



O PODER, O CONTROLE SOCIAL
E O ORÇAMENTO PÚBLICO







Fundação Konrad Adenauer

O PODER, O CONTROLE SOCIAL E O ORÇAMENTO PÚBLICO

Fortaleza, Ceará - 2004



© Copyright – 2004 by Fundação Konrad Adenauer

EDITOR RESPONSÁVEL
Klaus Hermanns

ORGANIZADORES
Miguel Macedo
Maria Alice Bogéa

COPYDESK
Vianney Mesquita
Reg. Prof. MTE 00489JP

DIAGRAMAÇÃO
Larri Pereira

CAPA
Wiron Teixeira

Catálogo na Publicação
Bibliotecária: Aparecida Porto
CRB - 3/770
ISBN: 85-75040-81-2

F977p FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
O poder, o controle social e o orçamento
público. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora,
2005.
156p.
1. Política I. Título CDD: 320

Índice para Catálogo Sistemático:

1. Política: 320
2. Administração Financeira: 658.1

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Av. Dom Luís, 880 - Salas 601/602 - Aldeota.
60160-230 - Fortaleza - CE - Brasil
Telefone: 0055 - 85 - 3261.9293 / Telefax: 00 55 - 85 - 3261.2164
www.sustentavel.inf.br
e-mail: kas-fortaleza@adenauer.com.br

Impresso em papel reciclado
Impresso no Brasil - Printed in Brasil

SUMÁRIO

AUTORES	07
APRESENTAÇÃO	09
PODER, CONTROLE SOCIAL E ORÇAMENTO PÚBLICO - UMA INTRODUÇÃO	13
<i>Raimundo Palhano</i>	
O QUE É PODER? ALGUMAS CONSIDERAÇÕES TENENDO EM CONTA AS CONJUNTURAS INTERNACIONAL E BRASILEIRA.....	25
<i>Filomeno Moraes</i>	
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA	39
<i>Francisco Mesquita de Oliveira</i>	
O PODER DOS <i>MEDIA</i> E O CONTROLE SOCIAL	55
<i>Celso Augusto Schröder</i>	
ABUSO DE PODER E ELEIÇÕES	63
<i>Márlon Jacinto Reis</i>	
A FORÇA DA SOCIEDADE CIVIL E A CONSTRUÇÃO DO CONTRA-PODER	87
<i>Alberto Teixeira</i>	
A FUNÇÃO REALIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.	119
<i>Fábio Dino de Castro e Costa</i>	



Paginas Blancas



Autores

Raimundo Palhano é mestre em história, especialista em planejamento do desenvolvimento, bacharel em ciências econômicas, professor aposentado da UFMA, diretor acadêmico da Faculdade Candido Mendes do Maranhão, coordenador geral do Instituto do Homem, diretor estadual da Associação Nacional de Política e Administração da Educação e diretor acadêmico da Escola de Formação de Governantes do Maranhão; autor de livros e ensaios sobre educação, política e economia.

Filomeno Moraes é cientista político, professor titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza – UNIFOR e professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará – UECE; é co-editor do livro *Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas* e co-autor de *Teoria da Constituição – Estudos Sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional*.

Francisco Mesquita de Oliveira é piauiense, mora no Recife desde de 1993, onde se licenciou em História pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), é professor na Associação Pernambucana de Ensino Superior – APESU. Nos últimos anos trabalha como educador na ONG - Escola de Formação Quilombo

dos Palmares – EQUIP e tem realizado vários trabalhos de consultoria e assessoria a movimentos sociais e ONGs no Nordeste do Brasil.

Celso Augusto Schröder é jornalista, coordenador geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), secretário geral da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e professor do curso de Jornalismo da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

Márlon Jacinto Reis é graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Atualmente é Juiz de Direito da Comarca de Itapecuru Mirim e integrante da Associação de Juízes para a Democracia e do Comitê Nacional do Movimento do Combate à Corrupção Eleitoral. Como membro da Comissão Brasileira de Justiça e Paz defende a Lei nº 9840 e sua evolução jurisprudencial.

Alberto Teixeira é mestre em Economia Política; com diploma de altos estudos em Sociedade da Informação (DEA) e doutorando da Universidade Aberta da Catalunya-UOC/Barcelona; concludente do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Humano e Governabilidade do Instituto Internacional de Governabilidade – II GOV; professor do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da UECE. Foi presidente do Instituto de Planejamento do Ceará - IPLANCE, do Instituto de Estudos e Pesquisas da Assembléia Legislativa do Ceará - INESP. É um dos instituidores e professor da Escola de Formação de Governantes - EFG.

Flávio Dino de Castro e Costa é juiz federal, coordenador do Juizado Especial Federal de Brasília, ex-presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), professor de Direito Administrativo na Universidade de Brasília (UnB) e na Universidade Federal do Maranhão (UFMA); mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), membro do Conselho Nacional de Combate ao Trabalho Escravo e da Academia Maranhense de Letras Jurídicas; é coordenador da Comissão Nacional sobre Modernização Judicial, instituída em agosto de 2004, pelo presidente do STF e autor do Livro *Autogoverno e Controle do Judiciário no Brasil* e co-autor do livro *Crimes e infrações administrativas ambientais*.

Apresentação

A história da política no Brasil ainda tem muito de segredo. As relações do poder, do controle social e do orçamento público não constituem exceção, tendendo até a enfatizar esta característica. Dar publicidade e promover debate amplo sobre essas questões coletivas são ações que, contudo, devem ser localmente incrementadas pelos grupos de cidadãos, como mecanismos para a participação e cidadania local. Compreendendo que a participação local constitui exercício extremamente salutar para a democracia, provocando não só um melhor fluxo comunicativo entre os atores sociais, como também processos de decisão mais eficazes, a Série de Debates Adenauer 2004 apresentou como tema gerador *O Poder, o Controle Social e o Orçamento Público*.

Uma atividade da Fundação Konrad Adenauer, do Instituto do Homem e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, a realização e o sucesso dos Debates Adenauer, em São Luís, no Maranhão, foram possíveis também graças às parcerias e os apoios estabelecidos e sempre ampliados. Em 2004, os parceiros e apoiadores foram a Escola de Formação de Governantes - EFG; a Rede de Intervenção em Políticas Públicas - RIPP; a Federação dos Municípios do Estado do Maranhão - FAMEM; a Escola Superior de Advocacia do Maranhão - ESAM; a Associação Maranhense de Rádi-

os Comunitárias - ABRACO/MA; a Gerência de Desenvolvimento Social - GDS; e a Federação dos Municípios do Estado do Maranhão - FAMEM.

Seis debates foram realizados e deles resultaram as contribuições da presente publicação. Como introdução de conteúdo ao tema geral dos Debates Adenauer, Raimundo Palhano, Coordenador Geral do Instituto do Homem, atesta o exercício da análise estrutural e conjuntural das temáticas enfocadas. Na primeira contribuição, Filomeno Moraes destaca a correlação entre a conjuntura internacional e a brasileira, tratando sobre poder, Estado no Brasil e neoliberalismo. Na reflexão de Francisco Mesquita, o orçamento participativo é visto como espaço de participação popular, de democratização da gestão pública e, especialmente, a gestão municipal. Além da dimensão do controle social e política da participação cidadã, o autor considerou a hipótese do surgimento de outra concepção de Estado, democrático e inclusivo.

No Brasil, há uma real concentração de propriedade dos meios de comunicação. A televisão é um dos *media* que mais colabora, como nenhum outro tipo de controle social. O resultado é que temos mais sociedade de massa do que uma sociedade de cidadãos éticos, com capacidade de discernimento e opinião própria. Celso Augusto Schröder ressalta o papel e o programa do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) como aprimoramento da democracia na comunicação. Para tanto, cita três estratégias: a constituída do controle público, a reestruturação do mercado e a capacitação da sociedade e dos cidadãos.

Ao ressaltar o fato de o Brasil ter perdido a passividade histórica constituída em torno do poder e das relações sociais, Márlon Jacinto Reis antecipa um grande feito: desconstituir o mito da intangibilidade da Justiça e do Direito Eleitorais. E deixa claro que a conquista de espaços de definição da democracia é uma tarefa que está no íntimo dos limites do politicamente alcançável. Para o entendimento destes limites, traça um perfil do processo eleitoral brasileiro em três fases evolutivas.

De forma mais ampla, Alberto Teixeira ressalta as relações entre Estado e Sociedade e defende o argumento de que para alcançarmos um Brasil brasileiro com desenvolvimento humano sustentável, não

é suficiente reinventar a sociedade civil ou apenas reformar o Estado. Tudo passa por longo processo, assinalando uma redefinição de poderes e valores éticos-políticos. Já Flávio Dino, fechando as contribuições, trata das funções do Judiciário e de suas limitações, além do pouco caso na implementação de políticas públicas no País. Revela, no caso brasileiro, um Judiciário em crise, ao questionar os integrantes da Magistratura nacional, qual o papel do Judiciário no Brasil.

Com este trabalho, a Fundação Konrad Adenauer acredita ter contribuído para o fortalecimento da democracia, com o desenvolvimento do controle social do Estado e das políticas públicas e a constituição de um conjunto de instituições da sociedade organizada de controle sobre a gestão de recursos públicos. É preciso que a sociedade se aproprie das questões mais profundas sobre o controle social, interagindo com o Estado, definindo prioridades e planos de ação no âmbito municipal, estadual e federal, criando para o cidadão canais de informações e acesso aos instrumentos.

Maria Alice Bogéa Prazeres

Coordenadora Pedagógica do Instituto do Homem, SãoLuís

Miguel Macedo

Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer
Escritório de Fortaleza para o Nordeste e Norte do Brasil



O Poder, o controle social e o orçamento público



Poder, controle social e orçamento público - uma introdução

Raimundo Palhano

1 Tema inadiável e desafiador

Não poderia ter sido melhor a escolha do tema para a retomada dos Debates Adenauer em 2004. Foram seis debates ao redor de quatro horas cada um, realizados entre abril e outubro, envolvendo a presença de quase 1.200 participantes, filiados a organizações da sociedade civil, instituições públicas governamentais, instituições de educação superior e universidades, organizações religiosas e instituições privadas.

Razões para justificar o interesse do público foram muitas: no plano interno o fato de o País se encontrar sob a direção política do PT, primeiro partido de esquerda a chegar ao poder central no Brasil e, regionalmente, a crise interna do bloco dominante da política maranhense, motivada pela quebra de alianças entre personagens poderosas do sistema; sem esquecer o panorama internacional, influenciado barbaramente pelo unipolarismo norte-americano, que, sob a liderança de um presidente amante da guerra, redesenha um cenário ameaçador para a democracia mundial, sintetizado na imperial ação militar contra o Iraque.

Construir formas avançadas e eficazes de exercer o controle social sobre o poder do Estado e do mercado talvez seja o maior dos desafios políticos contemporâneos. O poder deixou de ser local e nacional

e passou a ser cada vez mais global. A força dos estados nacionais não-hegemônicos e de suas unidades federativas locais se revelam cada vez mais débeis frente ao poderio dos bancos, do capital financeiro e do complexo industrial-militar, em especial o norte-americano. Governos derivados de partidos anteriormente revolucionários são cada vez mais impotentes no ambiente internacional e submetem-se às políticas econômicas neoliberais e mercadocêntricas, cedendo aos desígnios de uma espécie nova de afirmação política, que se caracteriza pela combinação entre o fascínio e a maldição do poder.

As formas atuais que caracterizam o poder mundial evidenciam a necessidade inadiável do revigoramento do poder local e nacional como opções às desigualdades produzidas por essa ordem mundial globalizada, marcada fortemente pela substituição do político pela pura racionalidade e objetividade dos mercados. Países como o Brasil e muitos outros da América Latina, África e Ásia necessitam resolver os problemas de exclusão social, desemprego e endividamento externo, os quais jamais serão ultrapassados se continuarem subordinados à atual racionalidade econômica e política. Sem um poder nacional soberano, construído livre e democraticamente, muitos países estarão condenados e sem perspectivas. Não há possibilidade alguma de se atingir o desenvolvimento em escala humana se os poderes locais não aflorarem em plenitude, com força suficiente para produzir contra-poderes centrados no respeito à dignidade humana.

Não se fortalece o poder local sem participação ativa da população e da sociedade organizada. A centralização do poder é um mal a ser banido para que o poder das comunidades, dos municípios e das unidades federadas se faça emergir em plenitude. As contribuições recolhidas nos Debates 2004 evidenciaram essa realidade e deixaram claro ser este um dos maiores desafios neste início de terceiro milênio.

