: (a) realçar a autonomia de culturas/grupos específicas/os (de forma a prover os indivíduos “em risco” de instrumentos legais e institucionais para que eles possam se empoderar dentro dos grupos) e; (b) organizar e canalizar as demandas por universalidade do Estado como sendo o grupo maior, em constante tensão e contraponto suplementar com políticas focalizadas e integrais, com perspectivas novas de articulação entre Estado, sociedade e iniciativa privada e entre diferentes níveis de governo. Os desafios são enormes, gigantescos, eu diria; mas as potencialidades também o são. Assim, entendo que mais mulheres no poder e, especialmente, mais mulheres e homens com uma agenda de transformações e de enfrentamento dos problemas que seja efetivamente críticos e feminista, podem ser os ingredientes que ainda faltam para o país enfrentar os desafios do século XXI com maior efetividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MATOS, Marlise. A sub-representação política das mulheres na chave da sua Sub-teorização na Ciência Política. In: *Mulheres, política e poder*. PAIVA, Denise (Org.). Goiânia: Cãnone Editorial, 2011.
- MATOS, Marlise; PINHEIRO, Marina Brito. Dilemas do conservadorismo político e do Tradicionalismo de gênero nas eleições de 2010: o eleitorado brasileiro e suas percepções. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli

Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Orgs.). *Mulheres nas eleições 2010*. 1ed. Brasília: ABCP e SPM/PR, v. 1, p. 51-93, 2012a.

MATOS, Marlise. O campo científico-critico-emancipatório das diferenças como experiência de descolonização acadêmica. In: BIROLI, Flavia; MIGUEL, Luis Felipe (Orgs.). *Teoria política e feminismo*. 1 ed. Vinhedo: Horizonte, v. 1, p. 47-101, 2012b.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-socialista. In: SOUZA, J. *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001a.

FRASER, Nancy. Repenser la sphère publique: une contribution à la critique de la démocratie telle qu'elle existe réellement. *Hermès*, n. 31, p. 125-156, 2001b.

MOUFFE, Chantal. *El retorno de lo político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós, 1999.

PATEMAN, C. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

PERROT, Michele. 1998. *Mulheres públicas*. São Paulo: Unesp, 1993.

PHILLIPS, Anne. *Democracy & difference*. Padstow: The Pennsylvania State University Press, 1993.

YOUNG, Íris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

JOÃO FERES JR. E ANDRÉ LÁZARO

A DEMOCRACIA CHEGA À UNIVERSIDADE BRASILEIRA

Do ponto de vista da inclusão, o ensino superior no Brasil passou por uma revolução nos últimos anos. Até recentemente, a universidade era vista por grande parte da população, pelos tomadores de decisão e também pelos gestores do ensino superior como um centro de excelência para a formação das lideranças de nossa sociedade, seja na atividade acadêmica ou nas várias atividades profissionais públicas e privadas. Essa concepção elitista do ensino superior silenciava acerca do fato de a educação, e a educação superior particularmente, ser o instrumento mais efetivo de ascensão social em nosso país. Assim, aquilo que parecia um elogio patriótico da meritocracia começou aos poucos a ser desvelado como um discurso conservador de manutenção do *status quo*, particularmente se levarmos em conta a atual situação do sistema educacional brasileiro.

Ao final do século XX, o ensino fundamental finalmente se aproximava da universalização em nosso país, um acontecimento muito tardio se comparado aos países europeus e a muitos americanos (Oliveira, 2007). Mas essa universalização, acompanhada também pelo aumento substancial das matrículas no ensino médio veio junto com uma crise de financiamento que, até hoje, não foi equacionada pelo atual sistema de divisão federativo das responsabilidades do ensino público. Em outras palavras, a expansão das matrículas nas últimas décadas veio junto com a perda de qualidade do ensino público fundamental e médio. Tal perda de qualidade, por seu turno, serviu de incentivo para a expansão da rede privada, que absorveu boa parte dos estudantes das classes média e alta. Não bastasse isso, muitas instituições privadas de ensino médio, dotadas de mais flexibilidade e melhor infraestrutura, passaram

a focar no treinamento dos estudantes para os vestibulares, exames multidisciplinares que demandam conhecimentos muito específicos e especializados e que foram por muito tempo a única porta de entrada para o ensino superior público e privado em nosso país. A ironia maior é que, no âmbito do ensino superior, as universidades públicas, federais e estaduais, permaneceram à frente na qualidade do ensino e pesquisa, em relação às instituições privadas. Assim, o sistema educacional brasileiro se converteu em um imenso filtro que premiava as famílias que tinham mais recursos pecuniários para investir na educação fundamental e média de seus filhos e punia as que não tinham, “condenando” seus filhos à educação pública fundamental e média e, se conseguirem terminá-las, à uma educação superior em instituições privadas muitas vezes de baixa qualidade.

Tal era a realidade do ensino em nosso país até pouco tempo atrás. Contudo, nos últimos anos um conjunto de políticas públicas deu início a um processo mais acelerado de democratização da educação superior, que em prazo curto está transformando a fisionomia das universidades brasileiras. No texto que segue vamos traçar os contornos dessa mudança, primeiro no âmbito mais amplo da educação superior e depois no que toca as políticas de ação afirmativa.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

A educação superior estava presente no Plano Nacional de Educação 2001-2010 com uma meta ambiciosa: atingir taxa líquida de matrícula de 30% da população de 18 a 24 anos no final do período. Entretanto, o poder executivo à época da aprovação do Plano vetou dois dos principais instrumentos propostos para alcançar esse e outros objetivos¹. O primeiro deles foi o item 4.3, subitem 2, que previa: “ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior”. Outro veto estratégico dirigiu-se ao item 11.3, subitem 1, que previa “elevação, na década, através do esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7% (...)”.

Em 2001, ano de aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), o Brasil registrava 3 milhões de matrículas na educação superior, sendo pouco mais de 2 milhões em instituições privadas e 900 mil em instituições públicas.

1. Mensagem de veto à Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que “institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.” In: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm>.

As políticas adotadas após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional² favoreceram a ampliação da oferta de vagas pelo setor privado, tal como foi confirmado pelos dados recolhidos pelo Censo nos anos seguintes³. Além de vetar as metas que determinavam a expansão do setor público e a ampliação de investimentos em educação, o poder executivo também vetara a proposta de “ampliar o programa de crédito educativo (...) de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de baixa renda”. As razões dadas para o veto eram de que “no período de 2000 a 2003 deveriam ser atendidos 160 mil alunos” pelo programa do Crédito Educativo. A aprovação da proposta implicaria no “atendimento de uma clientela de 396 mil alunos”, sem que houvesse sido indicada a fonte de recursos, motivo pelo qual o veto se dava “tanto por inconstitucionalidade como por contrariedade ao interesse público”.

O contexto da educação superior no início do século XXI no Brasil era de forte privatização, retração e restrição do investimento público. Foram transferidos para o mercado e para os indivíduos a responsabilidade pelo alcance das metas educacionais, pois a educação superior privada dispunha de milhares de vagas não preenchidas⁴, embora houvesse restrição ao crédito. Além da renúncia à responsabilidade pública com esse nível educacional, o conjunto de ações e decisões expressa o abandono da visão estratégica do papel da educação superior para o país em favor de uma visão que a equipara a um serviço a ser oferecido pelo mercado àqueles que podem adquiri-lo. A qualidade do serviço seria aferida pelos Provões, instituídos em 1996, que divulgavam um *ranking* anual de resultados alcançados pelos estudantes em provas estandarizadas por áreas de conhecimento. O fato de as Universidades Públicas – federais e estaduais – alcançarem os melhores resultados, mesmo enfrentando o boicote do movimento estudantil, não lhes garantia nenhuma melhoria de financiamento ou reconhecimento⁵.

2. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

3. A participação do setor privado na Educação Superior cresce ano após ano a partir de 1997, quando a proporção é de 61% dos 2 milhões de matrículas, até se estabilizar em 2009 com a participação em 74% das 6 milhões de matrículas registradas. Note que crescem os números absolutos e relativos.

4. A tabela 7, “Quadro do Ensino Superior no Brasil – 1998” que integra o diagnóstico do PNE 2001-2010 registra 124 mil vagas não preenchidas, sendo 115 mil no setor privado.

5. O caso terrivelmente exemplar é a resistência física e pessoal do recém empossado reitor da UFRJ, prof. Carlos Lessa, ao corte do fornecimento de energia elétrica à Universidade pela concessionária Light em agosto de 2002 por alegação de falta de pagamento.

A vitória do presidente Lula nas eleições trouxe um novo cenário para a educação superior no país, mas as mudanças não foram imediatas nem suficientes para que o domínio do setor privado fosse profundamente alterado, até os dias de hoje. O que é novo e se revela desde os primeiros anos de governo é a visão de que a educação superior tem relevância estratégica para um país que está em transformação. Por isso, não se trata apenas de ampliar a presença do setor público, mas de alterar a própria composição social da Universidade, fortalecer seus vínculos com os desafios da sociedade, criando mais oportunidades para que pessoas de diferentes grupos sociais e étnicos possam fazer parte deste nível de ensino.

O primeiro movimento foi um debate nacional em torno da Reforma Universitária, que convocou ampla gama de representantes da sociedade brasileira para refletir e propor medidas legais com vistas a ampliar a presença do setor público, democratizar o acesso, cobrar as exigências para o setor privado. Muitas dessas exigências, como por exemplo, professores titulados com dedicação integral nas Universidades particulares, já estavam previstas, mas não atendidas, desde a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996.

Se o debate da Reforma não resultou em resoluções normativas, contribuiu para engajar outros atores no processo político e também para motivar a comunidade acadêmica a se mobilizar na luta por mudanças que já estavam propostas desde os anos 1990. A questão da ação afirmativa é um dos temas pelo qual se empenhava o movimento negro e havia recebido acolhimento por parte do governo anterior por ocasião da participação brasileira na Conferência da ONU contra o Racismo, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, realizada em 2001. O debate motivado pela reforma não privilegiou o tema das ações afirmativas mas, sim, a reposição das imensas perdas que as instituições federais sofreram ao longo da década anterior e, ao mesmo tempo, a renovação dos objetivos estratégicos desse nível de ensino. Neste particular, o tema da democratização era coerente com outras áreas do novo governo. Havia a decisão estratégica da necessidade de criar iniciativas e instrumentos para a expansão, democratização e qualificação da educação superior no Brasil.

No entanto, o desafio da educação brasileira envolvia muito mais do que a democratização do acesso à educação superior. Desde o tema da alfabetização de adultos, formação e remuneração de professores, expansão do financiamento da educação infantil e ensino médio, a agenda da educação demandava recursos muito superiores aos disponíveis. A razão entre recursos públicos por aluno na educação básica e estudante da educação superior era elevada a favor desse nível de ensino, fortalecendo o argumento de que o setor

público financiava a educação dos ricos. Em 2000, essa razão era de 11,1, em 2003 passou a 8,7 e em 2009 chegou a 5,1⁶. Também nos primeiros anos de governo, a proporção de investimentos públicos em educação manteve-se estável de 2003 a 2005, na ordem de 3,9%. A partir de 2006 começa uma linha ascendente de 4,3% para 5% em 2009, seguindo depois se expandindo em termos relativos e absolutos.

As tensões políticas interiores ao governo, às vezes são tão intensas quanto as existentes com as forças de oposição, e a questão da destinação de recursos para a educação é um assunto que traz tensão. A ampliação dos recursos para a educação em geral, e para a educação superior em particular, enfrentava duro debate no interior do governo, que estava preso de certo modo numa armadilha: a educação superior dita de qualidade, oferecida pelo setor público, era frequentada pela camada mais rica da população. Os grupos de menor renda pagavam para estudar em instituições privadas cuja qualidade média era inferior a das públicas, salvo exceções. Aparentemente, as alternativas disponíveis eram ou cobrar pela presença do grupo mais rico na Universidade Pública ou promover o ingresso dos grupos mais pobres nessas instituições, ou ainda uma combinação dessas propostas. A solução de cobrar mensalidade ainda hoje frequenta o ideário neoliberal, enquanto que o caminho da inclusão despertava e ainda desperta resistências e temores não só de representantes do pensamento conservador, mas também de muitos integrantes do campo progressista. Se o critério a ser utilizado incluir o quesito raça/cor, as resistências só faziam crescer. É no contexto desse debate simultaneamente político, ideológico, social e econômico que as medidas adotadas pelos governos do presidente Lula na educação superior ganharam sentido e direção.

Os números mais recentes confirmam que houve uma decisão política a partir da qual a educação, e o nível superior inclusive, alcançam novo patamar na perspectiva do presente e do futuro do país⁷. É neste sentido que um conjunto de iniciativas ganharam maior nitidez, considerando fatores de contingência do momento de decisão, como a disputa interna ao governo acerca de como a educação deve ser compreendida: gasto ou investimento. Essa disputa foi decidida pessoalmente pelo presidente Lula. Outro constrangimento políti-

6. Investimento público direto em educação por estudante, Razão da educação superior sobre a educação básica. Síntese MEC 2011.

7. O conceito de “visão sistêmica da educação” formulado na gestão de Tarso Genro no MEC e desenvolvida pelo Ministro Fernando Haddad a partir do PDE de 2007.

co era a crítica e resistência da mídia tradicional aos investimentos federais na educação superior e particularmente à adoção de ação afirmativo para acesso à universidade. A argumentação do mérito abstrato e excludente ecoava também nas salas de reunião de equipes do governo. A pertinência da questão racial para o enfrentamento das desigualdades encontrava apoios inesperados em setores de áreas do planejamento, mas enfrentava resistências silenciosas em órgãos da administração direta, defensores de conceitos de qualidade onde critérios de justiça não são levados em conta.

É nesse contexto que o Prouni deve ser entendido. Por um lado, pelo público que acolhe, é um forte programa de inclusão que opera por meio dos critérios de renda, raça e cor. Por outro lado, há o aproveitamento de vagas ociosas nas instituições particulares, contribuindo para ampliar oportunidades para a população de baixa renda sem ônus adicionais para o governo federal. A renúncia fiscal do setor privado estava garantida em dispositivo constitucional que só beneficiava as próprias instituições. O Prouni também fortaleceu o Enem como processo de seleção para o ingresso na educação superior e, adicionalmente, certificar a conclusão do ensino médio, segundo atendimento dos critérios estabelecidos. O Prouni traz, portanto, duas novidades que irão estruturar políticas de inclusão na educação superior. A primeira é a formulação dos critérios para uma lei de reserva de vagas no setor privado da educação superior que acabará orientando a decisão posterior do Congresso sobre a reserva no setor público. Em segundo lugar, a utilização do Enem para a seleção de candidatos abre caminhos importantes: muda o patamar do concurso, que salta de 1,5 milhão de candidatos em 2004 para 3 milhões em 2005. A crescente adesão de instituições ao exame, alavancada pela posterior criação do SISU (Sistema de Seleção Unificada) fez com que o Enem alcançasse em 2013 a marca de mais de 7 milhões inscritos.

Qualquer iniciativa de democratização do acesso implica necessariamente na expansão da oferta de vagas por todos os atores envolvidos: setor público e privado e, em cada um deles, seus segmentos internos. No caso das instituições públicas, o setor estadual havia sustentado ligeiro crescimento nos anos 1990, enquanto não se registrava expansão significativa das federais. A nova política promoveu a expansão das Universidades Federais em diversas dimensões: número de instituições, campi, municípios atendidos, vagas, matrículas, número de docentes e de técnicos administrativos. E, como não podia deixar de ser, orçamento. Em valores constantes, o orçamento das Universidades Federais passou de 9,6 bilhões em 2003 para 23,7 bilhões em 2011.

A expansão das Instituições Federais se deu por três programas principais: o Reuni⁸, a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica⁹ e a Universidade Aberta do Brasil¹⁰. O número de municípios, sem considerar os polos da UAB, atendidos pela presença de instituições federais – Universidades e Institutos – passou de 324 em 2003 (114 com presença de Universidades e 120 de Institutos) para 797 (275 com Universidades e 512 com Institutos) no final de 2014. Os critérios da expansão foram sendo consolidados para incluir aspectos sociais, geográficos e de desenvolvimento de tal maneira que a presença de instituições federais obedece a uma visão de distribuição de oportunidades no território, favorecendo regiões do país onde a presença de cursos superiores era frágil ou inexistente. As novas instituições não são réplicas de universidades ou institutos consolidados, mas unidades criadas para interagir dinamicamente com as características sociais, culturais e econômicas das cidades e regiões onde se instalam, incluindo aí a Universidade Federal da Integração Latino-americana e a Universidade Internacional da Integração da Lusofonia Afro-brasileira.

Um fato que merece registro é o perfil de idade dos estudantes da graduação no Brasil. Os parâmetros internacionais apontam a faixa etária de 18 a 24 anos como a mais adequada para esse nível de ensino. No Brasil, a elevada taxa de reprovação nos níveis fundamental e médio e a reduzida oferta de vagas fizeram com que um número significativo de estudantes chegasse ao nível superior com idades mais elevadas. Em 2011, a taxa líquida (proporção de estudantes de 18 a 24 com relação ao total da população nesta faixa etária) era de 14,9%, enquanto que a taxa bruta (proporção de pessoas de 18 anos

8. "A expansão do ensino superior conta com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que busca ampliar o acesso e a permanência na educação superior. A meta é dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008, e permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação. Para alcançar o objetivo, todas as universidades federais aderiram ao programa e apresentaram ao ministério planos de reestruturação, de acordo com a orientação do Reuni. As ações preveem, além do aumento de vagas, medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, o aumento do número de alunos por professor, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos e o combate à evasão". In: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?litemid=1085>>.