O balanço das análises revela que ainda são graves os problemas para se atingir um poder local comprometido com o desenvolvimento sustentável dos municípios maranhenses e brasileiros. Perduram formas sólidas de centralização do poder, onde as decisões são sempre tomadas de cima para baixo; a participação popular é fraca, chegando em alguns casos a uma situação de ausência; o clientelismo, sob os mais diferentes disfarces, ainda está vivo e sedento; a falta de poder e

de recursos internos perpassa fortemente a realidade de centenas e de milhares de municípios no Maranhão e no Brasil, sobretudo porque não são capazes de produzir economias locais geradoras de renda e por isso ficam na dependência quase exclusiva dos impostos e transferências da União e, por último, com um peso avassalador, o perverso sistema de corrupção que drena, sem piedade, somas fabulosas de recursos públicos que poderiam, se corretamente aplicados, evitar as profundas desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira, tornando as políticas públicas mais eficazes e redutoras da pobreza e do subdesenvolvimento.

A oportunidade da temática debatida se completa com a inclusão do orçamento público como lugar privilegiado de definição e implementação de políticas públicas, portanto, como lugar-síntese da verdadeira materialização do poder do Estado. Mantido, historicamente, por motivos óbvios, sob sete chaves, o orçamento público ainda é visto como algo impenetrável e de acesso exclusivo aos donos do poder, mesmo depois da Carta Magna de 1988 e da recente Lei de Responsabilidade Fiscal. Os Debates de 2004 contribuíram fortemente na luta das organizações locais e regionais que visam desmistificar a peça orçamentária e torná-la acessível a números cada vez maiores de cidadãos.

2 Novo sentido para a gestão do Estado

Os Debates Adenauer 2004 não se limitaram apenas ao exercício salutar da análise estrutural e conjuntural das realidades enfocadas. Foram também propositivos e sinalizadores de modos novos de produção política. Uma das evidências diz respeito à necessidade de se buscar um novo papel para o Estado e sua gestão. Apesar da história ensinar que Estado não faz auto-reforma, torna-se cada vez mais presente a certeza de que as formas atuais de sua gestão, intransparentes e pouco participativas, não garantirão a melhoria das condições de vida do povo.

É mais do que urgente um novo *modus operandi* de governar em contextos marcados por desigualdades profundas. A gestão do Estado

precisa se abrir à participação da cidadania organizada. Apesar de terem crescido nos últimos anos, são ainda insignificantes e ineficazes os canais de interlocução e mediação entre o Estado e a sociedade.

A simples mudança de conteúdo no conceito de desenvolvimento não garante a sua efetivação nos novos moldes se não existirem oportunidades de refundição democrática do Estado. Urge que se explore ao máximo as formas de envolvimento dos cidadãos na gestão do Estado, que estão asseguradas, direta ou indiretamente, nas constituições e leis orgânicas das unidades federadas e dos municípios: audiências públicas, conselhos abertos, ouvidorias, plebiscitos, *referenda*, orçamentos participativos, acesso a informações públicas, comitês de desenvolvimento, pactos territoriais e conselhos da gestão, entre outras.

3 Efetuar o controle social do Estado e das políticas públicas

A questão do controle social das políticas públicas foi a referência máxima dos Debates 2004. Para se defender dos abusos de poder do Estado, a sociedade civil precisa ser, conforme Habermas, ofensiva, ou seja, promover ações coletivas e defensivas, isto é, produzir "contra-esferas"; "contra-instituições".

Em qualquer que seja a realidade política, é indispensável o desenvolvimento do controle social sobre o Estado. Instituir o "contrapoder popular", segundo o jurista Fábio Konder Comparato, se apresenta hoje para o Brasil como uma das saídas fundamentais para o resgate da soberania do povo.

No passado recente, e agora muito mais ainda, deve-se entender o controle social como o núcleo da questão que trata das relações entre sociedade e Estado. Seu conteúdo está associado à capacidade que tem ou terá a sociedade organizada de influir e atuar nas políticas públicas. Seu objetivo imediato, em países como o Brasil e estados como o Maranhão, é melhorar o atendimento das populações pelo poder público, defendendo os direitos dos cidadãos como beneficiários prioritários das políticas governamentais; sem perder, contudo, a perspectiva de que, em estágios superiores de sociabilidade, o controle

social deve ir mais fundo, mais além: deve ter como premissa o fortalecimento da capacidade dos cidadãos de se governarem frente aos vários aspectos e dimensões da vida societária.

Com absoluta certeza continuará sendo um dos tópicos prioritários da agenda política ainda por muito tempo, uma vez que sua baixa efetividade deixou de ser privilégio das sociedades pouco desenvolvidas, pois, observando-se os movimentos do poder mundial, nota-se que também nas grandes potências o controle público sobre os governos é alvo de preocupantes reflexos.

A reinvenção do controle social não se dará, no entanto, sem a ativação das formas de envolvimento da cidadania na gestão pública, mesmo que para isso seja necessário radicalizar as formas de resistência. Uma dessas formas será o desenvolvimento de instrumentos e instituições cada vez mais consistentes e adequados à efetividade das ações da sociedade civil organizada. No caso brasileiro, merece destaque o papel do Ministério Público, por exemplo. Esses novos mecanismos e instrumentos de participação ativa deverão priorizar a capacidade de as comunidades locais orientarem e fiscalizarem mais de perto as ações dos governos e suas relações com o mercado. A tendência que está atribuindo ao mercado a hegemonia nos processos de regulação da vida social e política precisa ser urgentemente contida.

4 Produzir formas diferentes de regulação e controle do mercado

A ordem mundial hoje se caracteriza pela dominância de princípios e práticas de um mercado capitalista internacionalizado e transnacionalizado e por um sistema de comunicações e informações globalizadas que desafiam a regulação e os controles. Embora não tenha sido esse o enfoque principal dos Debates 2004, as análises sobre os limites e possibilidades do controle social sobre o Estado deixaram subentendido que a fragilidade atual dos Estados Nacionais em propiciar políticas públicas eficazes decorre do fato de que a regulação política está muito mais no âmbito do mercado global do que na esfera do Estado-Nação. A pergunta-chave é: mesmo em crise,

o Estado deve ser substituído pelo mercado no exercício de suas funções reguladoras e integradoras da vida das nações?

É preciso instituir uma nova regulação política para reconstruir e ampliar o espaço público e a legitimidade do mandato político. Alguns mecanismos são testados no PAÍS, embora incipientes, tais como o planejamento participativo das ações estratégicas, construção de esferas não estatais, valorização e fortalecimento dos conselhos de gestão, elaboração de políticas setoriais, capacitação para gestão e proposição de políticas públicas.

O poder dos mercados globais é descomunal e ultrapassa o poder da maioria dos Estados Nacionais hoje. Como se observa, a produção mundial não depende mais dos estados, uma vez que o poder econômico não está mais subordinado ao poder estatal. O argumento clássico de que o poder, em predominando essa tendência, emanaria do povo poderá virar retórica pura, pois, no mundo real, o poder tem emanado cada vez mais do próprio poder.

5 Novo conteúdo para o desenvolvimento

Os Debates 2004 revelaram que, em sentido histórico, o desenvolvimento nacional, especialmente o do Estado do Maranhão, se fez de um modo inclusivo para bem poucos e excludente para muitos. As estatísticas sobre esse quadro são dramáticas e não há como desprezá-las. Por isso a história do povo brasileiro e maranhense é de sofrimentos, discriminações e de concentração de poderes nas mãos de poucos. Continua pairando no ar, e isso já dura séculos, a busca de um elo perdido e de um sonho de promissões, mesmo distantes.

Em contextos como esse, as políticas públicas implantadas não conseguem e não conseguiram superar a chaga abominável da exclusão. A única explicação plausível para isso está no fato de o desenvolvimento do Brasil e do Estado do Maranhão haver se orientado sempre pela lógica do mercado e da acumulação privada, em grande parte ainda sob a forma de acumulação primitiva.

No caso maranhense, o exemplo histórico vem de meados do século XVIII, sob influência do projeto econômico do Marquês de Pombal.

Passados 250 anos do sistema pombalino, ainda falta um projeto coletivo para o desenvolvimento do Maranhão. Os projetos que existiram foram elaborados e hegemônicos por governos e grupos dominantes para atender a interesses setoriais e particulares. Eis por que é preciso que se alcance um novo conceito e um novo sentido para o desenvolvimento, tomando como ponto de partida as singularidades, os planos e aspirações das coletividades vivas, os seus problemas recorrentes e as suas potencialidades.

Criar raízes locais para esse projeto de desenvolvimento é condição insubstituível. A tradição do planejamento do desenvolvimento baseia-se em projetos fechados, produzidos em gabinetes próprios ou terceirizados e implantados de cima para baixo.

O projeto de sociedade precisa apoiar-se em lideranças adequadas e em representantes legítimos dos segmentos organizados da sociedade e do mundo político. Só assim o desenvolvimento poderá partir das realidades locais e não das realidades mercadológicas nacionais e internacionais. Só assim será possível controlar o poder das elites políticas, econômicas e senhoriais que dominam há séculos o poder estadual e local e que são as responsáveis diretas pela aplicação contínua do sistema tradicional de programar o desenvolvimento local, estadual e regional.

Qual deve ser então o sentido principal de uma proposta de desenvolvimento que conduza à sustentabilidade econômica, social, política e ambiental? Deverá ser o da produção de formas de sociabilidade, que assegurem o comprometimento radical com a dignidade humana e com sobrevivência do Planeta. Como não se têm experiências efetivas de encarar o desenvolvimento dessa maneira, torna-se urgentíssimo que se aprenda a elaborar propostas novas de sociedade sugestões opcionais de desenvolvimento.

A questão primeira a ser enfrentada é: como e por onde começar a mudança? A conscientização é muito importante para isso, no entanto não é suficiente. Há outra força mais poderosa: a resistência. A capacidade de resistir passa pela ideologia, pela crença em opções ao que está vigorando na sociedade. Pressupõe a esperança, pois, sem esperança, não é possível mudar nada na vida e na sociedade. A fé, a crença, a mística são forças vitais que produzem as razões dos engajamentos na luta pela mudança do mundo. Por esse motivo, uma

das primeiras iniciativas deve ser a valorização da Educação, principalmente a Educação popular, a fim de que as comunidades e as populações em geral possam ter acesso a informações que promovam novas leituras do mundo, novas pedagogias da esperança e da resistência.

Como tornar tudo isso algo prático, aplicável nos municípios, nas cidades e no Estado como um todo? Precisa-se rever o planejamento do desenvolvimento. Não será fácil fazer isso. Uma das maiores dificuldades está nos municípios: na sua baixa capacidade técnica e de administração. Outra grande dificuldade é superar a idéia de que o planejamento do desenvolvimento deve priorizar, sobretudo, a realidade urbana. Como a situação urbana é caótica hoje em dia e os recursos públicos são escassos e insuficientes, principalmente por força dos encargos financeiros da dívida pública interna e externa, torna-se quase impossível encontrar saídas que incluam de verdade a população no processo de desenvolvimento. Não se tem mais recursos para continuar dissipando em tentativas inócuas de resolver o impossível. Nesse caso, a solução passa pela priorização de um novo tipo de planejamento, centrado no local e no territorial, com fulcro na busca de níveis cada vez maiores de efetividade em relação aos recursos aplicados.

Necessita-se pois, de uma nova geopolítica para o Maranhão e para o Brasil. 70% da população brasileira vivem em 10% dos territórios nacionais. 30% vivem em regiões metropolitanas. 80% dos municípios têm menos de 20.000 habitantes. Precisa-se planejar a ocupação do nosso território, para resolver de fato a questão urbana e a qualidade de vida do povo.

Situar a economia a serviço do desenvolvimento sustentável maranhense é focal. O que se tem feito até agora é posto o crescimento econômico a favor dos proprietários, rentistas e capitalistas em geral, e de seus aliados, sejam nos governos, sejam na iniciativa privada. O novo crescimento econômico precisa necessariamente ofertar empregos e respeitar o ambiente. O desenvolvimento tradicional só tem conseguido elevar o produto e até nisso, perde dinamismo. A geração de empregos fica para trás e com isso o desemprego e o subemprego prosperam.

Continuar priorizando o crescimento da economia no setor avançado e de alta tecnologia, repetindo o equívoco do poder redentor

dos grandes projetos e agora megaprojetos, como é o caso da implantação do pólo siderúrgico de São Luís, é gastar errado os recursos disponíveis e com isso adiar as possibilidades de redução das desigualdades e das exclusões. O modo como está organizado o sistema produtivo mundial evidencia uma elasticidade emprego-crescimento muito baixa, ao ponto de serem necessários 10% de crescimento do PIB para ensejar apenas 1% de elevação no nível de emprego.

A equação a ser resolvida está na definição de um modelo de desenvolvimento que combine e articule crescimento do produto econômico com evolução do mercado de trabalho. Sem a resolução dessa matemática, a tendência será reforçar o caminho que se vem trilhando, ou seja, a senda do desenvolvimento insustentável, que, se não enfrentado a contento, poderá em muito pouco tempo produzir um padrão de vida completamente inviável para todos.