9. A rede federal está vivenciando a maior expansão de sua história. De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Entre 2003 e 2010, o Ministério da Educação entregou à população as 214 previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Além disso, outras escolas foram federalizadas. O MEC está investindo mais de R\$ 1,1 bilhão na expansão da educação profissional. Atualmente, são 354 unidades e mais de 400 mil vagas em todo o país. Com outras 208 novas escolas previstas para serem entregues até o final de 2014 serão 562 unidades que, em pleno funcionamento, gerarão 600 mil vagas.

10. UAB: O Ministério da Educação lançou, em dezembro de 2005, o programa Sistema Universidade Aberta do Brasil, o Sistema UAB, com o objetivo de democratizar, expandir e interiorizar a oferta de ensino superior público e gratuito no país. Segundo dados da Capes, responsável pela iniciativa, integram a UAB 96 instituições públicas, 659 polos distribuídos por todo o país, oferecendo 1.247 cursos, de bacharelado, licenciatura, tecnólogo, extensão, entre outras modalidades.

ou mais que frequenta o nível de ensino) era de 29,6%: mais de 1 milhão de estudantes (16,5%) tinham idade superior a 35 anos.

As iniciativas de democratizar a educação superior têm produzido resultados que merecem nota. Vistos pelo ângulo das desigualdades, podem ser desanimadores. Se lidos como tendência, são estimulantes.

Tomando duas dimensões estruturais da desigualdade de acesso à educação superior no Brasil, renda e cor, o comportamento dos indicadores ao longo do período 1997 a 2011 é o seguinte:

Quadro 1

Proporção de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam ou já concluíram a ensino superior de graduação 1997-2011

| | 1997 | 2004 | 2011 |
|---|------|------|------|
| 20% de menor renda | 0,5 | 0,6 | 4,2 |
| 20% de maior renda | 22,9 | 41,6 | 47,1 |
| Feminino | 7,9 | 13,9 | 20,5 |
| Masculino | 6,2 | 10,3 | 14,6 |
| Branco | 11,4 | 18,7 | 25,6 |
| Pretos | 1,8 | 5,0 | 8,8 |
| Pardos | 2,2 | 5,6 | 11,0 |
| Diferença negros (pretos e pardos) de brancos | 7,4 | 8,1 | 5,8 |

Fonte: INEP, divulgação do Censo da Educação Superior 2011..

A expansão da rede federal – Universidades, Institutos e rede UAB – elevou o número de matrículas para mais de 1 milhão, no conjunto de 6,7 milhões matrículas registradas em 2011. O setor privado atendia a praticamente 5 milhões matrículas e as instituições estaduais e municipais respondiam por 740 mil. Faltou ao governo federal trabalhar de modo mais decidido pela organização de um sistema nacional de educação superior que integrasse as instituições estaduais e municipais. Excetuando a parceria promovida pela Universidade Aberta do Brasil não houve um programa consistente para mobilizar recursos de estados e municípios no fortalecimento e expansão da educação superior.

Nesta conjuntura de disputas, as políticas de democratização começam a mostrar seus efeitos, expressos também na proporção de vagas segundo a densidade populacional das regiões do país, como demonstrou estudo recente do Dilvo Ristoff¹⁰. No entanto, ainda são imensas as disparidades de acesso

10. RISTOFF, Dilvo. Vinte um anos de educação superior, cadernos GEA, n. 3, jan-jun, 2013, página 27.

segundo a renda. Os resultados dessa tabela expressam médias. Quando se examina a desigualdade segundo o curso dos estudantes, surgem novas divisões: 70% dos estudantes dos cursos como medicina são de famílias com nível de renda mensal acima de 10 salários-mínimos. Como lembra Ristoff em outro estudo¹¹, na sociedade brasileira esse grupo de renda corresponde a 7% das famílias. Assim, a educação superior no país não reproduz a desigualdade da sociedade, mas a mantém e multiplica. Resta esperar que os dados do Enade mais recente (ciclo 2010-2012) expressem com mais detalhes os níveis de democratização que estão irrigando a universidade brasileira, em especial as instituições públicas.

O novo Plano Nacional de Educação, ainda em debate no Congresso nacional após 3 anos de sua apresentação, traz metas ambiciosas para os diversos níveis de ensino. Uma virtude do novo Plano é a redução do número de metas para 20, favorecendo o conhecimento, acompanhamento e avaliação por parte da sociedade. A educação superior tem a meta específica 12: “*Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurando a qualidade da oferta*” e está presente em outras metas relevantes, como a formação de mestres e doutores para qualificar a educação superior¹² (meta 13), a elevação de matrículas na pós-graduação¹³, a formação inicial¹⁴ e continuada¹⁵ de professores da educação básica.

AÇÕES AFIRMATIVAS

As políticas de ação afirmativa foram uma inovação no processo de democratização pelo qual o ensino superior tem passado em nosso país. Inicialmente implantadas por algumas universidades públicas e privadas para o benefício de estudantes oriundos da escola pública e/ou pretos, pardos e indí-

11. RISTOFF, Dilvo. Perfil socioeconômico do estudante de graduação. (2004 a 2009). Cadermos do GEA, n, 4, julho-dezembro 2013).

12. Meta 13: “Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para setenta e cinco por cento, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, trinta e cinco por cento doutores”.

13. Meta 14: “Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores”.

14. Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

15. Meta 16: “Formar cinquenta por cento dos professores da educação básica em nível de pós-graduação stricto e lato sensu e garantir a todos a formação continuada em sua área de atuação”.

genas, elas rapidamente se espalharam por todo o país. Esse processo mostra que as iniciativas de democratização partiram não somente do Estado central, mas também das universidades, por meio de deliberações de seus conselhos e órgãos diretivos. Devemos notar que todo esse processo contou com a participação intensa da sociedade, por meio do engajamento dos movimentos sociais, como o Movimento Negro, em fóruns de debate público, palestras, mesas redondas e mídia.

A rapidez com que medidas de democratização do acesso ao ensino superior se implantaram é notável. De 2003, ano em que as primeiras políticas de ação afirmativa começaram a funcionar no sistema estadual do Rio de Janeiro (Uerj e UENF) e na Uneb, até 2012, ano em que foi aprovada a lei nº 7824 de 2011, “Lei das Cotas”, criando um sistema de reserva de vagas em toda a rede federal, 70 das 98 universidades públicas brasileiras (federais e estaduais) passaram a adotar alguma política de ação afirmativa. É também digno de nota o fato de que tais políticas foram criadas em sua imensa maioria, 54 casos, por deliberações de conselhos universitários, contra 16 programas instituídos por lei estadual. Durante esse período de dez anos não havia lei federal ou qualquer outro regulamento geral, seja ordem do executivo ou decisão judicial, que respaldasse a criação de tais políticas. Ademais, tais iniciativas passaram a sofrer pesadas críticas por parte dos meios de comunicação de massa e ter sua legalidade e constitucionalidade questionadas no Supremo Tribunal Federal (STF) e em tribunais inferiores. As políticas de ação afirmativa criadas antes da Lei de Cotas foram produto de um processo político intenso de debate, deliberação e negociação que penetrou o próprio ambiente universitário, levando seus membros, sejam eles administradores, discentes ou docentes, a refletir criticamente sobre o papel da universidade na sociedade brasileira, particularmente no que toca a reprodução do status e do privilégio, e da exclusão de classe e racial (Paiva e Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2004).

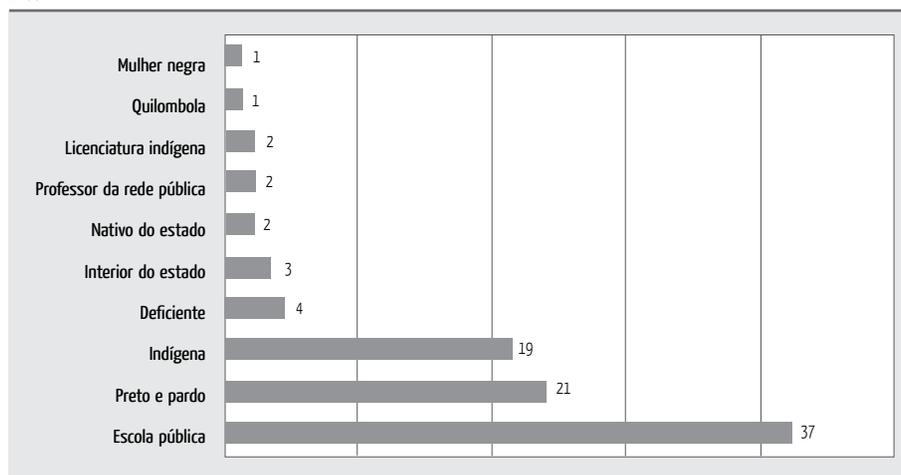
A despeito de o debate público travado na mídia acerca das políticas de ação afirmativa focar quase que exclusivamente as cotas raciais, o perfil real das políticas nas universidades públicas brasileiras (estaduais e federais) era bem mais plural, como demonstra o Gráfico 1.

Como podemos notar, o maior grupo de beneficiários eram os alunos oriundos da escola pública e não os negros.

A Lei das Cotas veio modificar esse estado de coisas, no âmbito das universidades federais, é claro. A Lei manda que, “em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado in-

Gráfico 1

Perfil de beneficiários de políticas sociais nas universidades públicas brasileiras (estaduais e federais)
Brasil



Fonte: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa.

Obs.: N = número de universidades públicas com programa de ação afirmativa para o referido beneficiário.

tegralmente o ensino médio em escolas públicas”, sendo 25% reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*. Dentro de cada grupo de renda, menor e maior que 1,5 salário-mínimo, “serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”.

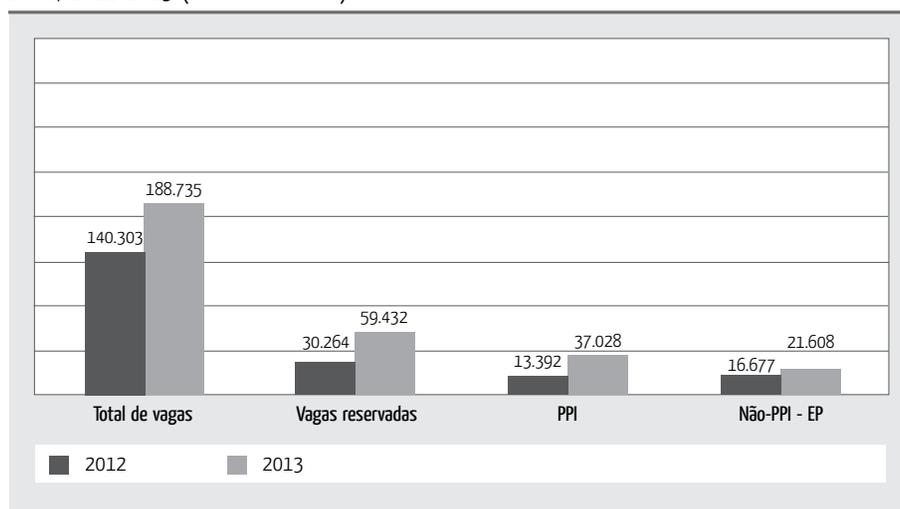
A regulamentação da Lei prevê sua implantação integral em até quatro anos. No primeiro ano, contudo, já notamos uma mudança significativa no perfil dos ingressantes nas universidades federais, como mostra o Gráfico 2.

Houve uma expansão muito grande do número bruto de vagas oferecidas. Há que se notar também a expansão expressiva do número de vagas reservadas, que praticamente dobrou. Para alunos pretos, pardos e indígenas (PPI) a reserva quase triplicou. Já as vagas reservadas para alunos não-PPI oriundos da escola pública tiveram um aumento um pouco inferior a 30%. Agora, a partir de 2013, todas as 58 universidades federais foram obrigadas a adotar reservas para as quatro categorias de beneficiários oriundos da escola pública identificados pela Lei: PPI e não-PPI com renda familiar igual ou inferior a 1,5 salários-mínimos *per capita* e PPI e não-PPI com renda familiar mais alta do que esse limite.

Gráfico 2

Número de vagas

Brasil, 2012-2013 (em nºs absolutos)



Fonte: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa.

Ainda que o quadro atual mostre avanços inegáveis, ainda há muito o que caminhar no que toca a democratização e a inclusão no ensino superior. 50% das vagas das universidades federais ainda estão abertas à competição desigual entre estudantes cujos pais tem recursos para investir em sua formação e aqueles cujos pais não têm. No que toca a inclusão de pretos, pardos e indígenas os resultados são animadores. Praticamente alijados do ensino superior em nosso país até recentemente, eles agora são parte expressiva dos contingentes de estudantes que entram em nossas universidades, inclusive as federais, como mostra o Gráfico 3.

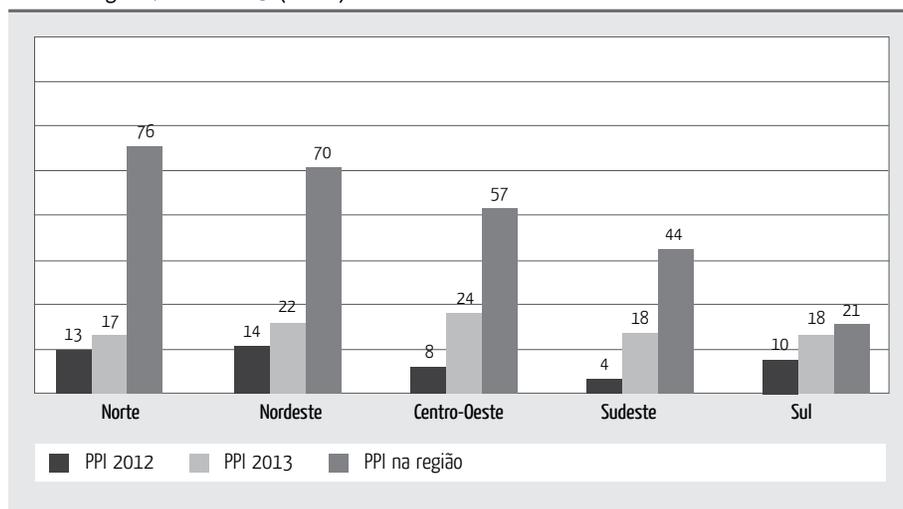
Entretanto, estamos longe de alcançar o ideal ter na universidade proporções de pretos e pardos similares à da população brasileira. Para que isso ocorra é necessário, repetindo o bordão, melhorar muito a qualidade e a cobertura da pré-escola, e dos ensinos fundamental e médio. Mas há também medidas importantes a serem levadas a cabo no âmbito da educação superior mesmo, e essas medidas dizem respeito tanto à inclusão de PPI quanto a de alunos oriundos da escola pública em geral. São elas:

- atentar para mecanismos de exclusão nos processos de admissão das universidades, em grande medida não regulados pela Lei de Cotas, como notas de corte e o próprio vestibular. Em 2013 eram 25 universidades federais a

Gráfico 3

Reservas para PPI e proporção populacional

Grandes regiões, 2012-2013 (em %)



Fonte: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa.

adotar exclusivamente o Sistema de Seleção Unificada (SISU), de um total de 58, enquanto 12 permaneceram somente com o vestibular, outras 12 combinaram SISU e vestibular e o restante combinou essas modalidades de seleção com outras. Tais processos muitas vezes fazem com que as vagas nominalmente oferecidas nas reservas não sejam de fato preenchidas.

- consolidar programas de apoio aos estudantes. A criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) é um bom começo, mas é preciso atentar para as necessidades dos diferentes grupos de estudantes em cada universidade, no que toca transporte, moradia, alimentação, aquisição de material de estudo e apoio acadêmico. Ou seja, os programas têm que ser flexíveis o suficiente para se adaptar a diferentes contextos e situações e de fato permitirem a inclusão.

- continuar com o processo de expansão e interiorização da educação superior pública. Essa modalidade de inclusão, que podemos chamar de geográfica, é muito importante para o combate às desigualdades regionais de nosso país.

- criar mecanismos sólidos de avaliação das políticas implantadas. Até agora as administrações das universidades públicas têm sido muito reticentes na divulgação dos dados acerca de seus programas de ação afirmativa. A Lei da

Cotas cria a oportunidade e a necessidade de se constituir no âmbito do Estado e/ou da sociedade civil instâncias de avaliação dessas políticas, que tenham acesso aos dados públicos. Sem uma avaliação séria não há como produzir diagnósticos, corrigir erros e planejar o futuro.

As políticas de inclusão para serem bem sucedidas necessitam manter permanente relação com os grupos sociais que participam da ação afirmativa. Instituições que assumiram o compromisso da inclusão como renovação de seus projetos pedagógicos costumam criar sinergias criativas com os grupos sociais, cursinhos comunitários e redes de ensino médio. Quando as instituições assumem burocraticamente a política de inclusão, há alto risco de se promover o fracasso dos estudantes e culpá-los pela falta de apoio que a instituição não deu.

A entrada dos estudantes nas Instituições é o primeiro passo de uma longa e complexa caminhada de aprendizado, para a instituição e seus novos estudantes. Os vícios e virtudes da vida acadêmica devem ser livremente debatidos, para evitar que sejam naturalizados e produzam como resultado a exclusão e culpabilização dos estudantes. As políticas de ação afirmativa trouxeram consigo a exigência de que a assistência estudantil e as políticas de permanência percebam não apenas as carências ou ausências, mas também aprendam com a capacidade de luta e resistência dos novos estudantes que chegam. O apoio material – alojamento, alimentação, transporte, biblioteca, acesso à cultura, língua estrangeira – é uma parte do desafio das instituições. Há muito mais a ser feito, para a instituição, para os estudantes e para diversos grupos da sociedade, que apostam na justiça como um caminho necessário para o desenvolvimento de que o país necessita.

Em suma, há muitos desafios à frente, mas estamos no caminho certo, no caminho de transformar a universidade, que tão ativamente contribuiu para o processo de retorno da democracia em nosso país, em objeto do próprio processo de democratização, que continua em operação na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RISTOFF, Dilvo. Vinte e um anos de ed-ucação superior: expansão e democratização. *Cadernos do GEA*, nº 3, jan.-jul. 2013. FALCSO, GEA, Rio de Janeiro, UERJ, LPP, 2013.

_____. Perfil econômico do estudante de graduação: uma análise de dois ciclos completos do ENADE (2004 a 2009). *Cadernos do GEA*, nº 4, jan.-jul. 2013. FALCSO, GEA, Rio de Janeiro, UERJ, LPP, 2013.

ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2013. *Todos pela Educação*, Editora Moderna, São Paulo, 2013.

- INEP. Censo da Educação Superior 2011, divulgação. INEP, Brasília, 2012.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e sociedade*, 28, 100, p. 661-690, 2007.
- PAIVA, Angela Randolpho e Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. *Ação afirmativa na universidade: reflexão sobre experiências concretas Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro, Editora PUC-Rio: Desiderata, 2004.
- PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2011-2020.
- BRASIL. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, Ministério da Educação, 2007.

LILIAN C. B. GOMES

PARTICIPAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E COMUNIDADES TRADICIONAIS

As manifestações que tomaram conta das ruas no Brasil em junho de 2013 visibilizaram temas de diversas naturezas que apontam para a necessidade de radicalização da democracia no Brasil. De modo geral, essas manifestações tocaram em temas relacionados a mudanças no padrão de conduta pública dos políticos no gerenciamento dos bens públicos (luta contra a corrupção), melhorias na prestação de serviços públicos, sobretudo transporte, saúde e educação, dentre outras pautas. Contudo, há uma outra geração de demandas ligadas às condições históricas estruturais do país como, por exemplo, a luta contra o racismo e o direito dos grupos tradicionais aos seus territórios, que não foram pautadas nas manifestações de rua de junho de 2013.

O presente artigo pretende indicar que ainda existe uma ampla pauta ligada aos direitos dos povos e comunidades tradicionais que indicam porque, para a construção de um projeto democrático e plural, torna-se mister reconhecer os direitos territoriais/identitários, bem como deve-se atribuir valor às formas de existência coletivas para que se dimensione o significado destas como patrimônio histórico e cultural de todo o povo brasileiro. Ou seja, tal reconhecimento não está relacionado apenas aos marcos da justiça social mas, também, ao reconhecimento de que estas detêm um repertório de formas de criar, fazer e viver que podem redimensionar as formas de existência hodiernas de viés individual e mercadológico.

Parece-nos que apenas com a ampliação da participação política desses grupos nas arenas públicas eleitorais e não-eleitorais é que esse redimensionamento será possível. Ademais, do ponto de vista dos marcos legais tal participação está garantida, pois o Brasil é signatário da Convenção 169 da Organi-

zação Internacional do Trabalho (OIT, 25/07/2002) que contempla a consulta previa e informada dos povos e comunidades tradicionais.

A efetiva entrada da temática do direito desses grupos na arena nacional, em uma sociedade marcada por históricas desigualdades de cunho racial e social, requer um marco emancipatório que mobilize as questões de reconhecimento, redistribuição e representação política (Fraser, 2007)¹.

A questão quilombola é emblemática no que se refere a essas questões, pois coloca os desafios da luta pela diferença em um contexto de racismo e mobiliza a luta por uma redistribuição das terras que respeitem os modos de criar, fazer e viver desses grupos. Contudo, esse racismo e exclusão estruturais marcam as outras comunidades tradicionais que possuem diferentes contextos de lutas pela visibilização de seus direitos e modos de saber, fazer e viver no cenário nacional, passando de lutas com alta, média e baixa visibilidade na arena pública, bem como de garantia de marcos legais.² No âmbito das lutas, os povos indígenas podem ser considerados grupos de alta visibilidade³ apenas em relação às outras comunidades tradicionais. A Constituição Federal (CF) de 1988 (art. 231) reconhece aos índios o direito a sua identidade específica e sua territorialidade onde possam desfrutar de seus saberes, viveres e fazeres. Com média visibilidade pode-se citar os seringueiros⁴ e os quilombolas, pois possuem direitos garantidos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Os de baixa visibilidade são aqueles que ganharam algum reconhecimento a partir da década de 1990, sobretudo com marcos legais estaduais, podendo-se citar: quebradeiras de coco-de-babaçu (Lei Estadual do

1. Embora a teorização dessa autora nos pareça muito útil para pensar as questões das comunidades tradicionais, ressalta-se para a necessidade de se manter o distanciamento necessário já que sua teoria foi escrita no contexto da realidade dos movimentos sociais do hemisfério Norte. No entanto, mantidas as devidas especificidades, sua teorização parece importante para a construção dos marcos da justiça para esses grupos.

2. Deve-se esclarecer que essa tipologia de visibilidade das lutas tem tão somente como referência os marcos legais e o tempo que essas lutas passaram a ser mais amplamente defendidas no cenário público nacional. Porém, todas elas sejam as de alta, média ou baixa visibilidade ainda sofrem as consequências de uma concepção de marco individual, de defesa da propriedade privada e de racismo estrutural, presentes no Brasil desde os primórdios de sua organização sócio-econômica-jurídica e política.

3. Carlos Frederico Mares de Souza Filho (2006) indica que desde os primórdios do período colonial há um preocupação com a criação de dispositivos legais relacionados aos índios mas indica que a questão básica dos atos legislativos era com a integração dos indígenas à nova sociedade, tendência essa que apenas é rompida com a Constituição de 1988 (Souza Filho, 2006: 55). Dantas (2007) indica que a Constituição de 1988 inova ao reconhecer subjetividade indígena, coletiva e diferenciada.

4. Os seringueiros já contavam com uma Lei Federal Decreto-Lei nº 5.813, de 14 de setembro de 1943, e amparados pelo Decreto-Lei nº 9.882, de 16 de setembro de 1946. Posteriormente ocorre a entrada do direito desses grupos na Constituição de 1988 (art. 54 do ADCT), que é regulamentada pela Lei nº 7.986 de 28 de dezembro de 1989 - DOU de 29/12/89 - Lei do Seringueiro que regulamenta o art. Disponível em: <www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1989/7986.htm>. Acesso em: 22 mai. 2013.

Maranhão, art. 196, 1990; Leis municipais no Tocantins, Maranhão e Pará); Ribeirinhos (Lei Estadual do Pará, arts. 250, 251 de 1989); Fundos de Pasto (Lei Estadual da Bahia, art. 178, 1989) e Faxinais (Lei Estadual do Paraná nº 15.673 de 2007)⁵, dentre outros.

Esses aparatos apontam para uma ampliação no rol de atuação do Estado em relação aos direitos desses grupos que, até então, estavam destituídos de garantias legais. No entanto, o que se detecta é um avanço maior no reconhecimento das identidades desses grupos do que na redistribuição, pois embora se identifique que esses grupos construíram formas de ocupação e uso do solo que legitimam o seu direito ao território, a efetivação desse direito à territorialidade tem sido matéria de difícil concretização devido à longa tradição de marco universalista.

O objetivo do presente artigo é indicar porque o reconhecimento, a redistribuição e a representação política são elementos centrais para o trato com desafios colocados ao projeto de democratização da sociedade brasileira, pois ele toca em três grandes elementos para a efetivação de um projeto original, plural e horizontalizado para o país: (1) a luta pela terra, (2) a denúncia do racismo e a conseqüente luta pelo estabelecimento de um estatuto legal contra essa prática e (3) a ampliação da participação política eleitoral e não-eleitoral, que será fundamental para o reconhecimento da sociodiversidade e para a construção de políticas públicas voltadas para as comunidades tradicionais.

PANORAMA DA SITUAÇÃO DO DIREITO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS NA ESFÉRA DO EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO

Com o revigoramento da sociedade civil a partir de 1970 (Avritzer, 2009) e com a afirmação de alguns dos direitos das comunidades tradicionais na Constituição de 1988 (indígenas, quilombolas e seringueiros), há um cenário de avanço nas políticas de reconhecimento, redistribuição e representação política para esses grupos. Nesta seção apresentam-se algumas tendências e ações sobre a questão desses direitos para as comunidades tradicionais nas esferas estatais nacionais do Executivo, Legislativo e Judiciário. Dados os limites desse artigo, indica-se apenas para alguns elementos que podem auxiliar na compreensão dos desafios que se colocam para a efetivação dos direitos para esses grupos.

No que se refere ao Executivo central, o clima de expectativa de mudanças mais radicais em prol desses direitos também se viabilizava pois, em julho

5. A luta dos faxinais, que foi garantida por essa lei estadual, relaciona-se ao controle coletivo de fontes d'água, portões, mata-burros, pastagens comuns e roçados. Para aprofundamento ver Almeida; Souza, 2009.

de 2002, o governo brasileiro ratificou a Convenção 169 da OIT. Almeida (2006) afirma que “esta Convenção reconhece como critério fundamental os elementos de autoidentificação reforçando, em certa medida, a lógica dos movimentos sociais” (Almeida, 2006:37)⁶.

Contudo é com a eleição de um presidente de tendência democrático popular – Luiz Inácio Lula da Silva (2002) – que se reascendem as esperanças de que os rumos da longa injustiça histórica, a que estavam submetidos esses grupos, poderia mudar. As expectativas de que outros paradigmas direcionariam as ações estatais – não mais informados pela lógica neoliberal de organização do Estado brasileiro – criaram um clima de esperança em diversos setores da sociedade (Guimarães, 2004). Deve-se ressaltar que essa esperança não se devia apenas à vitória de Lula mas, sobretudo, à histórica presença do Partido dos Trabalhadores (PT) junto aos movimentos de base e das lutas pela terra. Dentre outras medidas, esse novo governo cria a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e promulga o Decreto nº 4887/2003 que estabelece os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Além dessas medidas, há uma ênfase na questão da educação, incluindo-se as “ações afirmativas como medidas de reparação e promoção da igualdade racial” (Gomes, 2009:50). A aprovação da Lei 10.639/2003⁷ tornando obrigatória, nas escolas públicas e privadas de Educação Básica, a inclusão da História da África e das culturas afro-brasileiras, tem como objetivo permitir o conhecimento da diversidade cultural existente no Brasil, com potencialidades para gerar o debate sobre diferentes perspectivas de vida. Em 2010, foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial (12.288/10), destinado a garantir para a população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

6. Um dos aspectos mais importantes dessa Convenção é que no inciso II do artigo 1º há a afirmação que: “a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção”. Para a garantia desse direito, esse aspecto é fundamental pois, conforme afirma Rios (2007), “há o abandono da ‘visão explicativa’ das comunidades, a qual tenta, através de um ‘observador externo’, produzir um conhecimento segundo o qual se pretende conferir a uma comunidade certa identidade, determinando-se o lugar dos indivíduos e seu grupo no universo social” (Rios, 2007:116).

7. Em 2008 esta Lei é alterada para a inclusão no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”, Lei 11.645/2008. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm>. Acesso em: 12 dez. 2012.

As expectativas positivas se mantêm quando em de fevereiro de 2007 o Presidente Lula assina o Decreto n.º 6.040 que cria a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)⁸. Foi criada a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT (13/07/2006) para coordenar a implementação desta política. A mais importante conquista dessa Comissão é que ela tem afirmado os direitos territoriais dos diferentes grupos (Almeida; Dourado, 2013:23).

Contudo, se é possível constatar essa ascendência no primeiro mandato, nota-se uma mudança no segundo mandato do governo Lula (2007-2010), e esta tendência de não priorização dessa questão se mantêm e se acirra no governo Dilma Rousseff (2011- atual). Está fora dos limites desse trabalho a análise dos fatores que levaram a essa mudança, mas não se pode deixar de reconhecer que estes governos de tendência democrático popular avançaram no reconhecimento das desigualdades de cunho racial bem como na construção de uma agenda social para o Brasil. Contudo, é preciso avançar na qualificação precisa do que está sendo compreendido como política desenvolvimentista, concordando com Biancarelli (2013), inclusive para diferenciar a atual concepção “de outras propostas, práticas ou ideologias do passado e do presente” (Biancarelli, 2013:52).

Ou seja, pode-se identificar um avanço no reconhecimento identitário e na luta contra o racismo, mas um arrefecimento nas políticas de redistribuição e na compreensão de que a escuta efetiva desses grupos pode permitir a formulação adequada das políticas públicas para as diferentes comunidades tradicionais. O governo federal tem se pautado em políticas que homogeneizam a compreensão dessas comunidades a partir do viés da pobreza e da concepção de desenvolvimento social que não considera suas especificidades, e isso tem levado a um desgaste desse Governo com esses diferentes grupos. Pode-se citar o caso da construção da Usina de Belo Monte⁹ que, mesmo com todas

8. A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), foi criada pelo Decreto de 13 de julho de 2006 para coordenar a implementação desta política. A comissão é composta por quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e quinze representantes de organizações não-governamentais e é presidida pelo representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Dentre os membros da sociedade civil da CNPCT estão representantes dos povos faxinalenses, povos de cultura cigana, povos indígenas, quilombolas, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco-de-babaçu, povos de terreiro, comunidades tradicionais pantaneiras, pescadores, caiçaras, extrativistas, pomeranos, retireiros do araguaia e comunidades de fundo de pasto. O Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável/ Departamento de Extrativismo, exerce a função de Secretária-Executiva da CNPCT.

9. Para aprofundamento ver artigo As hidrelétricas de Belo Monte e Altamira (Babaquara) como fontes de gases de efeito estufa, do autor Philip M. Fearnside. Disponível em: <<http://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/315/501>>. Acesso em: 12 set. 2013.

as análises que indicam para os impactos ambientais e, sobretudo, para os prejuízos irreparáveis aos modos de criar, fazer e viver dos indígenas e outras comunidades tradicionais da região, a construção foi aprovada pelo Congresso Nacional em 2005 de forma súbita¹⁰. Além do desrespeito à Constituição Federal, há um descaso com os preceitos da Convenção 169 da OIT.

A truculência dessas ações foi condenada pela Organização dos Estados Americanos (OEA)¹¹, por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em abril de 2011, notificando o governo brasileiro e indicando que as obras deveriam ser paralisadas. Contudo, o governo brasileiro continua a defender e priorizar essa obra como uma espécie de “estrela do PAC”, provocando uma disjunção entre o PT e esses movimentos sociais e abrindo espaço para candidaturas à presidência e outros cargos eletivos que prometem diálogo, respeito e uma concepção de desenvolvimento que concilie a questão ambiental, o respeito às comunidades e sua escuta.

Devido a incapacidade do governo federal¹² de lidar com essa questão, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem adquirido protagonismo diante das comunidades tradicionais. Embora aprovada com 19 ressalvas, a decisão relativa à PET 3388 referente à terra indígena Raposa Serra do Sol foi emblemática no que se refere à compreensão sobre o direito dos povos indígenas. Ao longo do relatório o ministro Carlos Ayres Britto traz indicativos de que compreende, dentre outros aspectos, a demarcação das terras indígenas “como capítulo avançado do constitucionalismo fraternal”¹³. No trecho abaixo expressa sua compreensão sobre a relação entre terras indígenas e desenvolvimento indicando que

(...) se infere o despropósito da afirmação de que “índio só atrapalha o desenvolvimento”, pois o desenvolvimento como categoria humanista e em bases tão ecologicamente equilibradas quanto sustentadas bem pode ter na cosmovisão dos indígenas um dos seus elementos de propulsão. (STF, PET 3388/RR, Rel. Min. Carlos Britto, 2008:51).

10. O conflito em torno dessa usina já dura 30 anos. Antes ela era chamada de Kararaó. Disponível em: <www.conjur.com.br/2011-abr-27/belo-monte-render-condenacao-brasil-corte-internacional>.

11. Representantes das comunidades quilombolas de Alcântara (MA) também fizeram denúncia formal junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA em 27 de outubro de 2008.

12. Levantamento do Instituto Sócio Ambiental (ISA) aponta que o governo Dilma Rousseff mostra que apenas 11 territórios foram homologados desde 2010, quando teve início o terceiro governo do PT. É menos do que as áreas delimitadas nos dois anos da administração de Itamar Franco: 16 terras. O recordista em demarcações foi Fernando Henrique Cardoso, que entre 1995 e 2002 homologou 145 áreas indígenas. Disponível em <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/demarcacoes-nos-ultimos-governos>>.

13. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=603021&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20Pet%20%203388>. Acesso em: 12 ago. 2013.