Uma das peças para a montagem da solução do problema começa pela decisão de mudar o destino dos investimentos e incentivos públicos. Por que os grandes projetos de desenvolvimento não deram certo no Maranhão, se olhados pela capacidade de geração de empregos? O que o Maranhão ganhou com os US\$ 5 bilhões do Programa Carajás? O que mudou de fato em termos de inclusão social e desenvolvimento da economia local?

Como incluir os excluídos é a chave da equação do desenvolvimento sustentável digno. O mercado competitivo internacional se mostrou e se exhibe incapaz de fazê-lo. Dele devem-se aproveitar as partes eventualmente boas, jamais cair cega e ingenuamente em seus braços. A saída está na geração de tecnologias próprias, instituidoras da sustentabilidade social e ambiental local. Se não houver condições de inserção nos mercados altamente modernizados, com certeza, devem-se buscar os meios de produzir tecnologias próprias, instituidoras do desenvolvimento auto-sustentável. Esse novo ciclo de desenvolvimento exige o aproveitamento integral das forças produtivas internas e, sobretudo, aquelas que se encontram alocadas em setores que terão alta capacidade de oferecer empregos. Se houver a disposição de se refazer a perspectiva e a ação sobre o Estado do Maranhão e o Brasil, a inclusão social se materializará na garantia de vida digna para mulheres e homens filhas e filhos destas terras.

Mais do que nunca é preciso ousar. Mais do em qualquer fase da história do povo brasileiro é preciso despertar os municípios da longa hibernação econômica, social e política a que foram submetidos, começando pela alocação dos recursos públicos nessa nova direção. Exemplos de investimentos econômicos com poderes para instituir auto-sustentabilidades, porque fatalmente ofertariam muitos empregos: investir no desenvolvimento ampliado do Estado e dos municípios que formam os seus territórios, priorizando sobretudo o mundo rural, com enormes potenciais de crescimento e oferecimento de empregos; principalmente porque há tesouros enterrados que precisam ser aproveitados em favor do povo maranhense. São exemplos desses tesouros: a riqueza e o potencial da biodiversidade, das terras cultiváveis, dos ecossistemas, dos recursos hídricos, da biomassa.

É preciso compreender que as indústrias modernas de alta tecnologia não ocasionarão os empregos necessários e muito menos o pleno emprego. Boas políticas econômicas serão aquelas que consideram o núcleo modernizador da economia um indutor de outras atividades produtivas, sobretudo aquelas geradoras de tecnologias plenas de emprego.

Economistas estudiosos da globalização afirmam que a produção de bens não comerciais, ou seja, aquela que não está sujeita a competição internacional, enseja a possibilidade de tecnologias de menor intensidade de capitais, portanto, com poder de criar mais empregos.

Por que os projetos locais não têm dado certo para o conjunto da sociedade? Porque as instituições públicas não respondem as demandas, principalmente porque são despreparadas para uma gestão pública eficaz. É preciso criar redes de interesse entre os municípios com o objetivo de identificar os problemas e assim possibilitar o diálogo das redes de interesse locais com os grandes conselhos de políticas públicas estaduais. Para isso é preciso mobilizar a cidadania e o povo. Para isso o trabalho de Educação popular é fundamental, pois sem ele fica muito difícil a mobilização popular e da sociedade civil. Em 2004, os Debates Adenauer mantiveram essa chama bem acesa.

6 A continuidade dos debates em 2005

Todas essas energias vitais, acumuladas até agora, demandam continuidade e organização. A mobilização social em torno da temática precisa avançar. Em 2005, os 5.561 municípios brasileiros estarão sob novos governos, eleitos pelo voto popular, seguramente escolhidos porque prometeram mudar a realidade adversa e se fizeram passar como portadores da esperança em um futuro melhor para a maioria do povo.

O que fazer para que essas promessas não se transformem em meras campanhas de *marketing*, douradas pela mídia, como tem ocorrido sistematicamente, ao longo dos anos? Como mudar a política ao ponto de garantir uma inserção não subordinada na lógica do movimento nacional e internacional do grande capital? Será possível mudar o perfil das relações com o comércio exterior, diminuindo o peso das exportações de produtos *in natura*, normalmente detentores de baixo poder de juntar valor aos produtos comercializados? Como romper um quadro de poder local em que as elites governamentais e empresariais monopolizam a definição dos projetos de desenvolvimento, sem levarem em consideração as singularidades, necessidades e aspirações populares? Como pôr fim à quase ausência de controle público sobre o poder das elites políticas, econômicas e senhoriais que dominam o poder estadual e local? Como fazer para que as já poucas verbas que existem deixem de ser canalizadas prioritariamente para a montagem de infra-estruturas para as empresas capitalistas (ramais ferroviários, portos, rodovias, sistemas de transmissão de energia, sistemas de escoamento da produção, incentivos fiscais etc.)?

Lições recentes, aprendidas com a história social, revelam não ser possível atingir o desenvolvimento sustentável sem que se atinjam melhorias nas condições sociais e ambientais. Cada vez mais fica evidente para todos que o desenvolvimento econômico deve ser um meio de garantir a dignidade humana e não a busca insaciável do lucro particular ou empresarial, não importando os meios utilizados e, muito menos, os compromissos éticos com a solidariedade humana. É preciso que se compreenda de uma vez por todas que o desenvolvimento implica fazer crescer não apenas o produto, mas, igualmente, o emprego e a renda dos produtores diretos e indiretos.

Tudo isso só será possível em contextos onde existam organizações locais fortes, sejam ligadas ao Estado, à economia e à sociedade civil. No caso maranhense recente, é imperioso que sejam revistas as relações de poder que definem as ações do Estado e das grandes empresas, em especial as mineradoras que planejam implantar na ilha de São Luís um megapolo siderúrgico, em favor da criação de novas condições de negociação entre aqueles segmentos e a representação da sociedade civil.

Além de continuar inspirando-se no exemplo histórico do seu patrono, o ex-chanceler alemão Konrad Adenauer, que reconstruiu a Alemanha no imediato pós-Segunda Guerra e se projetou na história daquele País e mundial pela defesa do regime democrático como forma insubstituível de promoção do desenvolvimento econômico com bem estar e equilíbrio social, os Debates 2005 precisam lançar outras luzes voltadas ao fortalecimento do poder local no Norte e Nordeste do Brasil e à efetivação do controle social do Estado, tanto pela ofensividade e defensividade da sociedade civil, principalmente produzindo contra-poderes, contra-instituições e fomentando redes de interesse entre ONGs, movimentos sociais, grandes conselhos de políticas públicas, conselhos de acompanhamento do orçamento público, entre outras, que contribuam para uma melhor qualidade de vida para os cidadãos brasileiros que habitam e trabalham em seu vasto território.

Feita, enfim, a introdução ao conteúdo discutido nesta publicação, organizada sob os cuidados de Maria Alice Bogéa e Miguel Macedo, formula-se um convite à sua leitura, destacando a idéia de que as contribuições dos intelectuais, profissionais e militantes exploraram a temática representam o verdadeiro estado d'arte para cada assunto, tudo feito em linguagem clara, correta e acessível, deixando patente o envolvimento pessoal de cada um com as questões enfocadas e, sobretudo, seus interesses profundos em contribuir para sua superação.

O que é poder? Algumas considerações tendo em conta as conjunturas internacional e brasileira

Filomeno Moraes

1 O poder e o Estado

Pedem-me que disserte sobre o que é poder. Como me deram alguns graus de liberdade para fazê-lo, vou tentar proceder a algumas considerações sobre o tema proposto, em correlação com a conjuntura internacional e a brasileira, ora vivenciadas.

De pronto, ressalto que vou, aqui, tentar reduzir o conceito de poder ao de política e o conceito de política ao de Estado. Em relação ao poder, a teoria tem se dedicado, ao longo do tempo, a estabelecer, com muitas variações, tal problemática. Aristóteles já distinguia entre o poder dos pais sobre os filhos, o do senhor sobre os escravos e o do governante sobre os governados, daí derivando as três formas clássicas do fundamento de toda obrigação, a saber, *ex natura*, *ex delicto*, *ex contractu* (BOBBIO, 1987, p. 79). A última modalidade, o poder do governante sobre os governados, é a que me interessa neste momento.

Muitos séculos depois, Max Weber, no seu clássico ensaio *A política como vocação*, ressalta que o Estado contemporâneo é uma comunidade humana, que, dentro dos limites de determinado território, reivindica “o mono-

pólio do uso legítimo da violência física”. Ademais, ressalta ainda que por “política” deve-se entender, em consequência, “o conjunto de esforços com vistas a participar do poder ou a influência a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado” (WEBER, 2000, p. 56). Assim, “todo homem, que se entrega à política, aspira ao poder – seja porque o considere um instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseje o poder ‘pelo poder’, para gozar do sentimento de prestígio que ele confere” (WEBER, 200, p. 57).

Na verdade, o uso da força física é a condição necessária para a definição do poder político, mas não a condição suficiente (BOBBIO, p. 80). A propósito, a título de ilustração, lembro o diálogo a que se reporta Santo Agostinho, entre um pirata e Alexandre, o Grande. Quando este lhe perguntou por qual motivo mantinha o mar em sobressalto, o pirata lhe respondeu, “com audaciosa liberdade”, nos seguintes termos: “O mesmo que te parece o maneres perturbada a Terra toda, com a diferença apenas que a mim, por fazê-lo com navio de pequeno porte, me chamam ladrão a ti, que o fazes com enorme esquadra, imperador” (SANTO AGOSTINHO, 1961, p. 206). De qualquer modo, a Filosofia Política ainda hoje se preocupa em dar resposta à sempre provocativa interrogação do Filósofo cristão: “Desterrada a justiça, que é todo reino, senão grande pirataria?”

No século XX, com Kelsen, posso afirmar que “o Estado é uma organização política por ser uma ordem que regula o uso da força, porque ela monopoliza o uso da força. (...) O Estado é uma sociedade politicamente organizada porque é uma comunidade constituída por uma ordem coercitiva, e essa ordem coercitiva é o Direito” (KELSEN, 1995, p. 191).

2 A crise do *Welfare State* e do Estado desenvolvimentista

No atual contexto de mudanças e deslocamentos, incertezas e mudanças multidirecionais, uma das questões que mais provoca a imaginação diz respeito ao papel do Estado Nacional doravante.

Na verdade, a formação do Estado Nacional (ou Estado moderno ou Estado capitalista) é um longo processo que se inicia por volta do

século XVI. E o Estado capitalista é a primeira forma de dominação política que, a partir de determinado momento da sua evolução, passou a postular o seu fundamento na igualdade de todos os sujeitos nos limites de um território. Esses sujeitos são cidadãos, o Estado capitalista é normalmente um Estado de cidadãos e a idéia de cidadania - ou “o direito a ter direitos”, no dizer de Hanna Arendt - o acompanha. A postulação da igualdade dos indivíduos diferencia, pois, o Estado capitalista das formas pré-capitalistas de Estado, a saber, o Estado escravista e o Estado feudal. Nos últimos, suas instituições tinham como base a crença de que, em decorrência do nascimento ou posição na sociedade, os indivíduos eram desiguais (MORAES, 1996).

Parece certo que uma das características do desenvolvimento do Estado capitalista, sobretudo na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, principalmente após a Segunda Guerra, foi a “autonomia” na implantação de projetos políticos, autonomia esta que influenciou o percurso das mudanças sociais. Ressaltar esta “autonomia” não significa negar a importância dos atores sociais e das organizações representativas das classes sociais, mas enfatizar que criam um contexto político de compromisso de classe, no âmbito das organizações coletivas.

As burocracias estatais entram como componente imprescindível para a implementação do compromisso de classes, ao constituírem uma aliança com o setor mais forte da classe política e ao adotarem políticas econômicas e sociais que correspondem aos seus interesses. Assim, o Estado se torna autônomo à medida que a burocracia se alia à força política dominante.

A transformação do Estado Nacional em socialdemocrata fundamentalmente foi formulada e direcionada pelas alianças de classes e por posições ideológicas operárias. Mudanças importantes, porém, ajudaram ou concorreram para o esgotamento do modelo socialdemocrata, principalmente o que já foi denominado “tendências econômicas contraditórias”, isto é, o fim do emprego industrial nas grandes unidades fabris, a expansão do setor de serviços, pequenas unidades que passaram a dominar a economia nos anos 1980/90 (a reestruturação administrativa em favor da pequena produção que

fragmentou a classe operária). Destarte, adveio também um conjunto de contradições políticas, como a burocratização do Estado e os problemas atinentes ao conceito de cidadania.

Ressalte-se que os socialdemocratas foram bem-sucedidos na extensão dos direitos sociais, via ação institucional, mas fracassaram na consecução de um equilíbrio entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais, mediante políticas de cidadania. Nesse sentido, o modelo ameaçou as bases da cultura política ocidental e a sua diretriz básica: a liberdade de ação individual.