Sem adentrar na concepção manifesta pelo ministro relator sobre as temáticas de terra, território e soberania, é possível perceber que a visão expressa nesse trecho está em consonância com o que temos afirmado nesse artigo e que se contrapõe ao modo como o Executivo central e o Legislativo tem tratado o direito das comunidades tradicionais. No que se refere a esse último poder, a nomeada bancada ruralista tem atuado no sentido de restringir o direito dos indígenas, quilombolas e as demais comunidades tradicionais com projetos de leis e outras proposições voltadas para a defesa dos interesses do agronegócio (Gomes, 2013).

Dentre os projetos e outras proposições citaremos dois que nos parecem preocupantes. No dia 21 de março de 2012 a Câmara aprovou por 38 votos a 2, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 215/2000) que pretende retirar a autonomia da União na demarcação de terras indígenas, na criação de unidades de conservação e no reconhecimento de áreas remanescentes de quilombolas. Esta proposta estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e quilombolas e a ratificação das demarcações já homologadas, estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação, serão determinados pelo Congresso. Esta atribuição é atualmente do Poder Executivo Federal. A medida inconstitucional aprovada pela atuação da bancada ruralista fere a prerrogativa constitucional e invade a competência do Executivo nestas políticas.

O outro é o Projeto de Lei Complementar (PLP 227/2012)¹⁴ de autoria de Homero Pereira (PSD/MT) que regulamenta o inciso 6º do art. 231, da Constituição Federal de 1988 definindo os bens de relevante interesse público da União para fins de demarcação de terras indígenas. Essa lei atingiria ainda as outras comunidades tradicionais. Existem denúncias de que essa última proposição teria sido sugestão do Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso e de Luiz Inácio Adams da Advocacia-Geral da União. O Executivo têm se mostrado contrário à PEC 215/2000, mas não se posiciona contrário a essa última proposição. Isto porque a Portaria 303 (2012) de autoria Luis Inácio Adams tem objetivo semelhante à PLP 227/2012, expresso em seu art. 1º: “fixar a interpretação das salvaguardas às terras indígenas, a ser uniformemente seguida pelos órgãos jurídicos da Administração Pública Federal direta e indireta, determinando que se observe o decidido pelo STF na Pet. 3.888-Roraima”. Essas salvaguardas feitas às terras da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol,

14. Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=561643>. Acesso em: 10 set. 2013.

estão ligadas à limitação do usufruto das terras pelos indígenas. Apenas para citar o inciso 5º, o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI. (Portaria 303, AGU, 2012)¹⁵.

Essa atuação da bancada ruralista contrária aos direitos desses grupos têm sido denunciada pela presença dos indígenas em diversas ocasiões. Dois eventos são emblemáticos sobre essa presença, apenas para citar o ano de 2013, no Congresso Nacional. No dia 16 de abril de 2013, os indígenas ocuparam gabinetes dos parlamentares ligados à Comissão de Constituição e Justiça e alguns chegaram a causar uma correria quando entraram dançando na plenária da Câmara dos Deputados. É emblemático que, antes mesmo das manifestações de junho, os indígenas já estivessem denunciando a atuação dos parlamentares do Congresso Nacional. E o segundo evento foi na semana em que se comemoravam os 25 anos da Constituição de 1988, primeira semana de outubro, as comunidades indígenas e quilombolas também fizeram manifestações no Congresso Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as diversas questões que estas manifestações e todas as insatisfações desses povos suscitam, nos parece que a principal é aquela que aponta para a necessidade de uma reforma política que permita que a sociedade se faça representar no Parlamento nacional de modo a expressar o que se passa na realidade. Portanto, nos parece que seria importante a ampliação da cota de gênero, introdução das cotas étnico-raciais, de orientação sexual, geracionais, de povos e comunidades tradicionais dentre outras. Isto porque até hoje a política eleitoral, sobretudo no âmbito nacional, continua a ser o *locus* do homem branco e grande proprietário. André Marrenco dos Santos (1997) afirma que há um tipo-ideal de homem político profissional que muito precocemente recebe treinamento específico para a vida política (Santos, 1997).

Além dessa tarefa de tornar o parlamento mais plural, nos parece que outras quatro seriam primordiais para que esses grupos fossem valorizados como fundamentais no projeto de nação que se quer construir.

15. Disponível em: <www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=596939>.

A primeira seria a compreensão de que não se pode lidar com as diferentes comunidades tradicionais a partir de uma concepção homogeneizante de pobreza, pois para esses grupos a riqueza não está associada à abundância de recursos financeiros ou monetários, mas à proximidade dos ecossistemas locais. Andrade (2006), no livro *Fome de Farinha*, indica como, para os quilombolas de Alcântara, cada uma das diferentes comunidades têm noções distintas do que compreendem como riqueza e pobreza (Andrade, 2006:42-43). Ao analisar as políticas sociais implementadas pelo Governo Lula (Fome Zero, Luz para Todos, dentre outros) Almeida (2005) adverte para a nomeação dos quilombolas como público-meta ou público-alvo indicando que, englobados por classificações mais abrangentes que designam os programas e projetos quais sejam: “pobres”, “população carente”, “excluídos”, “população de baixa-renda”, “população vulnerável” e “desassistidos”, corre-se o risco de que esses grupos sejam submetidos a mecanismos individuais em detrimento do grupo ou etnia, e que quilombola torne-se um atributo que funciona como um agravante de “pobre” (Almeida, 2005:41).

Isto nos leva à segunda tarefa que é a de compreender que os modos de criar, fazer e viver desses grupos apresenta um complexo mosaico de formas de relação com a natureza e com a terra que não podem ser reduzidas às modalidades tidas como produtivas pelo agronegócio. Os agentes ligados a esse setor comumente buscam estratégias para a desqualificação dessas formas de existência classificando-as como formas resíduos de subsistência.

Bruno (1997) afirma que “no interior do discurso sobre racionalidade econômica dos grandes proprietários de terra e empresários rurais detectamos uma estranha noção de competência”, e completa a ideia afirmando que tal concepção está “calcada sobre os ideais de capacidade, talento e superioridade individuais, ela, a competência, termina por instituir a desigualdade e os ‘incompetentes’ sociais” (Bruno, 1997:6). Essa noção baseia-se na lógica produtivista que conforme afirma Boaventura de S. Santos (2006).

(...) a não-existência é produzida sob a forma do improdutivo que, aplicada à natureza, é esterilidade e, aplicada ao trabalho, é preguiça e desqualificação profissional.

(...) trata-se de formas sociais de inexistência porque as realidades que elas conformam estão apenas presentes como obstáculos em relação às realidades que contam como importantes, sejam elas realidades científicas, avançadas, superiores, globais ou produtivas. (Santos, 2006:97).

Isto nos leva à terceira tarefa ligada à necessidade de ampliação da participação desses grupos e suas contribuições para a formulação de políticas pú-

blicas que respeitem suas formas de criar, fazer e viver. Ou seja, a participação não poderia se reduzir à mera perfumaria e teria que produzir políticas, junto aos diferentes grupos, que potencializasse suas formas de existência. Conforme adverte Almeida e Dourado (2013):

Um dos efeitos mais sensíveis da perda da inspiração mobilizadora aponta para a burocratização extremada dos chamados “mecanismos de participação”, que gera confusões grosseiras, tais como: entre oitiva e consulta, entre audiência pública e consulta, entre consenso e consentimento; e nutre situações de conflito, criminalizando lideranças e comunidades inteiras, que resistem à implantação autoritária de grandes empreendimentos (Almeida; Dourado, 2013:10).

Finalmente, isto nos leva à quarta tarefa ligada à ampliação efetiva do modelo de desenvolvimento social, pois significaria incorporar nesse modelo os termos da sociodiversidade, tanto com o viés individual quanto com o coletivo; das plantações em larga escala mas, também, com o manejo dos rios, mares, florestas e fundos de pasto. Incorporando as demandas das quebradeiras de coco, piaçabeiras, geraizeiros, vazanteiros dentre outras. Isso permitiria a compreensão alargada de desenvolvimento social que perceba que tanto um quanto outro são fundamentais no processo de construção de um projeto de Brasil, que supere os modelos pré-concebidos e homogeneizantes da sociedade e que se invista em políticas públicas que permitam aflorar a pluralidade existente nas comunidades tradicionais que gere um projeto plural e ambientalmente sustentável para a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Alfredo W. B. de; DOURADO, Sheilla. *Consulta e participação: Convenção 169 da OIT. No prelo.*
- ALMEIDA, Alfredo W. B. de; SOUZA, Roberto Martins de (Org.). *Terras de Faxinais*. Manaus: Edições da Universidade do Estado do Amazonas, 2009.
- ALMEIDA, Alfredo W. B. de. *Os quilombolas e a base de lançamentos de foguetes de Alcântara: laudo antropológico*. 2 v. Brasília: MMA, 2006.
- ALMEIDA, Alfredo W. B. de. Nas bordas da política étnica: os quilombos e as políticas sociais. *Boletim Informativo do NUER*, Florianópolis, v. 2, n. 2, 2005.

- ANDRADE, Maristela de P.; SOUZA FILHO, Benedito (Org.). *Fome de farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*. São Luis: EDUFMA, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore, John Hopkins University Press, 224 p., 2009
- BIANCARELLI, José M. Por uma agenda social-desenvolvimentista para o Brasil. FPA Discute. Fundação Perseu Abramo, p. 49-66, 2013.
- BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária / UFRJ, 1997.
- DANTAS, Fernando A. C. A noção de pessoa e sua ficção jurídica: a pessoa indígena no direito brasileiro. *Hiléia (UEA)*, v. 5, p. 135-165, 2007. Disponível em: <www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/fernando_antonio_de_carvalho_dantas3.pdf> Acesso em: 20/03/2013.
- FRASER, Nancy. Identity, exclusion, and critique: a response to four Critics. *European Journal of Political Theory*, 2007.
- GOMES, Lilian C. B. O direito quilombola e a democracia no Brasil In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 303-320, 2013.
- GOMES, Nilma. Limites e possibilidades da implementação da Lei 10.639/03 no contexto das políticas públicas em educação. In: PAULA, Marilena de; HERINGER, Rosana (Orgs.). *Caminhos Convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, p. 39-74, 2009.
- GUIMARÃES, Juarez. *A esperança equilibrista: o governo Lula em tempos de transição*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.
- SANTOS, André M. dos. Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 87-101, fev. 1997 Disponível em: <www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_06.htm>. Acesso em: 14 ago. 2013.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento, 2006.
- RIOS, Aurélio V. Quilombolas na perspectiva da igualdade étnico-racial: raízes, conceitos, perspectivas. In: DUPRAT, Deborah (Org.). *Pareceres jurí-*

dicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais. Manaus: UEA, 2007. p. 105-142, 2007.

SOUZA-FILHO, Carlos Frederico. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. 1ª Ed. Curitiba: Juruá, 1998.

FERNANDO FILGUEIRAS

**AS CONSEQUÊNCIAS DA
CORRUPÇÃO PARA O SISTEMA
POLÍTICO BRASILEIRO**

Um grito parece que tomou conta do Brasil nas manifestações de junho de 2013. Os cidadãos pediam o fim da corrupção, entendendo por isso que dirigentes políticos devem agir com maior probidade no trato com a coisa pública e, assim, que os recursos possam chegar à ponta do processo das políticas públicas, melhorando a oferta dos bens e serviços por parte do governo. Esse grito tomou o Brasil, sendo que a corrupção se tornou uma espécie de lugar comum, mesmo com o fato de ocupar as manchetes há bastante tempo.

Todavia, engana-se quem pensar que esse é um fenômeno específico do Brasil, ou que pertença a países em fase de desenvolvimento ou com extrema pobreza. É verdade que a corrupção torna a questão da pobreza ainda mais grave, porque ao esvaír recursos públicos – escassos por natureza – aqueles que mais necessitam da provisão de bens públicos são diretamente afetados. Em países como a Nigéria, por exemplo, a corrupção se tornou uma regra de sobrevivência, visto que tamanha pobreza e tamanha ineficiência dos serviços públicos faz com que os cidadãos sequer reconheçam a ideia de público, valendo, nesse contexto, a violência¹. A corrupção, nesse sentido, reforça a pobreza existente e, por sua vez, as desigualdades e a preferência pela violência às soluções institucionais.

Entretanto, ela não se restringe ao contexto dos países em condição de desenvolvimento. Ela tem sido uma razão de descontentamento comum também nos países desenvolvidos. Movimentos sociais organizados têm denun-

1. Daniel J. Smith. *A culture of corruption*. Everyday deception and popular discontent in Nigeria. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

ciado a corrupção existente no âmbito dos governos, tendo em vista sistemas de privilégios, desvios de recursos e a presença de fortes interesses privados das corporações e empresas no domínio público. Tal descontentamento dos cidadãos, em países como os Estados Unidos e da União Europeia, tem colocado os governos em xeque, tendo em vista uma cultura política crítica às instituições da democracia. E nesse contexto, a corrupção também tem ampliado as desigualdades e a crescente desconfiança dos cidadãos nas instituições da democracia². Movimentos como Occupy Wall Street demonstram o descontentamento da sociedade civil com a corrupção existente.

Tamanha presença da corrupção no discurso público, no âmbito das democracias, tem gerado reações por parte de organizações da sociedade civil e de organizações internacionais. A Organização das Nações Unidas (ONU) referendou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), a qual prevê que os estados partes desenvolvam medidas para o enfrentamento da corrupção, tanto no setor público, quanto no setor privado. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) criou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, e, por fim, a Organização dos Estados Americanos (OEA), criou a Convenção Interamericana contra a Corrupção. Todas estas convenções procuram articular mecanismos de combate à corrupção com o objetivo de assegurar boa governança, tanto no plano das instituições do Estado quanto nas instituições do mercado.

Engana-se, portanto, quem pensa que essa presença da corrupção na vida pública é específica do Brasil. Ela tem tido uma presença comum tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, bem como tem sido uma preocupação constante de organizações internacionais. Para além disso, ficam algumas questões. O que é corrupção? O que a diferencia de outras formas de crimes? Qual a sua especificidade? Qual a sua relação com a democracia?

Do ponto de vista da literatura especializada, a corrupção é compreendida em alguns sentidos comuns. Para Shleifer e Vishny, a corrupção é “a venda por funcionários públicos de propriedade do governo para ganho pessoal”³. Para Samuel Huntington, a corrupção é o “comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses

2. Bo Rothstein. *The quality of government. Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

3. Andrei Shleifer e Robert Vishny. *Corruption*. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, número 3, p. 599.

particulares”⁴. Para Joseph Nye, a corrupção é “o comportamento desviante dos deveres formais do cargo público para a obtenção de ganhos pecuniários privados ou ganhos de status; ou que violam regras contra o exercício de tipos de influência privada”⁵. Essas definições de teor mais acadêmico se tornaram comuns na compreensão pública da corrupção. De fato, os cidadãos identificam a corrupção na dimensão do Estado e dos cargos públicos e a compreendem como um tipo de comportamento desviante. Esse tipo de tratamento do tema da corrupção possibilitou uma abordagem econômica preocupada, sobretudo, com as consequências da corrupção para o desenvolvimento econômico e para os mercados, bem como com as consequências para as instituições democráticas⁶.

Entretanto, compreender a corrupção nessa chave conceitual pode levar a alguns problemas. Em primeiro lugar, essa definição se concentra na ação de servidores públicos, sem observar o papel de corruptores seja na dimensão pública, quanto na dimensão privada. Além disso, essas definições centradas nos cargos públicos localiza a corrupção na dimensão do Estado, sem dar conta das relações deste com a sociedade civil como um elemento importante para se compreender o alcance e as causas da corrupção⁷. A corrupção ocorre na interseção entre a dimensão pública e a dimensão privada, de acordo com condições institucionais que a torna uma ação preferida ao comportamento honesto. A corrupção envolve uma dimensão institucional e, além disso, uma dimensão moral balizada em normas, compreendidas na questão dos valores e das atitudes dos agentes tanto no público quanto no privado⁸. Um aspecto deixado de lado nas considerações conceituais sobre a corrupção é que esse tipo de comportamento tem um caráter plástico e flexível. A corrupção é um conjunto de ações específicas que podem ser consideradas como tal. Por exemplo, ações como nepotismo, clientelismo, prevaricação, desvios de re-

4. Samuel P. Huntington. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: EDUSP; Rio de Janeiro Forense-Universitária, 1975, p. 72.

5. Joseph Nye. *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*. *American Political Science Review*, vol. 61, nº 4, 1967.

6. Susan Rose-Ackerman, *Corruption and government. Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Fernando Filgueiras. “Marcos teóricos da corrupção”. In: Leonardo Avritzer, et alli. *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

7. Mark Warren. *What does corruption mean in democracy?* *American Journal of Political Science*, vol. 48, nº 2, 2004.

8. Donatella Della Porta, Alberto Vannucci. *The hidden order of corruption. An institutional approach*. Surrey: Ashgate Publishing, 2012.

ursos, superfaturamento de obras públicas, influência indevida nas decisões públicas, ou outras, podem ser consideradas como corrupção. Dessa forma, a corrupção não pode ser compreendida apenas como um único tipo de comportamento, porquanto ela reúne formas diversas de ação contra o interesse público. Não podemos, também, descartar o elemento valorativo envolvido no conceito e na compreensão da corrupção por parte da sociedade. O desvio de recursos públicos, por exemplo, é uma ação específica que envolve instrumentos contábeis e má gestão dos governos para que agentes privados maximizem benefícios em detrimento do interesse público. Enquanto tal, os desvios de recursos públicos representam um curso de ação específico, que pode se converter em corrupção. Importante notar que as definições acima apontam que a corrupção é um comportamento desviante de deveres normativos. Esse aspecto normativo tem sido relegado a um segundo plano na compreensão da corrupção, o que torna o seu conceito de difícil operação para pesquisas empíricas.

Ao nosso entender, o elemento que distingue a corrupção é o fato de ela ser um juízo moral, emitido pela sociedade contra ações específicas que degeneram o interesse público⁹. A corrupção é um conceito normativamente dependente, porquanto representa juízos emitidos contra a legitimidade de atores e instituições que ultrapassam a barreira do público. Estes juízos, por sua vez, são emitidos com base em normas pressupostas, definidas de modo consensual. Não é possível, portanto, descartar o elemento da moralidade pressuposta nos juízos que especificam a corrupção no âmbito da prática dos agentes sociais¹⁰. O desvio de recursos públicos, por exemplo, é uma ação específica, mas recebe o *status* de corrupção em função dos juízos emitidos pela sociedade, considerando o conjunto de valores e normas pressupostas que definem o interesse público. Nesse sentido, o desvio de recursos públicos é uma ação específica, que tem uma natureza própria, mas que ganha o *status* de corrupção à medida que subverte normas pressupostas do interesse público, tomando que estas normas compreendem regras e valores.

Sendo um conceito normativamente dependente, o juízo moral que especifica e define a corrupção depende do processo de justificação e aplicação de normas. No plano da moralidade, o que se espera no trato com o interesse público é que os agentes – tanto privados quanto públicos – tenham um

9. Fernando Filgueiras. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

10. Peter Euben. *Corruption*. In: Terence Ball, James Farr e Russell L. Hanson (eds.). *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

comportamento correto, tendo em vista o cumprimento dos deveres, a honestidade, a confiança pública e os costumes da comunidade¹¹. Uma vez que se espera, portanto, correção no plano da ação de agentes públicos e privados, não é possível descartamos a interface do conceito de corrupção com o problema da justiça.

As reflexões sobre o tema da justiça guardam uma tradição de pensamento bastante amplo. Em autores como John Rawls, Ronald Dworkin e Robert Nozick, a justiça é o conjunto dos princípios que possibilitem a escolha correta de instituições. Estes princípios têm uma forma transcendental e orientam a sociedade na melhor escolha possível das instituições políticas e jurídicas para a realização dos princípios¹². Mas, como observa Amartya Sen, as teorias sobre a justiça podem ser divididas entre justiça como institucionalismo transcendental e justiça como realizações sociais¹³. A perspectiva da justiça como realizações sociais, segundo Sen, procura observar as injustiças no plano concreto da sociedade em comparação com critérios de comportamento social. Autores da tradição do utilitarismo, como Jeremy Bentham, e autores como Karl Marx e Mary Wollstonecraft, por exemplo, enquadram-se nessa segunda perspectiva. Para Sen, o propósito da justiça não deve estar concentrado em um tratamento dicotômico e antagônico dessas duas perspectivas, mas, sim, em compor um quadro mais complexo que leve ambas em consideração. Uma concepção válida de justiça deve dar conta de buscar tanto as instituições corretas quanto os comportamentos corretos, tendo em vista os valores e normas pressupostos em princípios¹⁴.

Mas qual a relação que a corrupção guarda com a justiça? Afirmamos anteriormente que a corrupção é um conceito normativamente dependente e que sua especificidade está no fato de ela ser um juízo emitido contra ações que degenerem o interesse público. Como juízo moral, a corrupção ganha sua substância quando ela é expressa no âmbito do discurso público. Essa concepção discursiva reivindica que a corrupção é o julgamento de todo tipo de ação – praticada por agentes públicos e privados – que fere os valores e normas do interesse público. Assim sendo, a corrupção tem um caráter plástico e flexível e depende dos diferentes contextos sociais, normas e valores envolvidos em sua concepção semântica. A emissão desse juízo moral reclama

11. Fernando Filgueiras, *idem*.

12. John Rawls. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993. Ronald Dworkin. *A matter of principle*. Cambridge: Harvard University Press, 1985. Robert Nozick. *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Basil Blackwell, 1974.

13. Amartya Sen. *The Idea of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

14. Amartya Sen, *idem*, p. 48.

para si um processo de justificação alimentado pelas normas e pelos valores. O que está inserido nesses valores é um conjunto de princípios de justiça que orientam esse processo de justificação do discurso e do julgamento. No caso da corrupção, estes juízos morais observam tanto a correção das instituições quanto a correção das realizações sociais, como definido por Sen. A corrupção afeta diretamente a justiça no plano das instituições e no plano das realizações sociais. Ela é uma forma possível de injustiça, no contexto das democracias, que afeta diretamente a legitimidade do sistema político. Sociedades que conseguem construir instituições corretas e que sejam, por conseguinte, justas, estão menos permeáveis à corrupção. Da mesma forma, sociedades que conseguem estabelecer comportamentos corretos de seus membros e que, por conseguinte, sejam justas, também são menos permeáveis à corrupção.

Sendo assim, a corrupção é uma forma de injustiça política, que opera em duas ordens: na ordem institucional e na ordem das realizações sociais. Nesse caso, a corrupção guarda uma relação conceitual com o tema das desigualdades, porquanto ela incide no mau funcionamento das instituições da democracia, bem como no comportamento dos agentes. No caso do funcionamento das instituições, a corrupção degenera o valor republicano de igualdade perante a lei, provocando formas injustificadas de exclusão política. O efeito mais imediato da corrupção na democracia é provocar a exclusão de indivíduos ou grupos dos processos de tomada de decisão por conta de interesses privados¹⁵. A compra de votos, por exemplo, pode representar uma forma de corrupção, a qual ganha esse status porque subverte o processo democrático em função dos interesses privados do poder econômico. Nessa dimensão, a corrupção incide diretamente no funcionamento das instituições, que passam a reproduzir formas de exclusão política. O mau funcionamento das instituições implica em vieses na distribuição dos recursos econômicos da sociedade, implicando, por sua vez, no reforço das desigualdades. Ou seja, a corrupção afeta diretamente as realizações sociais, distribuindo de forma desigual os recursos da sociedade. A corrupção, nesse sentido, se alimenta da injustiça, incidindo em suas duas dimensões, e provoca mais injustiça. Como exclusão injustificada da cidadania, a corrupção resulta na privação do poder, que é exercido por grupos privados para atender exclusivamente os seus interesses, em detrimento dos interesses dos cidadãos¹⁶.

15. Mark Warren. La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 47, nº 193, 2005.

16. Mark Warren, *idem*.

O sentido moral da corrupção, uma vez que ela envolve um processo discursivo de julgamento da ação dos agentes, toma a ideia de injustiça como fundamental para pensar seus efeitos no sistema político. Quanto maior a percepção da sociedade sobre as injustiças, maior será a percepção sobre a corrupção e vice-versa. Importante frisar que tal concepção discursiva da corrupção considera que ela está inserida no processo de julgamento político, tendo em vista uma interação entre a percepção sobre o funcionamento das instituições e a percepção sobre o comportamento dos agentes. O que está em jogo, na discussão sobre a corrupção no âmbito das democracias, é a qualidade das instituições democráticas, por um lado, e a qualidade do exercício do governo e das políticas públicas, por outro lado. O sentido moral da justiça busca pelo arranjo correto das instituições e pelos comportamentos corretos dos agentes. Este sentido de correção estabelece o nexo entre as injustiças e a corrupção. A corrupção é uma forma de injustiça política, a qual está balizada no julgamento da cidadania a respeito do arranjo correto das instituições e do comportamento dos agentes privados e públicos que se relacionam com a *res publica*. Dessa forma, é fundamental compreender a interação entre instituições e comportamento, tendo em vista o julgamento da cidadania. Na próxima seção analisaremos o caso brasileiro.

A CORRUPÇÃO E AS INJUSTIÇAS NO BRASIL

A tese com a qual operamos nesse texto afirma a forte correlação entre a percepção sobre as injustiças e a percepção sobre a corrupção. Num contexto onde existe uma alta percepção de corrupção associada com uma alta percepção da injustiça, o resultado será que a corrupção afeta diretamente a legitimidade do sistema político. Importante frisar que essa correlação não tem uma direção causal, porquanto as injustiças promovem a corrupção e esta reforça as injustiças. No que tange às consequências da corrupção, ela produz mais desigualdades, no plano político e no plano econômico. O resultado prático é que a corrupção afeta a qualidade da democracia e a qualidade do governo democrático. Quanto à qualidade da democracia, a corrupção, ao produzir exclusão política, retira da cidadania sua autoridade, tendo em vista relações de poder que enfraquecem o império da lei. Quanto à qualidade do governo, a corrupção afeta a eficiência das políticas públicas, provocando vieses na alocação de bens públicos e uma distribuição injusta dos recursos da sociedade. O resultado é que a corrupção, ao enfraquecer os governos, possibilita a manutenção da pobreza e da miséria e de fortes desigualdades sociais.

Se a relação entre corrupção e injustiças depende da interação entre instituições e comportamento, é necessário observar a atuação das instituições na

produção da justiça social e a sua relação com as mudanças na cultura política da sociedade. O conceito de corrupção não é natural ao Estado e nem mesmo restringe-se às práticas realizadas exclusivamente por políticos e burocratas. Os contextos culturais importam para compreender o alcance que a corrupção tem nos valores da sociedade, bem como depende de uma semântica afeita aos aspectos normativos que a sociedade defende. É fundamental, por conseguinte, compreender a interação entre instituições e cultura política, de forma a elaborar o modo segundo o qual a corrupção provoca as injustiças e vice-versa.

No caso do Brasil, a democratização inaugurada com a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu um processo de interação entre instituições e cultura política que elevou o valor da justiça como um dos seus pilares fundamentais. Nesse contexto de democratização, foram ampliadas as liberdades fundamentais, os direitos sociais e a participação da cidadania. Inaugurou um processo de mudança da sociedade brasileira, tendo em vista a gradativa institucionalização da competição política e dos controles democráticos do poder, por um lado, associados a uma gradativa mudança da cultura política brasileira, tendo em vista o crescente endosso aos valores democráticos, por outro lado¹⁷. Some-se a isso que o regime democrático no Brasil alcançou grande estabilidade, tendo em vista os termos do presidencialismo de coalizão e uma singularidade institucional que assegura que o processo decisório obedeça a rituais democráticos¹⁸. As condições de governabilidade na democracia foram alcançadas, assegurando que as políticas públicas propostas pelos governos sejam levadas a cabo no processo legislativo. Nesse contexto, ampliaram-se também a oferta de bens públicos por meio de políticas que tomassem o enfrentamento das desigualdades e da miséria como fundamentais. Os resultados desse processo de mudança social no Brasil se revelam positivos ao longo da democratização, como a gradativa redução do índice de Gini, o qual mede as desigualdades no Brasil.

As mudanças sociais no Brasil implicaram avanços importantes. Todavia, junto com tais mudanças, aspectos tradicionais da política brasileira permaneceram, tendo em vista a corrupção na política. Apesar de ter havido avanços no que tange às condições de governabilidade no regime democrático, não avançamos no que tange às condições de governança. A estrutura política do presidencialismo de coalizão no Brasil permite que os governos consigam maioria no Congresso Nacional, mas ao preço dos recursos públicos

17. José Álvaro Moisés. Os significados da democracia segundo os brasileiros. *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, 2010.

18. Fernando Limongi. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*, nº 76, 2006.

como moeda de troca por meio do orçamento da União e a distribuição de cargos nos ministérios¹⁹. Nesse contexto institucional, os casos de corrupção ficam favorecidos, ampliando uma lista de “escândalos” que prejudicam a democracia brasileira.

Além desse quadro político, é importante ressaltar que houve mudanças importantes na máquina do Estado brasileiro. Foram aprimorados procedimentos e regras institucionais para o exercício das atividades de gerência, os papéis e o alcance dos burocratas nos processos decisórios das políticas públicas e os mecanismos de controle da gestão, tendo em vista indicadores de resultados, responsabilização fiscal e práticas de transparência. Para combater o legado do regime autoritário, as principais mudanças vieram com a Constituição de 1988, que contém um capítulo específico a respeito da organização político-administrativa do Estado. No âmbito das atividades constituintes, destaca-se a ideia de democratização do Estado, com o fortalecimento do controle externo da administração pública, especialmente o papel do Ministério Público e da sociedade civil²⁰. Apesar desses avanços, os ganhos de eficiência no plano da gestão pública foram insuficientes. O processo de implementação das políticas públicas continua sendo dispendioso, ineficiente e, em certa medida, com enormes dificuldades para fazer com que os recursos públicos cheguem à ponta da sociedade.

Por fim, cabe citar as mudanças no sistema judicial brasileiro, que alçou ganhos no que diz respeito ao acesso à justiça, mas ainda tem dificuldades no que tange ao controle do Poder Judiciário. A maior autonomia institucional do Ministério Público no sistema investigativo da corrupção, acompanhada da ampliação dos poderes da Polícia Federal, trouxe ganhos no que tange ao controle público e no enfrentamento da corrupção. Da mesma forma, a reforma do Judiciário, tendo em vista a Emenda Constitucional 45/2004, criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e proporcionou mudanças no processo judicial de forma a assegurar maior eficiência e celeridade. Todavia, estas mudanças ainda tiveram baixo impacto na gestão das instituições do sistema judicial.

Mas por que a corrupção permanece no Brasil? Em primeiro lugar, por conta do sistema do presidencialismo de coalizão, o qual combinou a ampliação da representação política com um sistema de cooptação dos interesses em

19. Leonardo Avritzer. “Governabilidade, sistema político e corrupção”, in: Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras (orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 43-62.

20. Fernando L. Abrucio. *Trajетória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Revista de Administração Pública, vol. 41, edição especial comemorativa, p. 67-86.

função do processo de transição para a democracia. As escolhas institucionais da democracia no Brasil criaram o paradoxo de sustentar a governabilidade pela composição da maioria em troca da presença de interesses políticos tradicionais na esfera da burocracia estatal. A presença destes interesses na burocracia estatal, principalmente na dimensão dos dirigentes públicos, afeta o processo de implementação das políticas públicas, em função de uma organização da corrupção para servir a fins particulares. A corrupção, nesse contexto, representa uma dimensão endógena ao sistema político, tendo em vista organizações que se espriam no governo, no Congresso e no Judiciário envolvendo políticos, burocratas e agentes privados. Associado a isso, as inovações institucionais da democracia brasileira ampliaram a esfera do controle público da corrupção, tornando-a mais percebida por parte da opinião pública.

O resultado é que a corrupção no Brasil afeta diretamente a legitimidade do sistema político em função da sua persistência na dimensão da opinião pública, associada com a alta percepção das injustiças sociais em função do mau funcionamento das políticas públicas, especialmente no processo da implementação. É inegável que, no caso do Brasil, houve avanços no que tange ao enfrentamento das desigualdades. Contudo, estes avanços representam condições necessárias, mas não suficientes para diminuir o processo de exclusão política e social da cidadania.

O enfrentamento da corrupção no Brasil demanda, por um lado, mudanças no padrão de relação de interesses no âmbito do sistema político, de forma a promover maior inclusão política visando ao fortalecimento da qualidade da democracia. Por outro lado, o enfrentamento da corrupção demanda mudanças no processo de implementação das políticas públicas, de forma a potencializar as realizações sociais. O fato é que, no contexto das manifestações de junho de 2013, fica claro que não bastará a reforma política, mas será também necessária uma reforma do Estado. No enlace entre corrupção e injustiça social, inscrito nas diversas manifestações, ficou em xeque a legitimidade do sistema político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, vol. 41, edição especial comemorativa, p. 67-86.
- AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção, in: AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 43-62.

- DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. *The hidden order of corruption*. An institutional approach. Surrey: Ashgate Publishing, 2012.
- DWORKIN, Ronald. *A matter of principle*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- EUBEN, Peter. Corruption. In: Terence Ball, James Farr e Russell L. Hanson (eds.). *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, Fernando. “Marcos teóricos da corrupção”. In: AVRITZER, Leonardo *et alli*. *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: EDUSP; Rio de Janeiro Forense-Universitária, 1975.
- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*, nº 76, 2006
- MOISÉS, José Álvaro. Os significados da democracia segundo os brasileiros. *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, 2010.
- NOZICK, Robert. *Anarchy, state and utopia*. Oxford: Basil Blackwell, 1974.
- NYE, Joseph. Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, vol. 61, nº 4, 1967.
- RAWLS, John. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government*. Causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- ROTHSTEIN, Bo. *The quality of government*. Corruption, social trust, and inequality in international perspective. Chicago: The University of Chicago Press, 2011
- SEN, Amartya. *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.
- SHLEIFER, Andrei. VISHNY, Robert. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, nº 3, p. 599.
- SMITH, Daniel J. *A culture of corruption*. Everyday deception and popular discontent in Nigeria. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

WARREN, Mark. La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 47, n° 193, 2005.

WARREN, Mark. What does corruption mean in democracy? *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 2, 2004.