No que diz respeito à conformação dos Estados latino-americanos, é de suma importância ressaltar que estes, por conta das relações sociais, econômicas e políticas peculiares, constituem e dão lugar a experiências peculiares, que em muito se diferenciam do modelo (ou modelos) levado a efeito nos países centrais. Na América Latina, se, nos seus países de capitalismo mais avançado, o Estado alcançou um papel desenvolvimentista real, esteve, porém, muito distante do envolvimento social e do grau de autonomia logrado nos países desenvolvidos. Na verdade, o *Welfare State* (como diz David Marquand, “razoavelmente a maior realização da civilização europeia neste século”) ficou circunscrito, de algum modo, aos países do Noroeste do mundo. Por conseguinte e de modo geral, a crise estatal na América Latina sucede antes de o Estado desempenhar uma efetiva tarefa na constituição de uma sociedade razoavelmente integrada e democrática.

3 O Estado no Brasil

O Estado no Brasil, ao longo da história como país independente, tem passado por grandes transformações, a saber, a derrocada do sistema oligárquico, a emergência do populismo e do autoritarismo-burocrático, e, mais recentemente, a transição deste último para a democracia.

No período de predomínio das oligarquias, o setor popular não se tornou ainda politicamente ativado, dando-se a competição política no estreito âmbito das próprias oligarquias, das suas frações e dos seus notáveis. A política pública oligárquica orientava-se em torno das necessidades dessas oligarquias, fundamentalmente exportadoras de produtos pri-

mários, de modo especial ligadas ao café e à criação bovina.

A política social do Estado brasileiro surgiu, na verdade, com a entrada das massas na cena política, na esteira das mudanças decorrentes da Revolução de 1930. A incorporação do setor popular urbano-industrial, continuamente crescente durante o período populista, resulta da importância numérica e da relevância econômica que o situa como ator, embora como sócio minoritário, da coalizão de poder populista.

A margem de manobra gozada pelas elites econômicas e políticas, combinando-se com o interesse da indústria nascente em expandir a renda da classe trabalhadora, para o aumento do mercado doméstico de artigos de consumo, possibilita o surgimento e o florescimento de uma política social de algum modo generosa. No período, os trabalhadores urbano-industriais, em troca de apoio às políticas do Estado, passaram a receber importantes benefícios materiais e apoio para os seus sindicatos.

Caracterizada por práticas que não deixavam de ser elitistas, a política social do populismo enfatizava a inclusão seletiva de grupos sociais estratégicos e mobilizados, prevalecendo, conseqüentemente, os mecanismos de cooptação. O padrão de intervenção estatal, no entanto, era sensível às pressões dos setores da massa urbano-industrial que logravam organizar-se, embora funcionasse estabelecendo respostas preventivas à reivindicação crescente por direitos políticos e sociais, antecipando-se a demandas mais amplas e evitando a ampliação de direitos políticos. Era um processo de trocas desiguais que se mantinha num equilíbrio delicado e contraditório, misto de engodo e conquista, consenso e repressão discriminada, concessão e controle.

Se a integração populista proporcionou uma visão do direito social como privilégio, é verdade, porém, que possuía certo tipo de negociação e possibilidade de intervenção das classes subalternas, sobretudo nos momentos que se aproximaram da crise do sistema político populista. A sobrevivência da ditadura militar, em 1964, acarretou repressão à ação coletiva dos estratos subalternos e intervenção nas suas organizações.

O autoritarismo-burocrático, ao contrário do sistema populista, é eminentemente excedente. A nova coalizão dominante incluiu tecnocratas de alto nível, tanto militares quanto civis, e trabalhou em estreita associação com o capital estrangeiro. A nova configuração de

poder imprimiu restrições profundas aos mecanismos eleitorais e de organização dos trabalhadores. A política pública, por seu turno, passou a ter como escopo fundamental a promoção da industrialização avançada. Estatismo e privatização perfizeram as características básicas em que se fundava a intervenção social do Estado autoritário. De um lado, crescimento generalizado da máquina burocrática do Estado na área social, com novas agências, maiores e mais complexas; processo decisório que passou a dar-se no interior da máquina estatal, sob o controle de grupos tecnocráticos; centralização, concentração e, até, personalização do poder. De outra parte, privatização da política social, que se deu com a adoção de critérios de mercado como parâmetro decisivo de comportamento; transferência da provisão de bens e serviços da natureza social para organizações empresariais que operaram no mercado econômico reciclagem do dinheiro público destinado a programas sociais no sistema financeiro; particularização dos programas sociais, acarretando a sua captura por interesses particulares de grupos específicos, tornando-os privilégios corporativos ou ocupacionais, quando não diretamente instrumentos de acumulação de capital.

A Nova República incrementou o discurso contra a miséria e fomentou o debate sobre a questão social no Brasil. Procurando legitimar-se no compromisso com a democracia e a justiça social, propunha a retomada do desenvolvimento econômico, com ênfase em programas sociais, no combate à pobreza e na reforma da organização e métodos do setor público. O I Plano Nacional de Desenvolvimento, a Proposta de Ação de Prioridades Sociais, o Plano Cruzado e o Plano de Metas, entre outros, reafirmavam as necessidades de redução da dívida social, acentuando que a consolidação do regime democrático era função da ampliação do consenso social.

O solapamento da base material e a configuração de um quadro de fragmentação institucional e de paralisia decisória sepultou, contudo, muito cedo o projeto social reformador da Nova República. A crise de governabilidade que despontava desde o último governo militar cresceu no governo Sarney e continuou sua curva ascendente durante o governo Collor. Por outro lado, e concomitantemente, vinha à luz a face perversa da crise do padrão de acumulação de capital, geradora de problemas relativos ao crescimento econômico, dívida externa, quebra nos investimentos e, *last but not least*, a ciclópica crise fiscal do Estado.

4 Um mundo de surpresas

Anthony Giddens, ex-diretor da *London School of Economics*, em trabalho que obedece à temática “um mundo que nos pegou de surpresa” (no Brasil traduzido como *Admirável mundo novo: o novo contexto da política*), entende que três processos interligados - globalização, destradicionalização e reflexividade social - estão transformando a vida cotidiana e, sobretudo, induzindo uma mudança e um aumento quantitativo em risco e incerteza (GIDDENS, 1996).

O primeiro processo - a globalização - refere-se ao que ele chama “ação à distância”, ou seja, os efeitos globais e rápidos de decisões isoladas, que vão das taxas de juros à segurança nuclear. Relacionado com o desenvolvimento dos meios de comunicação global instantânea e dos transportes de massa, o seu crescimento recente é cada vez mais intenso.

A par da criação de sistemas em ampla escala, a globalização se refere também à transformação de contexto da experiência social, na medida em que atividades do cotidiano são cada vez mais influenciadas por eventos ocorrendo em outros lugares, às vezes muito distantes, e em que hábitos locais de estilo de vida passam, muitas vezes, a ter conseqüências globais.

A destradicionalidade diz respeito não ao fim da tradição, mas à demanda de que ela seja justificada, evidenciando-se, por exemplo, no caso britânico pelo debate sobre a monarquia, ou, no Brasil, pela crítica às formas não republicanas de fazer política ou, em muitos lugares, pelo desafio radical aos pressupostos tradicionais sobre o papel da mulher na sociedade.

Estar-se-ia vivenciando no momento, assim, uma ordem pós-tradicional, que não é, repita-se, uma ordem na qual a tradição tenha desaparecido, mas onde as tradições devem “*explicar-se*, tornar-se abertas à inter-rogação ou discurso”.

Finalmente, a reflexividade social constitui a crescente demanda de que as pessoas sejam mais e mais bem informadas e tomem decisões por si mesmas, a respeito de tudo, da Educação à construção de um viaduto, das pensões à moradia, do casamento ao consumo. Como diz Giddens: “Um mundo de reflexividade intensificada é um mundo de pessoas espertas. Não quero dizer com isto que as pessoas estão mais inteligentes do que eram. Em uma ordem pós-tradicional, os indivíduos devem mais

ou menos se envolver com o mundo mais amplo se for para sobreviverem nele. Informação produzida por especialistas (inclusive conhecimento científico) não pode mais ficar inteiramente confinada a grupos específicos, mas passa a ser rotineiramente interpretada e ativada por indivíduos leigos no curso de suas ações cotidianas” (1996, p. 41).

Por tudo isso, o mundo em que se viveu no final do século XX (que, no dizer de Eric Hobsbawm, foi um século muito curto, pois, iniciado em 1914, terminou com a queda dos impérios “exterior” e “interior” soviéticos entre 1989 e 1991) (1994) e que se vive atualmente em um mundo que nos apanhou de surpresa, “um mundo de deslocamentos e incertezas”, alguns perversos, outros benfazejos, certamente um mundo em transição; e que está distante daquilo que os pensadores do Iluminismo previam, quando procuravam dar uma direção à história, superando a influência da tradição e do dogma.

5 A emergência do neoliberalismo

Na esteira da crise do modelo do *Welfare State*, ganhou força a ideologia neoliberal, depois transformada também em política neoliberal, a dominar os anos oitenta e noventa do século passado e a instilar a sua antipatia, quando não ojeriza, por qualquer presença afirmativa do Estado. A rigor, se a matriz do liberalismo econômico adveio do século XVIII, passando por Adam Smith, revigorou-se neste século, sobretudo com o contributo teórico de Friedrich von Hayek e na tentativa operacional de Milton Friedman e seus “Chicago boys” de supervalorização da mão invisível do mercado.

O neoliberalismo - que surgiu no segundo pós-guerra como reação teórica e política contra o Estado intervencionista e do bem-estar - é, no entanto, fenômeno distinto do liberalismo clássico. Sua base teórica originária é o livro *O Caminho da Servidão*, escrito por F. Hayek e publicado em 1944 (no Brasil já teria tradução publicada dois anos depois), texto esse que constitui um ataque frontal contra qualquer limitação - denunciada como ameaça letal à liberdade econômica e também política - dos mecanismos de mercado por parte do Estado, com o propósito de combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases

de outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras, para o futuro .

De início, as condições para o trabalho de doutrinação neoliberal não foram favoráveis, uma vez que o capitalismo avançado entrava num longo e sem precedentes ciclo de crescimento, que se desenrolou pelas décadas de 1950 e 1960. Para Hayek, porém, o novo igualitarismo destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos, pois, ao seu ver e dos seus seguidores, a desigualdade era um valor positivo e imprescindível.

Na década de 1970, entretanto, o modelo económico do pós-guerra passou por grande crise, com longa e profunda recessão, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. Então, as idéias neoliberais ganharam terreno. Hayek e seus companheiros tomavam como raízes da crise o poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de modo geral, do movimento operário, que, ao seu ver, corroía as bases da acumulação capitalista com as pressões reivindicativas sobre os salários e com a pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. E apontavam como remédio heróico a necessidade de manter um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas reduzido em seus gastos sociais e nas intervenções económicas. Como meta de qualquer governo, punham no horizonte a estabilidade, para o que seriam necessárias disciplina orçamentária, contenção dos gastos com bem-estar, restauração da taxa “natural” de desemprego (criação de um exército industrial de reserva de trabalho para quebrar o poder dos sindicatos) e reformas fiscais para incentivar os agentes económicos (significando, sobretudo, reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos). Como consequência, propunha-se a volta da desigualdade para dinamizar as economias avançadas, às voltas com a “estagflação”, resultado direto, na visão neoliberal dos legados combinados de Keynes e Beveridge, ou seja, intervenções anticíclicas e redistribuição social.

Os anos 1980, em suma, assistiriam ao triunfo mais ou menos incontrastado da ideologia neoliberal. Evidentemente, o modelo inglês foi o pioneiro e mais puro, implementado ao longo dos governos Thatcher. A receita combinava os seguintes ingredientes: contração da emissão monetária; elevação das taxas de juros; baixa drástica dos impostos sobre

os altos rendimentos; abolição de controles sobre os fluxos financeiros; criação de níveis de desemprego massivos; tratamento de choque em relação a greves; imposição de nova legislação anti-sindical; corte de gastos sociais; embora tardiamente, um amplo programa de privatizações, começando com habitação pública e seguindo-se com indústrias básicas como a do aço, mais eletricidade, petróleo, gás e água.

Na Inglaterra, com tal “pacote” de medidas, fez-se a mais sistemática e ambiciosa de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado. A variante americana foi distinta, inclusive pela própria inexistência de um Estado de Bem-Estar nos moldes europeus. Nos Estados Unidos, deu-se ênfase à competição militar, mas também foram implementadas medidas visando à redução de impostos dos ricos e a elevação das taxas de juros.

Na Europa, na seqüência da Inglaterra, prosseguiu a emergência de outros governos contrários ao figurino socialdemocrata, mas a implantação do neoliberalismo foi mais cautelosa e matizada do que nas potências anglo-saxônicas, mantendo-se mais ênfase na disciplina orçamentária e nas reformas fiscais do que cortes brutais nos gastos sociais ou enfrentamentos deliberados com os sindicatos.