OSWALDO E. DO AMARAL

A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL NA DÉCADA PETISTA (2003-2013)

INTRODUÇÃO

Em 2013, o Brasil completou 25 anos da promulgação da Constituição Federal e dez anos de administração do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal. Apesar das recorrentes crises políticas, o país claramente caminhou no sentido da consolidação de seu regime democrático, como atestaram o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, e a ascensão do PT à presidência em 2003, um partido que havia passado toda a sua existência na oposição.

A estabilidade do regime, porém, não significa que o sistema político brasileiro opere sem problemas e dilemas que ainda precisam ser resolvidos, como demonstraram de forma bastante incisiva as manifestações que aconteceram em junho de 2013 em todo o país. Centenas de milhares de pessoas foram às ruas, especialmente nas metrópoles, durante todo o mês, com uma pauta múltipla e fragmentada, que começou com temas ligados à mobilidade urbana e se expandiu rapidamente, incorporando críticas ao sistema político de uma forma geral. Dados obtidos em *survey* realizado com manifestantes em oito capitais mostraram que a principal razão para participar dos protestos era a reivindicação por mudanças no “ambiente político” (65%)¹.

1. Pesquisa realizada pelo Ibope nas manifestações do dia 20 de junho de 2013. O instituto entrevistou 2002 manifestantes em oito capitais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Salvador e Brasília). Dados disponíveis em <<http://especial.g1.globo.com/fantastico/pesquisa-de-opiniao-publica-sobre-os-manifestantes/>>. Acesso em 10 set. 2013.

Neste texto, mostramos que o período petista no governo federal presenciou a estabilização de uma série de indicadores que apontam para um sistema partidário mais institucionalizado e menos sujeito a oscilações e rupturas do que nos anos 1990. Mostramos também que o período petista na presidência foi o responsável pela construção de um regime democrático mais permeável e inclusivo, portanto mais sólido. No entanto, a maior estabilidade e inclusão verificadas nos últimos anos não foram capazes de superar impasses ligados aos dilemas governativos estabelecidos pelo desenho institucional brasileiro, bem como de redimensionar as expectativas da população com relação às instituições, condicionando ainda a qualidade da democracia no País.

UM SISTEMA PARTIDÁRIO MAIS ESTÁVEL

A literatura sobre os sistemas partidários que emergiram a partir da “Terceira Onda de Democratização” ressalta a importância da estabilidade e da institucionalização dos sistemas partidários para que o “accountability vertical” e a representação política funcionem bem. Como apontam Mainwaring e Torcal (2005, p. 276), em um sistema partidário mais estável, os cidadãos têm mais condições de se fazerem representar e de controlarem as ações dos governantes por meio das eleições, elementos fundamentais para a ampliação da própria legitimidade do regime.

Apresentado como um exemplo de sistema partidário fluído, no qual os partidos não conseguiriam cumprir com uma de suas funções principais, a de organizar e representar interesses, o caso brasileiro passou a ser visto como o de um sistema que apresentou gradual estabilização nas últimas duas décadas (Braga, 2010; Braga; Ribeiro; Amaral, 2012). Um dos indicadores mais utilizados para abordar a estabilidade dos sistemas partidários é o índice de volatilidade eleitoral, que mede a variação nos níveis de apoio dos partidos junto ao eleitorado entre duas eleições subsequentes. Quanto mais baixo o índice, menor o trânsito de eleitores entre os partidos, o que denota maior estabilidade nas preferências partidárias. Nos pleitos para a Câmara, o índice de volatilidade vem caindo desde os anos 1990. Nas últimas disputas, os números foram de 14,5 (1998), 15,2 (2002), 10,2 (2006) e 9,9 (2010)². Mesmo quando desagregados por distritos eleitorais (os estados, no caso brasileiro), os números são também declinantes, como mostram Peres, Ricci e Rennó (2011). Esse indicador coloca o sistema partidário brasileiro no mesmo patamar de sistemas considerados consolidados, como afirmam Braga, Ribeiro e Amaral (2012).

2. O cálculo da volatilidade eleitoral é feito a partir da soma das diferenças das porcentagens de votos obtidos por todos os partidos em duas eleições subsequentes e de sua divisão por dois.

Outro aspecto que denota a crescente estabilização do sistema partidário é o desempenho dos partidos nas disputas pela presidência da República. Desde 1994, apenas PT e PSDB obtiveram mais de 20% dos votos no primeiro turno. Uma medida da concentração de votos na disputa pelo Palácio do Planalto é dada pelo Número Efetivo de Partidos (NEP)³. Entre 1994 e 2010, o NEP não superou 3,2 (2002), o que atesta o caráter bipartidário das últimas eleições presidenciais no país. Além disso, com a sincronização do calendário eleitoral, também a partir de 1994, as disputas estaduais vêm obedecendo a uma lógica estratégica determinada pela disputa presidencial, na qual o PT aparece como polo aglutinador das forças partidárias de centro-esquerda, enquanto o PSDB se consolidou como polo das forças de centro-direita (Limongi; Cortez, 2010; Meneguello, 2011).

Se as eleições presidenciais têm sido para poucos jogadores, as disputas para a Câmara se estabilizaram em torno de uma competição com elevado grau de fragmentação. Em 2002, quatro partidos (PT, PMDB, PSDB e PFL/DEM) obtiveram entre 10% e 20% dos votos para a Câmara, e três (PPB/PP, PDT e PSB), entre 5% e 10%. Quatro anos mais tarde, os resultados se repetiram, com os mesmos partidos localizando-se nas mesmas faixas de votação. Em 2010, três partidos (PT, PMDB e PSDB) conseguiram entre 10% e 20%, e quatro (PL/PR, PFL/DEM, PP e PSB), entre 5% e 10%. Esses números repetem aqueles encontrados nas eleições de 1990, 1994 e 1998. Essa dinâmica competitiva para o legislativo federal tem resultado em uma Câmara dos Deputados com elevado grau de fragmentação. O NEP na Câmara, em 2003, foi de 8,5. Em 2007 e 2011, respectivamente, os números foram de 9,3 e 10,4, repetindo também o que já havia acontecido em 1991 (8,7), 1995 (8,2) e 1999 (7,1).

A concentração da disputa presidencial entre PT e PSDB reflete o apoio do eleitorado aos partidos que foram capazes de agregar quadros e lideranças em torno de programas distintos para o desenvolvimento do país. Já a diversidade partidária encontrada na Câmara dos Deputados traduz os efeitos de longo prazo do sistema eleitoral brasileiro, que combina a lista aberta e a representação proporcional em distritos de grande magnitude. É importante destacar que essa estabilidade no nível de competição também vem acompanhada de uma manutenção dos principais atores partidários.

3. O Número Efetivo de Partidos (NEP) é uma medida usual da ciência política, desenvolvida por Markku Laakso e Rein Taagepera (1973) que procura mensurar a amplitude da dispersão de votos entre os partidos ou da distribuição de cadeiras no Legislativo. A fórmula utilizada para o cálculo do NEP é: $NEP = 1 / \sum p_i^2$, onde p_i é a proporção de votos (ou cadeiras) do partido i . [N. E.]

A avaliação do desempenho do sistema partidário entre 2003 e 2013 aponta para a sua crescente estabilidade, como indicam, a partir de diferentes recortes, os trabalhos de Limongi e Cortez (2010), Peres, Ricci e Rennó (2011), Meneguello (2011) e Braga, Ribeiro e Amaral (2012). A rotina democrática, a relativa manutenção das regras do jogo, que conferiu previsibilidade às disputas, a permanência dos mesmos atores partidários e a construção de uma clivagem partidária na disputa presidencial foram elementos fundamentais para a consolidação dessa regularidade. Não há dúvida de que esse é um dado positivo, pois indica que o sistema partidário vem se mostrando capaz de processar demandas e institucionalizar conflitos existentes na sociedade brasileira. Além disso, a maior estabilidade resulta na maior capacidade dos partidos em coordenar estratégias eleitorais e políticas. Esses fatores contribuem para a estabilidade do próprio regime, conferindo-lhe maior legitimidade.

No entanto, essa maior estabilidade não se traduziu em sólido enraizamento dos partidos no eleitorado, como atestam os dados relativos à identificação partidária. Como mostram os dados do Gráfico 1, com a exceção do PT, todos os outros partidos contam com baixos níveis de identificação. O partido, além de ser um dos polos de estruturação do sistema, é o único que conta com um significativo apoio de massa no país, o que lhe confere posição privilegiada na competição política. Os índices nacionais de identificação partidária tomados ao longo do tempo mostram que, entre 2003 e 2013, o partido foi capaz de ampliar a adesão à legenda, criando um distanciamento substantivo de PSDB, PMDB e DEM, sobretudo a partir do final do primeiro governo Lula, em 2006 (Gráfico 1).

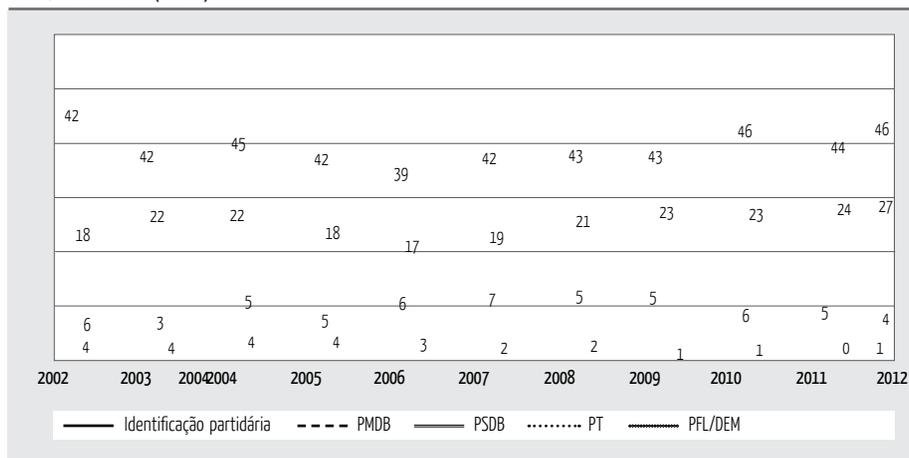
O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A dupla dinâmica competitiva encontrada nas disputas para a presidência e para a Câmara fez do “presidencialismo de coalizão” o arranjo governativo preferencial no país. Desde 1990, o partido do presidente não contou com mais de 25% das cadeiras na Câmara. A fragmentação do Legislativo impõe, assim, a necessidade de construção de coalizões governativas no Congresso por parte da presidência. Uma das maneiras de obter apoio e construir a coalizão é dividir o governo, distribuindo ministérios para os partidos aliados, em um delicado processo de negociação.

Em 2003, o PT deparou-se com essa dinâmica logo que assumiu a presidência. Juntos, os partidos que apoiaram a candidatura de Lula (PL, PC do B, PMN e PCB) contabilizavam apenas 25,3% dos deputados federais. A construção da coalizão para o caso petista trouxe ainda outro complicador: diferentemente de todos os presidentes que o antecederam no período pós-regime au-

Gráfico 1

Evolução da Identificação partidária geral e identificação com PT, PMDB, PSDB e PFL/DEM
Brasil, 2002-2012 (em %)



Fonte: Datafolha.

toritário, Lula foi eleito por um partido forte, institucionalizado, com divisões e disputas internas e que passara toda a sua vida na oposição, o que provocou demandas partidárias junto ao Executivo muito maiores do que as enfrentadas pelo seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (FHC), por exemplo.

O primeiro gabinete formado por Lula foi marcado por essa dupla dificuldade: interpartidária e intrapartidária. Como afirmamos em outro trabalho,

para tentar manter a unidade do PT, o governo concedeu 20 dos 33 ministérios ao partido (61%). A pressão petista por ocupar o maior número possível de pastas foi uma das responsáveis pela decisão de compor um gabinete altamente fragmentado e sem nenhum outro grande partido na base formal de sustentação do governo (Amaral, 2010, p. 116).

Como resultado, o PT contou com uma base de sustentação bastante frágil no Congresso (49,3% de apoio nominal) e incapaz de garantir vitórias automáticas. Ainda assim, Lula conseguiu aprovar medidas importantes no início de seu governo, como a Reforma da Previdência. Para isso, o governo lançou mão de expedientes tradicionais na política brasileira, conquistando parlamentares do PMDB e até mesmo da oposição (PSDB e PFL/DEM) por meio da negociação de liberação de recursos para a execução de emendas orçamentárias. Em 2003, 75,7% do valor liberado foi para parlamentares que

não integravam a coalizão, sendo 41% apenas para parlamentares do PSDB e do PFL/DEM (Pereira; Power; Raile, 2009, p. 223).

No segundo ano da administração petista, o governo buscou corrigir os rumos da gestão da coalizão incorporando o PMDB à base aliada. Com 14,4% dos deputados, o partido recebeu dois ministérios. Apesar da maioria nominal na Câmara, o desequilíbrio na alocação de ministérios entre os partidos aliados aumentou. O PT, responsável por 29% dos deputados da coalizão, comandava 60% dos ministérios, enquanto o PMDB, o PL/PR e o PTB, que juntos contavam com 50% dos parlamentares da base aliada, tinham apenas 12% dos ministérios (Amorim Neto, 2007; Samuels, 2013). Essa desproporcionalidade na distribuição de pastas e cargos gerou insatisfação na base aliada, o que ficou evidente com a eclosão do escândalo do “mensalão”, em junho de 2005.

As dificuldades enfrentadas pelo governo petista na gestão da coalizão no primeiro mandato de Lula provocaram mudanças importantes na forma com que a Presidência lidou com os aliados a partir de 2006. Essas mudanças foram resultado tanto de opções por parte do próprio governo como de circunstâncias políticas produzidas a partir das denúncias de compra de votos no Congresso. O governo entendeu ser necessário adotar uma estratégia mais inclusiva, na qual o peso do PT deveria ser menor do que o verificado até então. Essa alteração de rota foi facilitada pela maior autonomia que Lula adquiriu com relação ao partido a partir de 2005. Com algumas de suas principais lideranças envolvidas no escândalo do “mensalão”, o PT viu sua influência no governo diminuir, o que ampliou o espaço de manobra da presidência para gerir a coalizão de maneira mais independente das determinações partidárias.

O período petista na presidência e os dilemas enfrentados pelo governo e pelo partido na construção e na manutenção da coalizão levantaram questões importantes sobre o desenho institucional brasileiro e suas consequências mais amplas para o sistema político. Primeiro, é necessário destacar que a experiência petista na presidência sugere que a trajetória e as características da agremiação que ocupa o Palácio do Planalto devem ser levadas em consideração quando analisamos as relações entre o Executivo e o Legislativo, algo comumente negligenciado pela literatura. Como sugerimos, as características e a história do PT trouxeram dificuldades adicionais para a construção da coalizão, o que provocou embates no interior do partido e do governo. Esse é um dado importante que indica que a coordenação estratégica do governo pode ser influenciada tanto pelas características do desenho institucional e do sistema partidário como também da própria agremiação que ocupa a presidência.

Outro aspecto que deve ser destacado é que o período petista no Palácio do Planalto também presenciou um deslocamento do partido rumo ao

centro do espectro ideológico. Um dos pontos que pode ajudar a explicar essa movimentação está exatamente na natureza da gestão da coalizão, que colocou juntos partidos situados em diferentes pontos da escala esquerda-direita. Como mostra Freitas (2013), no Brasil, o “presidencialismo de coalizão” resulta na efetiva divisão de poder e de responsabilidade na formação de políticas entre os aliados. Obrigado a negociar com partidos de centro e de direita que integraram coalizão desde 2003, o PT teve que ceder em muitos pontos, movendo-se assim para uma posição mais próxima do centro do espectro ideológico.

UM SISTEMA POLÍTICO MAIS INCLUSIVO?

Em 2003, uma das grandes indagações sobre o governo do PT girava em torno de como se desenvolveriam as relações do governo com os movimentos sociais e se a administração petista conseguiria avançar agendas inclusivas na formação de políticas públicas.

Dados os avanços nos níveis de participação obtidos em políticas desenvolvidas em administrações municipais, em especial com práticas como a do Orçamento Participativo (OP), e a transformação dessas políticas em um dos pilares do “Modo Petista de Governar” ao longo dos anos 1990, era grande a expectativa de que, no Governo Federal, o partido conseguisse também redimensionar os níveis de participação da sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas.

Como bem resume Samuels (2013), a primeira onda de trabalhos sobre esse aspecto da administração petista foi bastante negativa. Muitos esperavam que novas práticas participativas fossem rapidamente construídas em âmbito federal. Hochstetler (2008) concluiu que houve um distanciamento entre a sociedade civil organizada e o governo Lula entre 2003 e 2006, encerrando o monopólio de representação dos movimentos sociais progressistas que o partido detinha junto à política institucional. Para Baiocchi e Checa (2007), a principal mudança do PT no poder não foi sua moderação, mas o abandono de uma das principais características do partido: a construção de novas práticas democráticas.

Essa primeira avaliação não pode ser estendida para todo o período petista na presidência. Se não replicou o Orçamento Participativo no plano federal, o governo petista incrementou o funcionamento dos Conselhos e das Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Entre os conselhos criados, destaca-se o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), um órgão de assessoramento da presidência da República para definição de projetos de longo prazo. Instalado inicialmente em 2003 com 82 representantes da sociedade civil,

com especial representação dos sindicalistas e empresários, a fórmula do Conselho traduz a disposição pela aproximação entre o governo e setores sociais.