A planetarização da política neoliberal levou Perry Anderson a ressaltar: “O que demonstravam estas experiências era a hegemonia alcançada pelo neoliberalismo como ideologia. No início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam e se acreditavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal. O neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central em países de capitalismo avançado, provocando uma hostilidade recíproca por parte da social-democracia. Depois, os governos social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar política neoliberais” (1995, p. 14).

No Brasil, com a campanha eleitoral de Collor e o seu exercício na Presidência da República, iniciou-se a severa crítica ao papel do Estado, às suas possibilidades e ao seu desmonte.

6 Perspectivas para o Estado Nacional

De fato, vivencia-se atualmente um estágio mais maduro da internacionalização, processo histórico que, remontando ao século XIX, tem como aspecto mais marcante da nova etapa a globalização financeira, pois, em pouco tempo, formou-se um gigantesco mercado mundial de riqueza mobiliária, cujo volume alcança dezenas de trilhões de dólares.

Em vários países, a elevada mobilidade dos capitais provoca variações abruptas dos preços dos ativos e taxas de câmbio, infligindo em certos casos graves sobressaltos. E, como capital conscientemente aplicado a risco, embute a preocupação de que qualquer curto-circuito, ainda que accidental, pode desatar desequilíbrios em cadeia do tipo efeito dominó e ocasionar uma crise financeira global.

A par desse fenômeno da globalização financeira, tem-se hoje a compreensão do Estado-Nação como uma comunidade política, e do Estado como uma agência política, em decurso de severa mudança. A globalização das decisões econômicas e a descentralização paralela à organização industrial relativizam a nação como local primário do poder político e apontam para a necessidade de que, em determinadas circunstâncias e certos níveis de decisão, se institucionalize uma certa “interestatalidade”, de sorte que, na medida em que os diferentes países participem de uma economia mundial ou regional, lhes seja requerido adequarem-se a ela.

Contemplando, porém, sobretudo, a América Latina, um problema intrincadíssimo se apresenta: como passar - do México à Argentina, do Rio Grande à Patagônia - da dependência à autonomia? Isso leva a pensar que, em países como o Brasil, está-se longe de considerar prescindível a existência de um Estado moderno, dotado de efetivo poder de articulação de políticas públicas; e com capacidade de, a partir do estabelecimento de prioridades para a promoção de reformas econômicas e sociais, objetive eliminar as hierarquias de privilégios que causam a marginalização interna e situam o País diante de um cenário de marginalização externa.

O certo é que, a rigor, a passagem de novas formas de distribuição e outras maneiras de consumo obrigam o desenho de um projeto de futuro, sobretudo nos países latino-americanos, onde a ausência de integração interna se expressa em um alto grau de desigualdade social, com dife-

renças na distribuição da renda, na profundas diferenças de modo de vida e na ausência de valores compartilhados que constituem princípios de identidade nacional. Por via conseqüência, não há como imaginar que o papel do Estado Nacional esteja superado em países como o Brasil. O que não significa, porém, que não seja necessário o esforço para reconstruí-lo capaz de enfrentar os grandes desafios que os tempos em que se vive estão a exigir.

7 Considerações finais

Considerado o processo político brasileiro mais recente, é notório que se viveu um longuíssimo processo de transição, o qual teve os seus primórdios por volta de 1974, quando o autoritarismo-burocrático - inaugurado dez anos antes - começava a sua inflexão. Aquilo que se denominou *primeira transição*, ou seja, o lapso entre as primeiras medidas liberalizantes e a passagem de governos autoritários para governos democratizantes, no Brasil, obedeceu a um calendário extremamente lento e gradual, concluído somente em 1985, com a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral.

A *segunda transição*, aquela que assistiu à constituição de um regime democrático, foi, por seu turno, problemática, a ponto de ser crucial a interrogação sobre o grau de consolidação da democracia política entre nós. Importantes analistas denominam a situação político-institucional brasileira como “democracia vazia”, “democracia pobre” ou “democracia delegativa”, para expressar a fragilidade da democracia, sobretudo a sua incapacidade para tratar com a crise econômica e com a crise social (MORAES, 1998).

A análise política sistemática também tem destacado que, nas democracias novas, como a brasileira, estão presentes, combinados, pelo menos dois componentes perversos, a saber: 1. grande distância entre as normas formais e o funcionamento da maioria das instituições políticas; 2. o particularismo como uma instituição política dominante. O segundo componente – o particularismo – refere-se aos vários tipos de relações não universalistas, desde as relações particularistas hierárquicas, como a patronagem e o nepotismo, os favores e jeitinhos, até as ações que, do

ponto de vista das normas jurídicas vigentes, seriam consideradas corruptas. O particularismo é antagônico a um dos principais aspectos do complexo institucional de qualquer democracia política enraizada, qual seja a distinção comportamental e legal entre a esfera *pública* e a esfera *privada* (O'DONNELL, 1996).

Por isso, sem desprezar o patente progresso relativo à convivência democrática no Brasil, nos anos recentes, é inquestionável o caráter atrofiado, truncado, de muitas instituições políticas. Por conta disso, em grande medida, a organização política brasileira tem problemas no que diz respeito ao processar a diversidade do País e de expressar a pluralidade de interesses e valores socialmente subjacentes. Esse caráter *delegativo* (e pouco *representativo*, por via de conseqüência) tem raízes mais antigas, oriundas de uma formação histórica de forte ênfase no Poder Executivo, da vocação eminentemente anti-representativa enquistada na cultura política brasileira e da recorrência ao autoritarismo, o qual, desgraçadamente, tem imprimido no desenvolvimento político nacional, uma lógica de ciclos de contração e ciclos de abertura política (MORAES & LIMA, 2003).

Se a Constituição de 1988 consagrou, a partir do seu preâmbulo, a prevalência dos direitos fundamentais, inclusive dos direitos sociais, econômicos e culturais, chegou-se, no entanto, a pensar mesmo que, no Brasil, aquela *guerra* de que falava T. H. Marshall em ensaio clássico (1967) - entre o princípio da igualdade implícito no conceito de cidadania e a desigualdade inerente ao sistema capitalista e à sociedade de classes - foi vencida definitivamente pela desigualdade, tais as disparidades econômicas e sociais aqui presentes.

Os elevados coeficientes de iniquidade social chamam a atenção para algo extremamente crucial no País e de cujo encaminhamento parece depender a construção de um futuro razoável: a definição do papel efetivo do Estado, com a necessidade de concretização de um Estado em sintonia com o modelo adotado em 1988 e, por conseguinte, em confronto com o modelo que goza a hegemonia ideológica na conjuntura. Já se viu que o neoliberalismo é absolutamente incapaz de encaminhar a solução de problemas tão complexos como os do Brasil, cumprindo, por via de conseqüência, que a *falácia neoliberal* (Przeworski, 1992) seja esconjurada.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, Perry. (1995), “Balanço do Neoliberalismo”. In: SADER, Emir & GENTIL, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo, Paz e Terra, 1995, pp. 9-23.
- BOBBIO, Norberto. (1987), *Estado, Governo, Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- WEBER, Max. (2000), *Ciência e Política: Duas Vocações*. 10ª. ed. São Paulo, Ed. Cultrix.
- GIDDENS, Anthony. (1996), *Para Além da Esquerda e da Direita. O Futuro da Política Radical*. São Paulo, Editora da UNESP.
- HOBSBAWM, Eric. (1994), *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*. New York, Pantheon Books.
- KELSEN, Hans. (1995), *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo, Martins Fontes.
- MARSHALL, T. H. (1967), *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar Ed.
- MORAES, Filomeno. (1996), “Direitos e Garantias Fundamentais e a Realidade Brasileira”. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*. San José - Costa Rica, IIDH;ACNUR;CIVIC;CUE, pp. 471-484.
- _____. *A Construção Democrática*. (1998), Fortaleza, Casa José de Alencar/UFC.
- _____. & LIMA, Martonio Mont’Alverne B. (2003), *Political Parties and Elections - The Role of the Electoral Justice and Legislation in the Construction of Democracy*. Durban – África do Sul, *paper* apresentado durante o XIX Congresso Mundial da International Political Science Association-IPSA.
- O’DONNELL, Guillermo. (1996), “Otra institucionalización”. *La Política – Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Buenos Aires, nº. 2, pp. 5-27.
- PRZEWORSKI, Adam. (1992), “The neoliberal fallacy”. *Journal of Democracy*, pp. 45-50.
- SANTO AGOSTINHO. (1961), *A Cidade de Deus*. São Paulo, Editora das Américas, v. I.

Orçamento participativo: instrumento de democratização da gestão pública

Francisco Mesquita de Oliveira

Este escrito contribui para a reflexão que, atualmente se realiza em âmbito regional e nacional sobre as experiências de orçamento participativo como espaço de participação popular e, conseqüentemente, democratização da gestão pública, especialmente a gestão municipal. Nesse sentido, iniciativas como a da Fundação Konrad Adenauer em parceria com o IH - Instituto do Homem e o IICA - Instituto Interamericano de Cooperação Para a Agricultura, com apoio de outras entidades da sociedade civil maranhense, em promover a “Série de Debates Adenauer 2004”, contribuem efetivamente para a democratização da gestão pública e a construção de relações mais horizontais entre a sociedade civil e o Estado.

Nessa perspectiva, o presente documento versa sobre dados históricos do orçamento público, observando que este nasce para pôr limites aos gastos da realeza na Idade Média. Em seguida, discute de forma sintética sobre alguns instrumentos legais que possibilitam a participação da sociedade na elaboração do orçamento público. E, logo após, apresenta informações sobre experiências de orçamento participativo no Brasil como um dos canais bem-sucedidos de participação popular na gestão de algumas poucas cidades brasileiras, entre

outros tantos canais existentes na atualidade, a exemplo dos conselhos setoriais de políticas públicas. E finalmente, o artigo conclui-se com rápida discussão acerca da dimensão do controle social e político da participação cidadã.

Por fim, vale salientar que este trabalho se concentra nos aspectos políticos do orçamento público e não em peculiaridades técnicas. Tal opção quer sublinhar a importância da dimensão política do orçamento que é parte indispensável no planejamento e na gestão do Poder Público, portanto, estratégico para o exercício da participação popular na administração pública.

Sobre o orçamento público

Pelo que se conhece na literatura, até o século XIII, os reis não se preocupavam em prestar contas dos gastos com recursos arrecadados da população. Usavam como bem entendiam o dinheiro dos impostos. Somente com a Magna Carta, na Inglaterra, começou a reação à busca incessante dos reis pelos recursos da população que podia pagar taxas. Os senhores e barões feudais se revoltaram com o poder absolutista dos reis e instituíram normas e limites a este poder, havendo passado o Parlamento a exercer poder sobre os gastos públicos.

Realmente a Inglaterra foi pioneira nessas mudanças, sobretudo com a Revolução Gloriosa do século XVII, mas logo depois a França, com a Revolução de 1789, e os Estados Unidos, com sua Independência, em 1776, deram grandes contribuições nesse processo de limites e controle do gasto público mediante a instituição do Poder Legislativo, exercendo, inclusive, o controle da ação do Executivo. No início, as regras garantiam que: cobrança de impostos, somente quando autorizada pelos representantes dos contribuintes; direito do Parlamento (Poder Legislativo) examinar, discutir e aprovar as despesas realizadas pela Coroa; e anualidade das concessões para cobrança de impostos e realização de gastos, obrigando o Poder Executivo a apresentar, a cada ano, pedido de renovação.

Nesse sentido, não se pode esquecer de que o orçamento público é fruto da luta de parcela da população para impor limites à ganância

das coroas e, mais tarde, do Estado moderno em abocanhar recursos dos cidadãos contribuintes. Aqui no Brasil, o maior exemplo foi a Inconfidência Mineira que nasceu da revolta contra a cobrança de impostos, pela Coroa Portuguesa, incluindo ouro em barra. Também no Nordeste se pode citar como exemplo desse processo a Revolta do Quebra-quilo e a Revolta dos Mascates, ocorridas no século XIX; porém, no Estado moderno, essa tarefa de arrecadar os impostos para o cofre público coube ao Ministério da Fazenda, mais conhecido nos tempos imperiais, de “fazenda real”, porém, como marco divisor desse processo transformou-se em “fazenda pública”.

Aproximando-se mais da contemporaneidade, o orçamento público é hoje compreendido como um conjunto de receitas (recursos financeiros a receber) e uma reunião de despesas (contas a pagar). Nesse sentido, quando o Poder Executivo organiza a previsão de receita de um lado, e a despesa de outro, está organizando o orçamento público. O orçamento público é a organização da receita e da despesa dos governos municipais, estaduais e federal. Resumindo, o orçamento público é um “instrumento que expressa as políticas, os programas de governo e os meios de seu financiamento, para um período de tempo de um ano, chamado de exercício financeiro”.