Na mesma direção esteve o apoio para a realização de Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPP) que, embora não sejam uma inovação petista e estivessem presentes na política brasileira desde a década de 1940, a partir de 2003 tornaram-se mais numerosas e mais inclusivas, abrangendo setores amplos da sociedade e articulando grande número de participantes (Avritzer, 2010). As CNPP são instâncias de deliberação e participação voltadas para a produção de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Executivo, têm caráter temático e contam com a participação de representantes do governo e da sociedade civil. Geralmente, as conferências são precedidas por etapas locais e regionais. A etapa nacional é a responsável por elaborar um documento contendo as diretrizes para a formulação de políticas públicas na respectiva área (Pogrebinschi; Santos, 2011). No governo FHC (1995-2002), foram convocadas 17 conferências nacionais. Na administração Lula, o número subiu para 74, uma média de 9,2 por ano. No primeiro ano do governo Dilma Rousseff, a média permaneceu alta com a realização de oito conferências, demonstrando a incorporação desse mecanismo à lógica governativa nas gestões petistas junto ao governo federal. Conforme apontam trabalhos recentes, as decisões tomadas pelas conferências acabam sendo incorporadas pelos congressistas em inúmeros projetos de lei, o que sugere a articulação entre uma prática participativa institucionalizada e o processo legislativo mais tradicional (Pogrebinschi; Santos, 2011).

Após dez anos de administração petista no governo federal, é possível concluirmos que os espaços de participação política para as organizações da sociedade civil se ampliaram de forma substantiva. Os mecanismos de participação estabelecidos ou incrementados – ainda que combinados com processos tradicionais de elaboração de políticas públicas –, contribuíram para a construção de um sistema político mais inclusivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como compreender o desenvolvimento do sistema político brasileiro nesses dez anos em que o PT esteve à frente do Palácio do Planalto? Essa foi a pergunta que buscamos responder, ainda que brevemente, neste texto.

A estabilidade do sistema partidário denota que o sistema político foi capaz de suportar, sem grandes turbulências, o difícil teste da alternância de poder provocado pela ascensão do PT à presidência em 2003. Demonstra também que o sistema é capaz de lidar com os conflitos existentes na sociedade dentro da lógica da competição política estabelecida pelo regime democrático.

Já os dilemas provocados pela dinâmica do “presidencialismo de coalizão” demonstram algumas dificuldades inerentes ao desenho institucional brasileiro. Nesse sentido, após um período inicial de ajustes, a administração petista preferiu conformar-se às práticas existentes a arriscar novas formas de gestão da coalizão. Isso levou o governo a construir uma coalizão heterogênea do ponto de vista ideológico, o que provocou um deslocamento do PT rumo ao centro do espectro político e a necessidade de negociar políticas públicas com atores nem sempre afinados programaticamente com o partido.

Por fim, as administrações petistas foram capazes de avançar em uma agenda de inclusão política com a ampliação de mecanismos participativos na esfera federal. A ampliação da participação resultou em um Estado mais permeável às demandas de diferentes setores sociais, o que significou um passo importante rumo à construção de uma democracia mais sólida.

Apesar dos avanços, alguns problemas importantes não foram equacionados de maneira satisfatória no período petista na presidência da República. Os governos petistas pouco contribuíram para alterar a relação entre as elites, os partidos e o Estado, na qual os espaços do clientelismo e do corporativismo sobrevivem sob a lógica da tradição patrimonialista. Como as manifestações de junho de 2013 demonstraram, as formas com que o partido lidou com os dilemas produzidos pelo desenho institucional brasileiro também não foram capazes de redimensionar a forte percepção negativa e a desconfiança dos cidadãos com relação ao funcionamento das instituições. Esses são alguns dos desafios colocados para o futuro do sistema político brasileiro. Superá-los pode contribuir para a construção de uma democracia de maior qualidade no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Oswaldo E. do. Adaptação e resistência: O PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 4, p. 105-134, jul./dez., 2010.
- AMORIM NETO, Octavio. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (Ed.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. Living under a democracy: Participation and its impact on the living conditions of the poor. *Latin American Research Review*, Special Issue, p. 166-185, 2010.

- BAIOCCHI, Gianpaolo; CHECA, Sofia. The Brazilian Workers' Party: From Local Practices to National Power. *The Journal of Labor and Society*, v. 10, n. 4, p. 411-430, 2007.
- BRAGA, Maria do Socorro. Eleições e democracia no Brasil: A caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 4, p. 43-73, jul./dez., 2010.
- _____; RIBEIRO, Pedro; AMARAL, Oswaldo E. do. El sistema de partidos em Brasil: Estabilidad e Institucionalización. Paper apresentado no VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Flacso, Quito, 2012.
- FREITAS, Andréa. O presidencialismo da coalizão. Tese de doutoramento apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013.
- HOCHSTETLER, Kathryn. Organized Civil Society in Lula's Brazil. In: KINGSTONE, Peter; POWER, Timothy (Ed.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: UPP, 2008.
- LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 88, p. 21-37, novembro, 2010.
- MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 249-286, outubro, 2005.
- MENEGUELLO, Rachel. Las elecciones de 2010 y los rumbos del sistema de partidos brasileño. Política nacional, fragmentación y lógica de coaliciones. In: SÁEZ, Manuel Alcántara; TAGINA, María Laura. (Ed.). *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas: Explicando o Escândalo do Mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- PERES, Paulo; RICCI, Paolo; RENNÓ, Lucio. A variação da volatilidade eleitoral no Brasil: um teste das explicações políticas, econômicas e sociais. *Latin American Research Review*, v. 46, n. 3, p. 46-68, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

SAMUELS, David. Brazilian Democracy in the PT Era. In: DOMINGUEZ, Jorge; SHIFTER, Michael (Ed.). *Constructing Democratic Governance in Latin America (4th Edition)*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013.

RACHEL MENEGUELLO

SISTEMA POLÍTICO, DEMOCRACIA E OPINIÃO PÚBLICA

Os últimos dez anos têm mostrado inequívocos avanços na construção da sintonia entre o governo representativo e a sociedade brasileira e suas demandas. A ampliação de direitos, a significativa redução dos índices de desigualdade, a implementação de políticas públicas orientadas pelo vetor da equidade social vêm consolidando as ações governamentais na direção de uma sociedade cada vez mais democrática e inclusiva.

Na mesma direção, a construção exitosa de mecanismos e garantias institucionais básicos conferiu à democracia brasileira patamares significativos para o seu funcionamento.

É verdade, no entanto, que o sistema político democrático está sob pressão constante. A democracia requer altos níveis de confiança pública nos mecanismos institucionais de formação de governos, em função da delegação de poder que os cidadãos fazem aos seus representantes eleitos, e a incerteza de seus resultados leva a que os cidadãos atentem para os mecanismos institucionais definidos para tornar efetivas as expectativas de liberdades, direitos e igualdade.

A democracia representativa é um sistema que originalmente distancia o indivíduo da política, porque ele confere a sua soberania de escolha e decisão ao representante eleito. A cobrança pelo desempenho de seus agentes e mecanismos é consequência das suas bases de funcionamento. Esse movimento crítico pela qualidade da democracia é parte integrante do funcionamento democrático.

As mudanças estruturais da política ocorridas sobretudo na última década, ligadas às transformações da vida social e profissional, ao enfraquecimento das autoridades, à desintegração das formas de inserção social próprias da sociedade industrial e à difusão dos meios de comunicação de massa e novas tecnologias, vêm colocando em xeque as democracias representativas, tanto

as mais consolidadas quanto aquelas resultantes da última onda de democratização. No caso brasileiro, as pressões recentes eclodidas em junho de 2013 deram mostras inequívocas das falhas do sistema.

Nesse contexto, as medidas de opinião pública são fundamentais para a compreensão da crítica e do controle que os cidadãos exercem de maneira informal – na vida cotidiana – e formal – durante eleições – com relação à estrutura de poder organizada. Tendo como lugar de origem a esfera pública, entendida como o espaço do controle democrático das atividades de estado, a opinião pública nos permite entender a relação entre o governo e os cidadãos e, mais especificamente, a capacidade do sistema em dar respostas ao descontentamento e à crítica sobre seu desempenho. Embora a opinião pública seja um ator indireto, ela exerce papel central como medida de apoio ao regime democrático e fornece indicações sobre as mudanças do sistema e sobre as formas de condução dos processos políticos.

A opinião pública reflete-se, portanto, na relação com o sistema político, através da avaliação das instituições, da avaliação das políticas governamentais e na formação da legitimidade democrática. O foco central aqui é o seu papel na apreensão do desempenho das instituições.

As pesquisas de opinião e comportamento realizadas ao longo dos últimos anos indicam algumas mudanças importantes na percepção dos cidadãos com relação ao funcionamento da democracia no país¹. Embora a adesão à democracia concebida como um valor apresente índices significativos e crescentes ao longo de todo o período pós-85, chegando a mais de 80% da preferência pelo regime em 2010, a questão central é saber se o país tem superado o cenário próprio de sociedades que transitam de regimes autoritários para democráticos, marcados por dimensões híbridas em que a adesão democrática vem acompanhada de indicadores negativos com relação ao sistema político e de altos níveis de desconfiança institucional.

As instituições políticas são os intermediários entre os cidadãos e o estado, elas conferem as garantias de direitos e procedimentos e é a percepção de que de fato elas se desempenham nessa direção é o que garante o compromisso de cooperação dos cidadãos com o regime. A dimensão da confiança está na base do comprometimento dos cidadãos com o sistema democrático, e resulta tanto da avaliação racional das pessoas quanto aos resultados práticos do desempenho das instituições, como da percepção de que seus fundamentos normativos estão se realizando.

1. Pesquisa "A Desconfiança dos Cidadãos nas Instituições Democráticas", 2006, CESOP_Unicamp/NUPPS_Usp; Comparative Study of Electoral Systems-ESEB2010, CESOP_Unicamp.

A confiança nas instituições democráticas, portanto, não resulta exclusivamente da avaliação do desempenho de governos em momentos específicos, mas diz respeito à missão atribuída às instituições para a realização das promessas da democracia. Por isso, os conteúdos normativos das instituições são o objeto central da confiança.

Seus determinantes resultam de múltiplos fatores, como as dimensões socioeconômicas e demográficas, a avaliação do desempenho da economia, da política e de governos específicos, assim como os fatores associados com a cultura política. Esse conjunto de relações explicativas responde à própria natureza do fenômeno estudado: a desconfiança política é estrutural e afeta a grande maioria das instituições. Além disso, ela não é um fenômeno associado a uma situação específica, como denúncias de escândalos ou crises políticas, mas é um fenômeno persistente da relação entre os cidadãos brasileiros e as instituições, tal como mostram as pesquisas conduzidas ao longo das últimas duas décadas.

Nesse quadro, o sistema representativo é o foco mais forte e permanente da desconfiança. Apesar das inquestionáveis conquistas de procedimentos e mecanismos para o funcionamento da democracia representativa, garantias de direitos e alternância de poder, esse contexto não foi capaz de desfazer a percepção negativa que se tem do Congresso e das instituições representativas. Foi desse cenário que se originaram as manifestações de rua de junho de 2013, quando grupos de manifestantes excluía os partidos como sujeitos legítimos dos protestos. Mas a crítica aos políticos e ao sistema representativo é muito anterior a esse contexto.

De fato, as percepções públicas conhecidas através de pesquisas já no início do período democrático, especificamente no contexto dos trabalhos da Assembleia Constituinte entre 1987 e 1988, mostravam que apesar da nova Constituição ser considerada por mais de três quartos da população um elemento básico para a construção do novo regime, os parlamentares e as casas legislativas não eram considerados atores importantes da transição política, e o seu desempenho para viabilizar o pacto social que a transição almejava estava sob forte desconfiança (Meneguello, 2012).

No decorrer do período democrático de quase três décadas, constituiu-se na população um significativo apoio normativo à democracia. O consagrado indicador de preferência pelo regime democrático², comparado aos regimes autoritários, mostra uma tendência crescente constante desde fins da década de 1980, que chega em 2010 a mostrar pouco mais de 80% de apoio à de-

2. A clássica pergunta que orienta as pesquisas internacionais há décadas é: "Na sua opinião, a democracia é sempre a melhor forma de governo, em algumas situações uma ditadura é melhor que a democracia, ou tanto faz?".

mocracia. Entretanto, apoio normativo é apenas normativo. Sua importância está em que define as crenças necessárias para que o funcionamento do regime adquira legitimidade. Mas seu limite está em que ele necessita da sintonia com as percepções sobre o seu desempenho como complemento.

Os dados de pesquisas nos últimos anos mostram que as percepções sobre o desempenho institucional do sistema tem movimento negativo. Entre 2006 e 2010, as percepções positivas da atuação das instituições decresceram de forma significativa, afetando de forma geral o sistema representativo, a justiça e a polícia, garantidores do funcionamento do regime, dos direitos e da segurança dos cidadãos. Também afetaram instituições que ao longo dos anos mantinham-se quase imunes frente à crítica e descontentamento, como os casos das emissoras de televisão e a Igreja Católica, que sempre contaram com níveis altos de satisfação (Gráfico 1).

Com relação às instituições representativas, o apoio normativo emerge traduzido no apoio à existência de partidos e do Congresso para o seu funcionamento. Dados coletados em 2010 mostram que em torno de 70% de cidadãos consideram que a democracia apenas funciona com base em partidos e não pode funcionar sem o Congresso³. Entretanto, a ampla insatisfação e confiança levam a que essas instituições acolham as mais negativas avaliações de desempenho. A mesma pesquisa mostra que apenas 20,9% do total de entrevistados avaliam positivamente os partidos, e 25,3% avaliam positivamente o Congresso (Gráfico 1). As percepções públicas negativas com relação ao parlamento e aos partidos são continuidades históricas, e o paradoxo da convivência entre mecanismos fortalecidos de funcionamento democrático e altos níveis de insatisfação com as instituições representativas é um fenômeno complexo, porque é estrutural.

De toda forma, a queda substantiva da percepção positiva do funcionamento das instituições em um tempo relativamente pequeno – os quatro anos entre 2006 e 2010 – produzem um alerta sobre o sistema político democrático. Nesse conjunto, é notável a queda na percepção positiva da atuação da Justiça, que decresce em quatro anos mais de 20 pontos percentuais. Essa condição confere à sociedade a insegurança potencial sobre seus direitos e garantias mais básicas de bem estar.

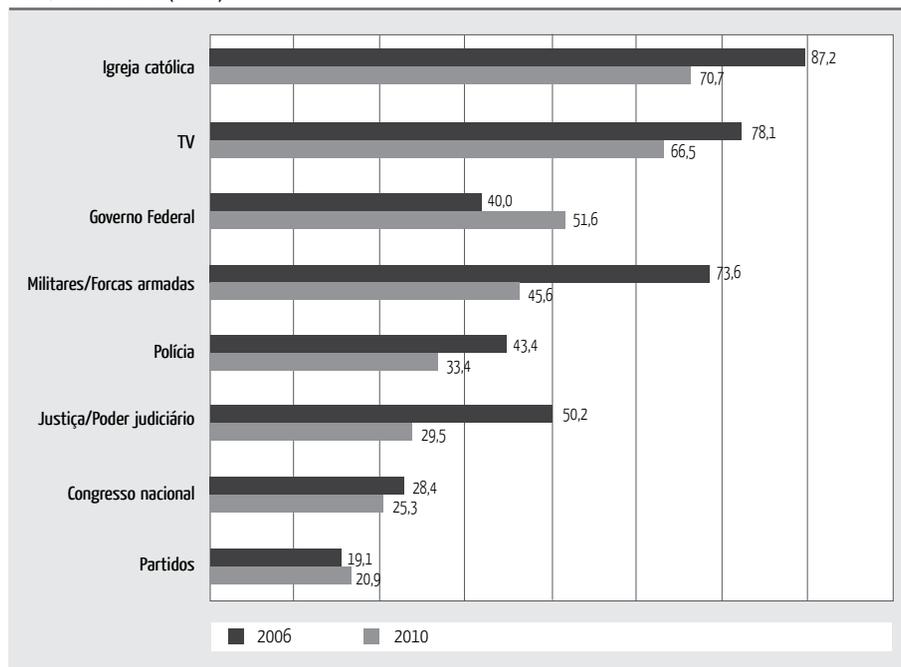
Estudos sobre as bases da formação das avaliações do desempenho institucional sugerem que a experiência das pessoas com as instituições é importante para a percepção sobre elas (Moises; Meneguello, 2013). Mas nesse processo de formação das opiniões e percepções, o papel da mídia é funda-

3. Dados aproximados, Pesquisa CSES-ESEB2010

Gráfico 1

Avaliação positiva da atuação das instituições

Brasil, 2006 e 2010 (em %)



Fontes: Pesquisa nacional CSES-ESEB2010/CESOP,Unicamp, n=2.000; Pesquisa nacional "A Desconfiança nas instituições democráticas", 2006, CESOP,Unicamp/ NUPPS,Usj, n=2.004. Nota: instituições selecionadas, apenas respostas positivas (ótimo+bom).

mental, embora não seja o único. A mídia tem sido vista como responsável por alimentar o cinismo e a desconfiança entre os cidadãos ou, por outro lado, como fonte de informações capaz de estimular o seu engajamento político. No entanto as mensagens da mídia interagem com outras dimensões, como o apoio aos governos e o grau de sofisticação política das pessoas.