As receitas do orçamento público compõem-se dos recursos arrecadados dos contribuintes através de impostos como: IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano; ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza; ITBI – Imposto Sobre Transmissão Intervivos por Atos Onerosos de Bens Imóveis e Direitos a eles Relativos e Taxas diversas, de competência do município. Além destes, existem o IPVA – Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores; ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadoria e Serviços e taxas cabendo ao Estado o ato de cobrar da população. No âmbito federal há o IR – Imposto de Renda; CPMF – Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira; ITR – Imposto Territorial Rural, entre outros, que são de responsabilidade da União cobrar e distribuir entre os estados e municípios. São estas as fontes básicas de receitas do orçamento público.

A elaboração do orçamento público é uma prerrogativa do Poder Executivo, porém, normatizado por atos legais do Poder Legislativo,

sendo o mais importante deles a Lei 4.320/64 com suas diversas alterações feitas até o momento. Esta lei funciona como um “manual” que ensina a elaborar o orçamento público. Outra lei importante no processo de elaboração do orçamento é a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária, necessária nas três instâncias do Estado (município, Estado-membro e União). Esta lei é renovada a cada ano, ou seja, ela tem validade de um ano. Ela é muito importante porque orienta o processo de elaboração da LOA – Lei Orçamentária Anual e é nesta que se pode garantir a democratização do processo de elaboração do orçamento público, incluindo artigos que assegurem a discussão da proposta orçamentária do Executivo.

O Orçamento Público Anual é obrigatório na administração pública das três instâncias de governo – União, estados e municípios. Deve ser elaborado pelo Poder Executivo e, posteriormente, enviado ao Poder Legislativo de cada instância de governo para ser discutido e aprovado. Nos governos municipais de caráter tradicional, onde a administração é pouco transparente, a elaboração do orçamento fica ao cargo de técnicos, burocratas, muitas vezes consultores de contabilidade pública, que não têm interesse na participação da sociedade nesse processo. Mesmo sob o imperativo de leis federais (como se observa no ponto seguinte), que visam a democratizar a administração municipal, a elaboração do orçamento público tem sido pouco democrática na grande maioria dos municípios brasileiros. Em alguns poucos municípios, porém, a elaboração do orçamento municipal tem se tornado um importante espaço de participação da sociedade nas decisões do município.

Instrumentos legais para transparência e participação no orçamento

Aqui no Brasil, leis que prezam pela transparência no uso dos recursos públicos e participação da sociedade na elaboração do orçamento são novas, de modo que ainda não permitem uma avaliação da sua eficácia. Entre estas leis está a Lei 101, chamada de “Lei de Responsabilidade Fiscal”, de 05 de maio de 2000. Entre outras coisas, ela fixa

mecanismos de transparência da administração pública e maior “responsabilidade na gestão fiscal”. Por isso mesmo, ela foi objeto de grande polêmica acerca da sua finalidade e aplicação, envolvendo grupos de políticos e formadores de opinião. Por um lado, alegava-se que a Lei visava mais ao *superávit* das contas públicas, com objetivo de saldar dívidas públicas, do que o controle monetário e fiscal, com a finalidade de investir nas políticas sociais.

Por outro lado, um grupo defendia a Lei pelo seu rigor com respeito à gestão financeira, no que se refere à aplicação de penas severas aos maus gestores. Polêmica à parte, vale ressaltar que essa Lei traz importantes mecanismos que visam a democratizar a administração pública municipal, especialmente o processo orçamentário, obrigando o gestor a informar a sociedade sobre a arrecadação e uso dos recursos públicos. O seu artigo 48 trata da “transparência da gestão fiscal”, inclusive com a participação popular nos processos de planejamento do município. “São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”. O parágrafo único desse mesmo artigo assegura a participação popular como forma de dar transparência à gestão pública. “A transparência será assegurada também mediante incentivo à *participação popular e realização de audiências públicas*, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos”. Além disso, o artigo 49 diz ainda que: “as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e *instituições da sociedade*”. Está claro que a participação de cidadãos e sujeitos sociais coletivos, na perspectiva do controle social da gestão e das relações do Estado com a sociedade, ganhou mais força com a LRF.

Mais recentemente, outra importante lei, que também trata da participação dos cidadãos por meio de suas organizações na fiscalização,

proposição e negociação de políticas públicas, incluindo o orçamento, é a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”. Esta é, sem dúvida, uma das mais importantes leis já aprovadas nos últimos tempos no Brasil, pela sua finalidade em normatizar a propriedade, o uso do solo urbano e a participação popular nos instrumentos de política urbana. No inciso II do artigo 2º, entre outras diretrizes gerais que ordenam “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, está a que determina a “gestão democrática *por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*”. A Lei ainda dispõe de todo o capítulo IV, que versa sobre a “gestão democrática da cidade”, apresentando os seguintes instrumentos da gestão democrática: “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assunto de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. No artigo 44, diz que a “gestão orçamentária participativa (...) incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual, *como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal*”.

Além dessa legislação federal, existem as leis estaduais e municipais que estabelecem o funcionamento de muitos outros tipos de organismos que democratizam a gestão pública, como conselhos: escolar, de merenda escolar, de saúde, de meio ambiente, de transporte, de desenvolvimento urbano, de segurança, tutelares e outros.

Experiências de OP’s no Brasil

O Orçamento Participativo (OP), quando bem feito, encerra grande potencial de mobilização popular que democratiza a administração pública. O Orçamento Participativo consiste na discussão de prioridades e alocação de recursos às metas eleitas pelos participantes do

processo. A partir dos anos 1980, ele tem se espalhado pelo Brasil e extrapolado as gestões dos partidos do campo democrático popular. Uma pesquisa censitária do FNPP – Fórum Nacional de Participação Popular, publicada em 2003, identificou na gestão de 1988 a 1992 12 administrações com experiências de OP. Doze anos depois, em 2000, cerca de 138 municípios brasileiros implantaram o OP. A pesquisa mostra ainda que, atualmente, esse processo é desenvolvido por vários partidos políticos, independentemente de coloração ideológica¹. Vale salientar, no entanto, que a grande maioria das experiências de OP, até o momento da pesquisa, estava mais concentrada, com 50%, nas gestões de governo do Partido dos Trabalhadores.

O OP, na concepção que se conhece hoje, nasceu em Porto Alegre, em 1989, na administração do PT (AVRITZER, 2002; SANTOS, 2002). Segundo Avritzer, o OP não foi uma política exclusiva do Partido dos Trabalhadores. Ele é o resultado das discussões dos movimentos populares de Porto Alegre e da decisão da Prefeitura de descentralizar a sua relação. “É possível, portanto, afirmar, que a proposta de Orçamento Participativo foi gerada na interseção entre sociedade civil e administração estatal. (...) É bastante claro que, sem a contribuição decisiva da administração do Partido dos Trabalhadores na implementação da proposta ela não teria se tornado realidade, mas é igualmente correto afirmar que a ausência do tema na proposta de governo do PT para a Prefeitura de Porto Alegre, naquela gestão, demonstra que a identificação do tema foi obra do movimento comunitário” (AVRITZER, 2002. p: 30). Ou seja, o OP nasceu da relação dos movimentos populares com o Estado e da vontade política do gestor público em partilhar o poder com os cidadãos. “O principal objetivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição de fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões” (SANTOS, 2002: 471).

1: Do total dos municípios com OP, 50% eram governados pelo PT, 13% pelo PSDB e 3% PFL, e o restante de outros partidos (GRAZIA e RIBEIRO, 2001). Dessas experiências, 14 foram desenvolvidas no Nordeste, incluindo o Município de Camaragibe-PE.

Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade, há pouco discutidos, não havia uma orientação legal para a implementação do orçamento participativo, pois ele dependia da vontade do governante e da “pressão” da sociedade civil. Nessas duas leis, porém, como já explicitado, há um claro imperativo sobre a participação dos cidadãos na gestão orçamentária do município. Como já é rotina no Brasil, no entanto, promulgam-se muitas leis, mas pouco se cumpre, gerando o risco de elas caírem no esquecimento; ou, ainda, como correntemente se costuma dizer que, “há lei que pega e lei que não pega”.

Nessa mesma linha de que o OP é resultado de mobilização da sociedade civil expresso por Avritzer, Grazia e Ribeiro afirmam que “o orçamento participativo decorre de reivindicações de movimentos populares frente aos limites da democracia representativa no país. Regime este que se mostra historicamente incapaz de permitir, isoladamente, a superação de práticas administrativas responsáveis pela segregação espacial e pela exclusão das camadas populares das arenas de decisão das políticas públicas” (GRAZIA E RIBEIRO, 2003: 17). Nesse sentido, o OP resulta do esforço da sociedade civil em participar dos processos de tomada de decisão sobre o uso dos recursos públicos.

Cabe ressaltar, no entanto, que as primeiras experiências de participação da sociedade civil na gestão pública, com o intuito de democratizá-la, ocorreram ainda nos anos 1970 em Lages (Santa Catarina) e Boa Esperança (Espírito Santo). Depois, a experiência de Vila Velha (Espírito Santo), nos anos 1980. Após essas experiências, que estavam mais voltadas para a participação da sociedade na gestão, apareceu o OP na cidade Porto Alegre, na gestão de 1989/92, como uma inovadora modalidade de participação da sociedade na administração da Cidade.

A partir de meados dos anos 1980 até o ano 2000, a experiência de orçamento participativo cresceu paulatinamente a cada gestão. Conforme dados da pesquisa há pouco citada, na gestão de 1986/88 existiam duas experiências de OP; entre 1989/92 elas se multiplicaram para 12 e no mandato de 1993/96 cresceram para 36 municípios. Foi na gestão de 1997/2000, todavia, que o OP ganhou força e atingiu

140 municípios em todas as regiões do Brasil. A experiência também se diversificou, desenvolvendo-se em grandes centros urbanos como Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Goiânia e Recife entre outros, mas também em médias cidades como Campina Grande (PB), Santo André (SP), Santos (SP), Maringá (PR), Camaragibe (PE), entre tantas outras mais, e nos pequenos municípios como Icapuí (CE), Alagoinha (PI), e outros. No Nordeste, nessa gestão de 1997 a 2000, houve 14 experiências de OP desenvolvidas em grandes cidades como Recife (PE) a pequeno município, como Icapuí (CE).

Em todas elas observou-se uma metodologia e um ciclo de participação que, guardadas as especificidades, são mais ou menos comuns: os municípios são divididos em regiões, e às vezes até em microrregiões; nessas áreas são feitas reuniões, assembléias, encontros com a população, é apresentada a proposta do OP, são colhidas sugestões e dá-se início ao ciclo da participação. Este se inicia em abril com as reuniões de eleição dos delegados e vai até o momento de aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo, no máximo, dezembro de cada ano. Nesse entremeio, são realizadas assembléias, coleta de demandas das comunidades para o OP, eleição de conselheiros que vão compor o COP - Conselho do Orçamento Participativo, conferências por segmentos (juventude, mulheres, crianças etc.) e temáticas (Educação, saúde, desenvolvimento, meio ambiente etc.). Ocorrem também reuniões periódicas nas regiões com os delegados e destes com a população para informar o andamento do processo e acompanhar a elaboração da peça orçamentária que, geralmente, é feita pelos técnicos da Prefeitura com contribuição dos conselheiros do OP. Em seguida, após o envio da LOA à Câmara Municipal, a população precisa continuar mobilizada para garantir a aprovação, pelos vereadores, da Lei como esta foi democraticamente elaborada no processo do OP e, se mudar, que não seja no tocante aos benefícios para a população. Depois de aprovada, é retomado todo o processo da participação, acrescentando o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária, bem como das obras aprovadas no processo do OP.

Este processo varia muito de município a município em termos dos critérios de eleição dos delegados, formato de reuniões e assembléias,

regimento, envolvimento dos gestores públicos e, sobretudo, nos valores que a população decide. Nas experiências de OP pesquisadas pelo FNPP, os valores vão de 1% até 40% dos recursos globais do orçamento municipal. Dependendo do valor total do orçamento, do tamanho das cidades e do grau de participação, estes valores deliberados pelo OP se alteram. A parte do orçamento que mais se adequa ao OP são os investimentos, ou seja, os recursos que são reservados no planejamento orçamentário para financiar as benfeitorias do município; a parte que garante a construção de praças, escolas, pontes, calçamento, drenagem, abertura de ruas, avenidas etc.

A experiência do orçamento participativo, no entanto, tem se desenvolvido no município. No âmbito do Estado, ocorreu apenas no Rio Grande do Sul, na gestão do PT, de 1999 a 2002, mas não teve continuidade. Como o processo do OP exige, entre outras coisas, muitas reuniões com diversos segmentos da população, é provável que no âmbito do Estado ele se torne mais difícil e mais custoso, dependendo, inclusive, de vários fatores, como a extensão geográfica do Estado, sensibilização da população e dos gestores locais, infraestrutura e apoio tecnológico para funcionar bem. Não é, porém, impossível a sua realização no âmbito estadual, pois a principal condição é a vontade política do governante para implementá-lo e a disposição do povo em participar.