As pesquisas mostram como o acesso à informação política por intermédio das mídias eletrônicas é significativa, mas são pouco significativos os efeitos sobre o comportamento político em si. É claro que a qualidade da informação é um suposto desse processo, mas aqui o terreno é heterogêneo e pantanoso quanto ao conteúdo, e múltiplo e volumoso quanto aos seus agentes, inviabilizando ao cidadão médio atuar com parâmetros mais sofisticados sobre esse processo.

O fato é que a reiterada exposição das debilidades institucionais colabora para que as percepções se constituam na direção da crítica e do descontentamento. Se, por um lado, esse movimento é positivo, porque informa a socie-

dade sobre a capacidade (ou incapacidade) do sistema, por outro condiciona a legitimidade democrática, pois se esta é entendida com base na crença de que a política democrática e as instituições sobre as quais ela se estabelece são a forma adequada para estruturar-se o sistema político, a corrosão de suas bases de sustentação põe em risco a própria qualidade da democracia.

Não é equivocado supor que reformas institucionais que alterem as relações entre cidadãos e instituições, através, por exemplo, da ampliação do acesso à justiça e a eficácia de suas respostas, do acesso a serviços públicos com níveis maiores de qualidade, e a conformação de um sistema representativo que (re)aproxime os cidadãos da política institucional são cruciais para um cenário transformado.

MAS AFINAL, O PAÍS ESTÁ MAIS DEMOCRÁTICO?

Dados de pesquisas realizadas nos últimos anos têm mostrado de forma permanente que os brasileiros têm ampliado consideravelmente a cognição sobre o fenômeno da democracia, e que a conquista e a vigência de direitos constituem uma dimensão central para esse entendimento. É notável que atualmente, 75% dos indivíduos, em média, afirmem saber o significado da democracia, uma compreensão que em fins dos anos 1980 apenas atingia por volta de 60% da população. A ampliação da cognição resulta claramente da maior aproximação dos cidadãos da política e da vida pública, embora seja ainda evidente a relação deficitária que há na percepção das respostas das ações públicas e das instituições às demandas sociais.

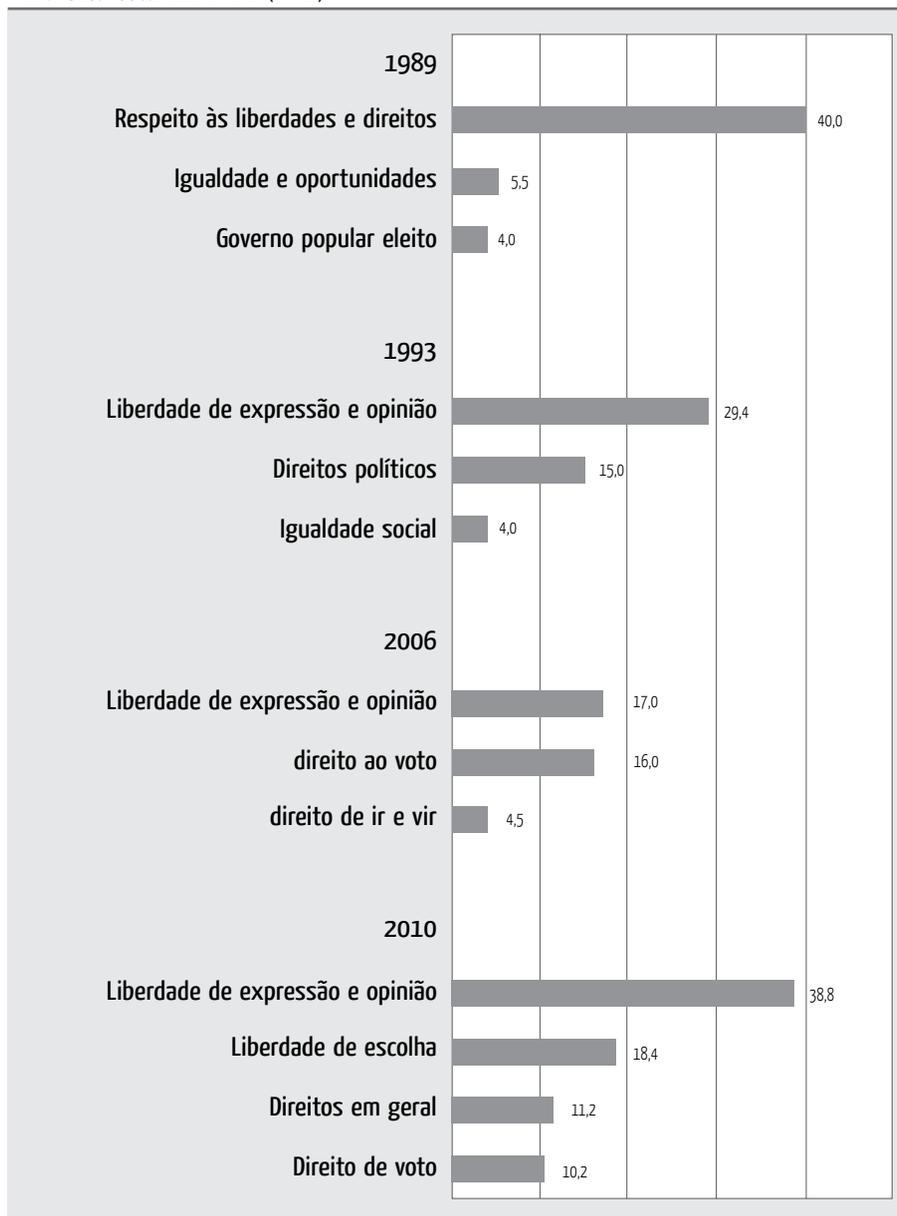
As pesquisas também mostram que no decorrer dos últimos 20 anos, para a maioria dos cidadãos a democracia esteve predominantemente associada ao direito de escolha de governos através de eleições, e ao direito e liberdade de expressão e organização políticas, âncoras da organização do sistema representativo. A priorização do voto, da escolha política e das liberdades básicas parecem ser um saldo inequívoco dos 21 anos de ditadura militar (Gráfico 2).

Na mesma direção, as recentes avaliações pela maioria da população (57%) de que o país está mais democrático dos que nos anos anteriores continuam corroborando as referências do sistema político, no qual a liberdade de expressão e as eleições livres são os principais marcos (Gráfico 3).

Entretanto, parece estar no terreno das ações estatais a ampliação dessas referências. O aprofundamento dos programas de redução da miséria e políticas sociais observado nos últimos anos estabeleceram eixos que vêm alterando a percepção sobre a relação entre o governo e a sociedade brasileira. É o que mostram estudos sobre o diagnóstico das bases da legitimidade democrática

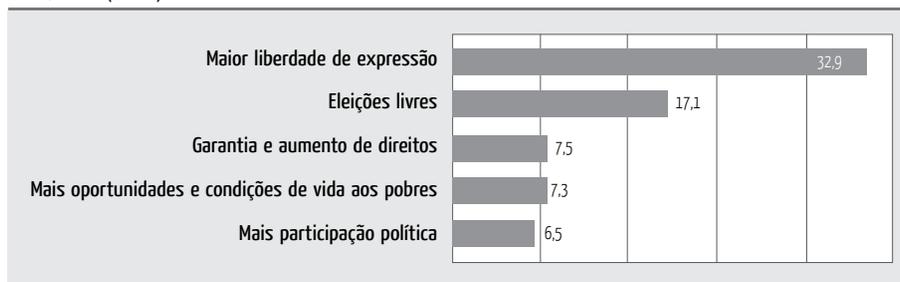
Gráfico 2

Significados da democracia para a população
Brasil, 1989, 1993, 2006 e 2010 (em %)



Fontes: Banco de Dados de Pesquisas do CESOP/UNICAMP; Pesquisas CEDEC/Datafolha_Cultura Política, 1989 e 1993; Pesquisa "A Desconfiança nas instituições Democráticas_Cesop/Unicamp e NUPPS/Usp, 2006; Pesquisa CSES-ESEB2010/Cesop_Unicamp.

Nota: respostas mais significativas encontradas entre aqueles que afirmavam saber a definição de democracia.

Gráfico 3**Por quê o Brasil ficou mais democrático nos últimos anos?**
Brasil, 2010 (em %)

Fonte: Pesquisa nacional CSES-ESEB2010/Cesop_Unicamp; n=2.000.

que identificam o papel central dos programas sociais para populações de baixa renda no conjunto de intermediações que formam as opiniões sobre o regime (Meneguello, 2010; 2012).

Na mesma direção, estudo realizado em 2011, ao avaliar o desempenho da democracia por meio da percepção dos cidadãos sobre sua capacidade de influência no governo, identificou que dentre os 52% de indivíduos que consideram influenciar a esfera governamental, os negros são aqueles que mais se destacam. Esse é um dado notável e sugere o impacto da percepção de políticas específicas, dirigidas a públicos focalizados, sobre ao desempenho positivo do sistema político, como é o caso das políticas de inclusão dirigidas aos negros implementadas pelo governo Lula (Ipea, 2012).

Sabemos que a dinâmica de criação de apoio político aos governos eleitos esteve fortemente associada à percepção dos indicadores econômicos positivos desde o início do período democrático em 1985. Sabemos igualmente que a implantação de programas sociais com ampla cobertura produziu novas referências de apoio de massa aos governos após 2002. Temos agora indicações que a percepção pública das ações governamentais na direção da inclusão efetiva de segmentos sociais específicos vem aprofundando a sintonia entre o governo e a sociedade. Nesse sentido, o fortalecimento do sistema político depende, em alguma medida, de programas de governo que estabeleçam as políticas sociais como um componente prioritário da relação entre o estado democrático e os cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FUCHS, Guidarossi e Svensson. Support for the democratic system, in: KLINGEMANN, Hans-Dieter e FUCHS, Dieter (eds), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- IPEA. Pesquisa Valores e Estrutura Social, Brasília: Ipea, 2012.
- MANIN, B. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Champs essais, 2012, 347 p.
- MENEGUELLO, Rachel. *Cidadãos e política: diagnóstico da adesão democrática, comportamento e valores*. In: CARDOSO, José Carlos; SANTOS, José Carlos. (Orgs.). Estado, instituições e democracia. Brasília: Ipea, 2010.
- _____. Percepções públicas sobre o Parlamento Brasileiro. Dados dos últimos 50 anos. In: Rachel Meneguello (Org.). *O Legislativo Brasileiro: Funcionamento, Composição e Opinião Pública*. 1ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 13-34.
- MOISES, J. A.; MENEGUELLO, R. *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. 1a. ed. São Paulo: Edusp, 2013, 392 p.
- URBINATI, N.; WARREN, M. *The concept of representation in contemporary democratic theory*, in: *Annual review of political science*, vol. 11: 387-412, 2008.

SOBRE O ORGANIZADOR

LEONARDO AVRITZER é pós-doutor em Ciência Política (1999/2003) pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). Professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenador da área Ciência Política e Relações Internacionais na Capes (2005-2011). Professor visitante da USP (2004), da Tulane University (2008) e da Universidade de Coimbra (2009). Diretor da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (1997-1998) e da Associação Brasileira de Ciência Política (2000-2004/2012-2016). Desenvolve pesquisas na área de teoria democrática no Brasil e na América Latina. Autor de *Democracy and the public space in Latin America* (2002) e *A moralidade da democracia* (1996) – prêmio de melhor livro do ano.

SOBRE OS AUTORES

ANDRÉ LUIZ MARENCO DOS SANTOS é doutor em Ciência Política (2000) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde, atualmente é professor associado. Integra o Grupo de Pesquisa/CNPq Instituições Políticas Comparadas, o Conselho Superior do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) e o NDE do Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenador de Área Ciência Política e Relações Internacionais na Capes, membro titular do Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC-ES) da Capes, integrou o Comitê de Avaliação Capes (2009 e 2010), coordenou o Fórum Nacional dos Programas em Ciência Política e Relações Internacionais (2004-2007), o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (2004-2007) e foi membro da diretoria da Associação Brasileira de Ciência Política (2004-2008). Membro do Conselho Universitário da UFRGS (2012-2014). Desenvolve pesquisas na área de instituições políticas comparadas, carreiras políticas e competição eleitoral.

FERNANDO DE BARROS FILGUEIRAS é doutor em Ciência Política e Sociologia (2007) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Professor adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no Departamento de Ciência Política (DCP), onde também ocupa a posição de chefe do Departamento. Coordenador do Centro de Referência do Interesse Público da UFMG. Desenvolve pesquisas em teoria política, políticas públicas e comportamento político. Autor de *Corrupção, democracia e legitimidade* (2008).

JOÃO FERES JUNIOR é doutor em Ciência Política (2003) pela City University of New York, Graduate Center. Professor de ciência política do Iuperj (2003-2010) e da UNIRIO (2010-2012). Professor de ciência política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), da UERJ, desde 2010. Coordenador do GEMAA – Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa e do LEMEP – Laboratório de Estudos de Mídia e Espaço Público. Desenvolve pesquisa em políticas de ação afirmativa, relações raciais, mídia e esfera pública, mídia e eleições, teoria política e teoria da história conceitual.

LILIAN CRISTINA BERNARDO GOMES é pós-doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG/Fapemig, 2010-2011). Desenvolve pesquisa de pós-doutorado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ, 2012). Responsável técnica do Observatório da Justiça Brasileira/UFMG. Participa do Núcleo de Estudos sobre Populações Quilombolas e Tradicionais da Universidade Federal de Minas Gerais (NUQ/UFMG). Desenvolve pesquisa em direito das comunidades tradicionais, teorias da justiça, relações raciais no Brasil, políticas públicas e democracia participativa.

MARLISE MIRIAM DE MATOS ALMEIDA é doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas- SBI/Iuperj (1998) com formação Complementar em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidad de La Republica (UDELAR, 2005) e Universidad de Buenos Aires (UBA, 2009), com apoio das Nações Unidas (ACNUR e ACNUDH). Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher – NEPEM e do Centro do Interesse Feminista e de Gênero – CIFG (UFMG). Desenvolve pesquisas na área das relações de gênero, de avaliação de políticas públicas, de representação e participação políticas, movimentos sociais e minorias e comportamento político de mulheres.

OSWALDO E. DO AMARAL é doutor em Ciência Política (2010) pela Unicamp. Pesquisador-visitante no Latin American Centre/Brazilian Studies Programme da Universidade de Oxford (2008-2011). Professor-doutor no Departamento de Ciência Política e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp. Membro do Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop/Unicamp) e do Centro de Estudos dos Partidos Políticos Latino-americanos (CEPPLA/ UFSCar). Desenvolve pesquisas na área de partidos políticos e sistemas partidários no Brasil e na América Latina.

RACHEL MENEGUELLO é doutora em Ciências Sociais (1996) pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Possui livre docência (2005) pela Unicamp, onde é professora titular do Departamento de Ciência Política. Diretora do CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública da Unicamp. Editora da revista Opinião Pública. Membro do Planning Committee do Comparative Study of Electoral Systems (Univ. Michigan) e do Advisory Board of the Americas Barometer (Univ. Vanderbilt). Desenvolve pesquisas na área de partidos políticos e eleições, comportamento político e eleitoral e cultura política.

ROBERTO ROCHA COELHO PIRES é doutor em Políticas Públicas (2009) pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea. Desenvolve pesquisas na área de políticas participativas locais no Brasil, burocracia e novas formas de gestão pública, com ênfase na análise da implementação de leis e políticas públicas e dos impactos de variações em estilos de implementação sobre o desenvolvimento social e econômico.

Coleção *Projetos para o Brasil* e suas respectivas coordenações:

- ★ **A QUESTÃO FISCAL E O PAPEL DO ESTADO**
Amir Khair
- ★ **BRASIL, CRISE INTERNACIONAL E PROJETOS DE SOCIEDADE**
Wladimir Pomar
- ★ **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**
Guaracy Mingardi
- ★ **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO**
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- ★ **INFRAESTRUTURA, TRANSPORTES E MOBILIDADE TERRITORIAL**
José Augusto Valente
- ★ **MODELOS E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS**
Luiz Pinguelli Rosa
- ★ **PACTO FEDERATIVO, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- ★ **REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**
José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane O. Teixeira
- ★ **DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA**
Carlos Guilherme A. Mielitz Netto
- ★ **COMUNICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA**
Desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática
Marcos Dantas

- ★ **POLÍTICA EDUCACIONAL, CIDADANIA E CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**
Balço de uma década
Pablo Gentili
- ★ **POLÍTICAS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**
Livro 1 - Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho
Livro 2 - Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani
- ★ **ESTRUTURA PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE**
Fernando Sarti
- ★ **CONTEXTO GLOBAL E O NOVO POSICIONAMENTO BRASILEIRO**
Samuel Pinheiro Guimarães
- ★ **PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**
Vanessa Petrelli Corrêa
- ★ **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**
Vicente Andreu
- ★ **EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA, SISTEMA POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**
Leonardo Avritzer
- ★ **CIDADES BRASILEIRAS E A QUESTÃO URBANA**
Nabil Bonduk e Rossella Rossetto

O livro *Experiência democrática, sistema político e participação popular*, foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação

Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares.

O texto foi composto em Berkley no corpo 11/13,2.

A capa foi impressa em papel Supremo 250g;
o miolo foi impresso em papel Pólen Soft 80g.