Outro aspecto a considerar no processo do OP é que ele foi possível graças às “brechas” abertas no sistema político, pela maior participação social a partir da década de 1980, que tem possibilitado a interação da democracia representativa, na qual o cidadão está limitado à participação apenas com o voto, com a democracia participativa, em que ele exerce a cidadania ativa, participando de vários processos que levam à maior democratização do Estado, como o orçamento participativo, os conselhos setoriais, as conferências municipais, estaduais e nacionais. Nesses casos, ocorre maior controle da sociedade sobre a gestão pública.

Nesse sentido, o OP contribui para o surgimento de uma cultura política, a cultura política participativa, que possibilita a emergência de lideranças, o envolvimento da população em questões políticas do município e a democratização do poder local; também, ao mesmo

tempo, o OP convive com fortes limites da cultura política tradicional como o autoritarismo, o individualismo e o clientelismo político, ou seja, o OP é um processo em disputa na política brasileira, pois ele se afirma juntamente com essa nova cultura política ou será “dragado” pela cultura tradicional. Essa emergente cultura política exige dos governantes mudanças de postura e de prática, começando com uma maior inserção do cidadão nos processos de decisão política do município, a valorização da opinião do outro, a garantia da eficácia do OP, a diminuição da manobra na execução do orçamento e a democratização dos processos administrativos locais com o aumento dos mecanismos de participação cidadã. Por outro lado, essa cultura política emergente requer, também, mudança no comportamento político dos cidadãos: compromisso com a participação ativa, vontade e disponibilidade para inteirar-se da vida política da comunidade, cultivo, dia-a-dia, de novos hábitos e valores relativos à participação para efetivar a democracia participativa. Além dessas, muitas outras questões, presentes nos capítulos seguintes, suscitam reflexões sobre o processo do Orçamento Participativo como uma inovação no sistema político brasileiro.

Nesse sentido, é imperativo a administração pública seguir princípios constitucionais de “legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Tais princípios devem nortear a conduta do administrador no trabalho público. Estes princípios também fortalecem a participação do cidadão no sistema político, uma vez que os gestores estão obrigados a cumpri-los. Do contrário, ou mesmo cumprindo parcialmente, os cidadãos podem exigir (inclusive judicialmente, por intermédio do Ministério Público), que os administradores os efetivem totalmente. Entre tais princípios, destacam-se a *moralidade*, que exige do gestor público executivo e legislativo a existência de um conjunto de valores como honestidade, conduta moral e ética no exercício da função pública, eficiência, capacidade gerencial e sensibilidade. Também a *publicidade*, que trata da transparência de todas as ações da gestão pública para a população e, por fim, a *eficiência*, que deve garantir agilidade e qualidade nas ações públicas para satisfazer o cidadão no menor tempo possível e o uso racional dos recursos financeiros. O Orçamento Participativo, quando desenvol-

vido adequadamente, é uma forma correta de possibilitar a consecução desses princípios e promover a democracia participativa.

Dimensão do controle social e político da participação cidadã

O controle social é hoje discutido por diversos intelectuais, lideranças políticas, grupos populares e técnicos de órgãos públicos, especialmente na área do controle externo ao Poder Executivo, como os tribunais de contas. O entendimento sobre o controle, entre estes atores, todavia, é bastante diferente.

Toma-se aqui, para alicerçar este ponto de debate, um entendimento sobre controle social usado pelos sujeitos sociais coletivos e intelectuais, que acentua o seguinte: “a idéia de controle social vai além da mera fiscalização. Não se trata de simples operação técnica de apurar irregularidades formais ou mesmo indícios de fraudes. Na realidade, as atividades de fiscalização, prestação de contas, acompanhamento, fazem parte do processo de controle. No entanto, o processo de controle social vai mais além. É pressuposto do controle a atividade de planejamento, ou seja, para controle é necessário que se tenha definido antes os parâmetros, indicadores, através dos quais se possa comparar o realizado com o planejado. Embora nessa operação haja um aspecto técnico, deve-se acentuar a sua dimensão política, que reside em três aspectos: primeiro, porque o processo envolve participação de diversos atores com expectativas e papéis diferentes (cidadãos e suas organizações representativas, de um lado; agentes políticos e burocracia, de outro); segundo, porque é um processo público, implicando não apenas na transparência, como no debate público; terceiro, porque o controle se faz em relação a atos e decisões de agentes políticos, representantes do povo ou seus delegados” (TEIXEIRA, 2003).

Assumindo este entendimento sobre o controle social na gestão pública, pode-se afirmar que é cada vez mais necessária a participação dos cidadãos na gestão pública dos municípios. E para a efetivação da participação e do controle social, há grande quantidade de mecanismos a que o cidadão pode recorrer: os conselhos setoriais da gestão e fiscalização das políticas públicas; comissão de fiscalização e controle dos orçamentos

participativos; as organizações populares (associações, sindicatos, grupos de jovens etc.) e a ação direta do cidadão. Entre as ações das organizações populares, é possível priorizar o controle social de forma mais sistemática e planejada.

Não se pode negar que o OP apresenta grande potencial de controle social da gestão pública, pois, quando bem feito, envolve a população num ciclo de debates, discussões e construção do OP. O ciclo do orçamento participativo implica um percurso de atividades que, resumidamente, envolve: 1) reuniões e assembléias para eleição dos delegados, conselheiros e discussão da proposta; 2) eleição das demandas e prioridades da comunidade para o orçamento; 3) realização de conferências temáticas e de sujeitos para definir macro-prioridades; e 4) elaboração e negociação da peça orçamentária com acompanhamento de votação pela Câmara Municipal. Ao iniciar o processo, é possível planejar as atividades de controle.

Nessa concepção, os delegados e conselheiros do OP são também agentes fiscalizadores da gestão pública e, ao mesmo tempo, mobilizadores da sociedade para esta operação. Eles, quando assumem com afinco sua tarefa de delegado e conselheiro, passam a conhecer mais o Poder Público e a dinâmica de funcionamento da gestão. Para pôr em prática o controle social da gestão pública, em muitos municípios com OP, foram criados os fóruns de delegados que mantêm, com regularidade, reuniões para acompanhamento do processo do OP e, além disso, são criadas comissões de fiscalização das obras públicas. Estes instrumentos, quando funcionam adequadamente, conseguem acompanhar mais de perto a execução do orçamento, os processos de licitação e os balancetes de prestação de contas e efetivam o controle social.

Os instrumentos legais de controle social da gestão pública são muitos, entre eles se pode mencionar a própria Constituição Federal de 1988, que em vários artigos trata da participação do cidadão na vida política de seu município (Art. 74, parágrafo 2º, Art. 31, parágrafo 3º, Art. 29, X); mais recentemente, foram promulgadas a LRF e o Estatuto da Cidade, duas leis poderosas para o exercício do controle social, acima ligeiramente comentadas; o Ministério Público, que, *grosso modo*, se pode dizer um órgão público de defesa da sociedade e do patrimônio público. Acrescentam-se a estes instrumentos os planejamentos municipais (PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária, PD – Plano

Diretor e LOA – Lei Orçamentária Anual), os balancetes da execução orçamentária, relatórios de ações públicas, relatórios dos processos de licitação, entre outros. Apesar da linguagem puramente técnica com que esses documentos são elaborados, é possível, com um pouco de paciência e recorrendo à ajuda de pessoas e entidades da sociedade civil organizada, decifrar os referidos documentos e potencializar o processo de controle social por meio da participação cidadã.

Concluindo, este trabalho procurou analisar a importância do Orçamento Público e do Orçamento Participativo, no sentido de potencializar a participação popular nos processos de democratização da gestão pública. Nesse sentido, destacou-se a grande contribuição dos mecanismos legais que asseguram a participação na elaboração do Orçamento Público e no acompanhamento da execução orçamentária. Deu-se ênfase às experiências de OP's no Brasil, como instrumentos eficazes de participação popular que contribui para a democratização da gestão pública. No Brasil, são muitas as experiências de OP's desenvolvidas atualmente e por parte dos diferentes partidos políticos, incluindo os tradicionais e os inovadores, de direita e de esquerda; ou seja, o OP está deixando de ser um processo assumido efetivamente pelos partidos do chamado campo democrático popular, com repartição de poder com a sociedade e passando a ser mais uma marca, uma *grife*, para os gestores, em vez de um efetivo processo de democratização da gestão pública, como se propunha inicialmente.

O texto ainda observou que muitas outras formas de participação continuam existindo e são todas válidas para a efetivação do controle social, inclusive, as conferências públicas, temáticas (educação, saúde, meio ambiente, cidades etc.) e de sujeitos (mulheres, jovens, crianças e adolescentes etc), que estão ocorrendo nas três esferas de governos, sobretudo a partir do governo Lula.

Todos estes processos são fundamentais para fortalecer, criar laços e consolidar a relação da sociedade civil com o Estado brasileiro, historicamente dominado pelas elites e, finalmente, parece que, a partir do final do século XX e início do XXI, uma nova relação entre o Estado e a sociedade começa a existir, relação de parceria propositiva e conseqüente. Poderá surgir daí uma nova concepção de Estado, um Estado verdadeiramente democrático e inclusivo.

Referências bibliográficas

- DANIEL, Celso. *Conselhos, esfera pública e co-gestão*. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: PÓLIS, 2000.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 07 janeiro 2004.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 07 janeiro 2004.
- OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. *Cidadania e Cultura Política no Poder Local: O Conselho da Administração Participativa de Camaragibe*. Recife, UFPE, 2003 (dissertação de mestrado).
- _____. *Desafios da participação popular no poder local*. In: HERMANNNS, Klaus (Org.). *Participação cidadã: Novos Conceitos e Metodologias*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2004.
- _____. *Sistema Político e Participação no Brasil*. Recife, 2004, no prelo.
- MESQUITA, Francisco e Outros. *Orçamento participativo no Nordeste: gestão 1997 - 2000*. FNPP/NE, 2003.
- GRAZIA, de Grazia e RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- REIS, Heraldo da Costa. *Entendendo e participando da elaboração do orçamento municipal: o que é preciso saber sobre orçamento público*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- SOUSA, Marcelo Lopes de. *Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações complementares*. In: *Ciência e Cultura*, ano 56 Nº 2, Abril, Maio e Junho de 2004.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Controle social do poder público*. In: *Revista Gaveta Aberta*. Recife, Nº 07, ano 10. EQUIP, julho de 2003.
- SILVA, Gustavo Tavares da. *Gestão pública e transformação social no Brasil*. In: Hermannns, Klaus (Org.). *Participação cidadã: novos Conceitos e Metodologias*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva*. In: Boaventura de Sousa Santos (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.



Paginas Blancas



O Poder dos *media* e o controle social

Celso Augusto Schröder

Os *media* mantêm, em relação ao seu próprio poder de persuasão, um comportamento ambíguo. Certamente têm muito mais poder do que admitem e muito menos poder do que gostaria. Isso significa que, ao contrário do que eles aceitam, junto com os seus defensores teóricos, exercem uma crescente e visível determinação sobre a política, a economia e, conseqüentemente, sobre a cultura.

Esse poder, simbólico para John B. Thompson¹, transformou-se no principal poder de sustentação e de reprodução das relações de exploração, tanto no contexto internacional como no plano nacional. No Brasil, a situação é facilmente demonstrável pela enorme concentração da propriedade dos meios.

Segundo o Instituto Epcom²,

“As seis redes privadas nacionais aglutinam 140 grupos afiliados, os principais de cada região, e abrangem um total de 667 veículos, entre emissoras de TV e de rádio e jornais. Os grupos cabeça-de-rede, que geram a programação de televisão, buscam nos grupos afiliados sustentação nas regiões e amplitude de presença no mercado. Em

1 THOMPSON, John B. *A Midia e a Modernidade* - Ed. Vozes.

2 HERZ, Daniel et alii. *Quem são os donos?* Carta Capital. 6 de Março de 2002.

troca, dão fôlego econômico e uma face institucional a projetos empresariais e políticos regionais. Por meio dos grupos afiliados, as redes geram um vasto campo de influência, em escala de massas, que se capilariza por 294 emissoras de TV em VHF (90% do total de emissoras do país), 15 em UHF, 122 emissoras de rádio AM, 184 de FM e 2 de rádio em Onda Tropical (OT), além de 50 jornais.”

Isto constitui um inequívoco poder paralelo com visíveis características partidárias, ainda, segundo o Epcom:

“Os 667 veículos ligados às seis redes privadas nacionais são a base de um sistema de poder econômico e político que se ramifica por todo o Brasil e se enraiza fortemente nas regiões. Como a televisão, de um modo geral, é o veículo que assegura a maior parcela de faturamento dos grupos afiliados e é ela que, geralmente, alavanca a audiência e a publicidade dos demais veículos do grupo – como jornais e emissoras de rádio AM e FM – estabelece-se uma dependência orgânica dos afiliados em relação aos grupos cabeça-de-rede. A ascendência econômica dos grupos geradores de programação proporciona as bases para a influência política. Por isso, é perceptível o alinhamento não só econômico, mas também político, entre os grupos cabeça-de-rede e seus afiliados, dando origem ao fenômeno batizado de ‘coronelismo eletrônico’.”

A discussão acerca do poder dos meios de comunicação de massa, os MCM, segundo Armand Mattelart³, oscila entre aqueles que acham absolutamente normal o fato de uma rede de televisão eleger ou derrubar um presidente da República e os que, atribuindo aos *media* um poder satânico e inmensurável, ficam imobilizados e resumem suas ações às denúncias e diagnósticos, quase sempre apocalípticos e inexoráveis.

3 MATTELART, Armand. *Comunicação Mundo-história das idéias e das estratégias*. Ed. Vozes, 1994.

Se esse poder é inquestionável como principal produtor de consciências, ele também é limitado pelas características contraditórias desses mesmos MCM,s e também pelos espaços políticos embutidos nas relações sociais. Apesar da vocação histórica de serem elementos de sustentação das elites dominantes, segundo Adelmo Genro Filho⁴, transcendem suas características de classe e apresentam elementos revolucionários de democracia e ruptura. Esses momentos são na verdade exceção e não ocorrem de forma espontânea. Devem ser provocados por agentes políticos preocupados com a radicalização da democracia. Acha-mos que a fase da denúncia já passou, ou pelo menos ela deve vir sempre acompanhada de propostas concretas de políticas que efetivamente democratizem a sociedade, atribuindo papel social a esses meios, colocando-os dentro de um espaço público e sob controle desse público.

Para o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), a democracia na comunicação é um elemento estratégico para a democracia plena do País. Desde sua fundação, em abril de 1991, o FNDC aponta para a indispensável e urgente democratização dos meios de comunicação como base para a consolidação da democracia. Alerta para o fato de que essa luta não tem um fim próximo na medida em que a democracia é um processo permanentemente construído e que deverá incidir sobre todos.

O FNDC pode contribuir com algumas reflexões produzidas por centenas de militantes, dos mais variados segmentos e profissões e com os graus mais diversificados de interesse e compreensão, ao longo desses mais de vinte anos de luta pela democratização da comunicação. Isso significa discutir desde o controle público que a natureza desse serviço exige, como a recomposição do mercado, um dos mais oligopolizados do mundo, ou ainda capacitar a sociedade para compreender os complexos mecanismos envolvidos nessa sofisticada produtora de sentidos e consciência que são os *media* modernos. Isso passa pelo estímulo à leitura crítica dos *media* até a produção de informação no sentido inverso do estabelecido. As rádios e televisões comunitárias podem ser o grande

4 GENRO Filho, Adelmo. *O Segredo da Pirâmide - Para uma teoria marxista do jornalismo*. Ed. Tchê. 1987.

exemplo disso. Para o FNDC, essa luta não tem um sentido em si próprio que não seja a democratização do elo final da sociedade, que é a produção democrática da cultura; ou seja, a democracia da comunicação só tem sentido se produzir conteúdos democráticos para incidir numa cultura de maneira plural e descentralizada. Esses eixos estratégicos do FNDC devem estar permeados pela compreensão de que o processo de democratização não tem um fim programado. Ao contrário, é um eterno devir de um aprimoramento que não nos exclui. Citando o programa do FNDC⁵, é lícito dizer que:

“A primeira estratégia é a construção do controle público, como base de relações democráticas que atribuam à sociedade condição de iniciativa diante do Estado e do setor privado. Estas novas relações pretendem revolucionar as bases do poder real, neste país, com a superação da mistificação do Estado como encarnação onisciente e onipotente da universalidade e detentor exclusivo do monopólio da representação do Público. E também com o compartilhamento, entre os setores organizados da sociedade e o setor privado, das responsabilidades na construção e orientação dos sistemas de comunicações. Neste contexto, o Estado deverá ser afirmado e fortalecido no seu papel de regulador e qualificador das práticas sociais, com uma ação substantivamente legitimada pelas novas relações. Estas transformações serão buscadas com o estabelecimento de relações multilaterais, nas quais se destaca um sistema de mediações institucionais que deverá permitir a interação da sociedade com o Legislativo, com os órgãos administrativos do Governo Federal, com as “entidades pensantes” do Estado, com a representação do setor privado e com as massas de consumidores de meios de comunicação. Também deverão possibilitar a capacitação e a integração dos setores organizados da sociedade entre si. A construção do controle público deverá corresponder ao advento de práticas democráticas na elaboração de políticas públicas para a área das comunicações, gerando critérios para a concessão, posse e uso dos veículos e, sobretudo, a possibilidade de incidência democrática da sociedade sobre o conteúdo dos veículos de comunicação.

5 FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. *Bases de um Programa para a Democratização da Comunicação no Brasil*. In: http://www.fndc.org.br/doc_historico/data/programa.doc. 1994.

A segunda estratégia é a de reestruturação do mercado, na área das comunicações, superando a espontaneidade e orientando seu desenvolvimento e dotando-o de finalidades humanizadoras. Para o alcance deste objetivo, é decisivo a existência de um Governo Federal que adote medidas de estímulo à concorrência e ao exercício da capacidade empreendedora, em larga escala no país, tanto no seu sentido comercial como político, visando a pluralidade.

A terceira estratégia é a de capacitação da sociedade e dos cidadãos, imprescindível para uma mobilização crescente da sociedade, do setor privado e do Estado na realização das tarefas gigantescas e complexas, mas perfeitamente exequíveis, de revolucionar estruturalmente os sistemas de comunicações do país. É uma mobilização que deve conferir legitimidade e sentido social à atuação do setor privado, e estabelecer uma ampla representação da pluralidade nos sistemas de comunicações. São medidas que vão da disseminação da capacidade de produção de inteligência pelos setores organizados da sociedade, sobre a área das comunicações, até o estímulo à autonomia intelectual dos indivíduos.

Finalmente, a quarta estratégia identifica como aspecto crítico da Política de Comunicações a necessidade de ampliar ao máximo a incidência do Público sobre estes meios que hoje exercem decisivas determinações sobre a construção da cultura do país. O país necessita de uma política de desenvolvimento da cultura para alcançar autonomia estratégica e exercer sua soberania, num contexto internacional particularmente adverso. É necessário deflagrar um processo civilizatório, com o concurso dos meios de comunicação de massa para que o país, democraticamente, possa arbitrar seu destino e suas finalidades.”

O FNDC, também, desde seu surgimento, vem apontando para uma inadiável e necessária incidência da sociedade sobre os conteúdos dos *media*. É urgente construir um espaço público onde essa discussão não caia nas armadilhas do messianismo, do falso moralismo e, principalmente, dos interesse privados e das ideologias localizadas. Assim, é necessário que se estabeleça um Código Nacional de Ética para os meios de comunicação, fruto de uma discussão ampla e que reflita um acordo dos interessados. Sociedade civil organizada, e não simplesmente consumidores, empresários e trabalhadores da área e o Estado deverão promover e buscar o consenso sobre esse código, que deverá ser, mais do

que regulador, um grande indicador moral para a atividade do setor de comunicação.

Por outro lado, a sociedade brasileira não pode ficar mais sem uma lei democrática de imprensa que lhe forneça mecanismos rápidos e eficientes de defesa contra os abusos dos *media* e que ao mesmo tempo não se transforme, como ocorreu nos Estados Unidos, numa indústria de indenizações que no final tolhe e inibe o jornalismo sério e investigativo.

Também é preciso um novo marco regulatório para a radiodifusão brasileira. O antigo Código da Radiodifusão é de 1962 e há muito foi superado pelas novas relações do setor. Essa nova regulamentação deve acompanhar com cuidado o novo cenário que se desenha com a digitalização da radiodifusão, de tal maneira a não ser superada com a rapidíssima implementação tecnológica que chega a surpreender os mais otimistas.

Devemos também valorizar os espaços de debate dos *media* já conquistados, como o Conselho de Comunicação Social. Uma das poucas vitórias da sociedade no debate da Constituição de 1988, o Conselho, que levou 12 anos para ser implementado, precisa ganhar autonomia em relação ao Senado da República e ser acionado como o grande espaço nacional para discussão sobre *media* e comunicação.

Por isso, o FNDC prega a reconstrução de uma esfera pública democrática regulamentada pela sociedade civil. Conselhos estaduais e municipais de comunicação constituem uma necessidade premente e devem ser instalados pelos Poderes Executivo e Legislativo. *Ombudsman* e conselhos de redação eleitos pelas próprias redações e comunidades são um bom exemplo dos *media* de países com democracias mais sedimentadas do que a nossa.

Com efeito, é preciso enfrentar uma discussão que não é simples: como implementar esse tipo de controle público sem incorrer em censura ou pressão sobre os *media*? Em primeiro lugar, é necessário fazer uma diferenciação entre informação e entretenimento, embora os meios de comunicação, infelizmente, cada vez os diferencie menos, criando inclusive uma nova categoria: o *infotainment*. Não há dúvida de que esses dois tipos de produção cultural precisam de graus diferentes de controle público e em variadas instâncias. O que sabemos é que o único mecanismo de controle reivindicado pelo setor produtivo, auto-

regulação, é insuficiente e na verdade uma impossibilidade conceitual. Insuficiente porque o interesse é social e a natureza pública da atividade autoriza esse público a incidir na discussão, no mínimo. Impossibilidade teórica porque essa mesma natureza pública exige o acordo social como cenário para a atividade. Esse acordo deve se dar sempre e permanentemente com toda a sociedade.

Ainda consoante o programa do FNDC: “Cabe ressaltar que um dos principais objetivos, que perpassa toda esta elaboração, é a construção do controle público sobre o conjunto dos sistemas de comunicação. Para se compreender o conceito que se quer constituir é preciso superar o sentido adjetivo e o uso vulgar da palavra controle no senso comum, seguidamente usada com uma conotação negativa e associada a autoritarismo. Tal como propomos, controle representa uma resposta estratégica ao problema da relação do homem com sua própria essência. Constitui premissa política para que o homem se identifique com a sua essência, isto é, com a realidade que é projetada para fora de si, através dos meios que desenvolve, tanto os meios materiais como as instituições. No sentido aqui empregado, controle constitui um esforço para inaugurar uma relação revolucionária dos homens entre si e com sua própria essência. Uma relação que pretende realizar toda a radicalidade da insubmissão diante do primado dos meios em relação aos fins. Ou seja, reconhecendo que os meios sempre excedem as finalidades particulares para as quais foram concebidas, deve ser exercitado permanente esforço para fazer com que os meios correspondam aos fins humanos propostos e não se autonomizem, voltando-se contra o próprio homem, com a força bruta de uma realidade na qual o homem não mais se enxerga. Por controle, assim, referimos à relação multilateral que se deve estabelecer para o equacionamento do conflito e da própria condição humana.

No que se refere aos sistemas de comunicações, o principal objeto do controle público será o seu conteúdo, a essência do que os meios produzem e veiculam. O controle será exercido para desbloquear a política como o trânsito das essências. Por exemplo: o país será prejudicado se a sua política externa opera com determinadas concepções sobre a Iugoslávia, ou sobre os países da África mas, em contrapartida, o noticiário internacional dos veículos de comunicação apresenta enfoque radicalmente distinto, talvez informado a partir dos interesses de ou-

tros países. As iniciativas de controle público permitirão que este problema seja detectado e debatido. Hoje não há instituições capazes de fazer algo “tão estranho”. Diante do problema, prosseguindo no exemplo, o Estado poderá reconhecer que não tem atuado adequadamente para informar a sociedade e, por outro lado, a sociedade poderá constatar que não tem dado a devida importância para as decisivas questões que envolvem a política exterior do país. E, obviamente, também se examinará a conduta dos veículos de comunicação. Mas não se tratará este tipo de questão como se fosse, simplesmente, um problema de “manipulação” praticada pelos veículos. A disputa pela legitimidade das posições, deste modo, permitirá correções de rumo na conduta de uma das partes, ou mesmo de todas. No mínimo, a explicitação das divergências assim será politizada.

É graças a este sentido politizado das relações multilaterais envolvendo o controle público que se pode relativizar a natureza da propriedade dos meios de comunicação como fator de condicionamento e determinação exclusiva da sua operação e cumprimento do seu papel social. Sejam estes submetidos a formas privadas, estatais ou mistas, os meios de comunicação sempre cumprem funções que são objeto de interesse público. E o controle público deve ser um fator de configuração desta natureza pública. Trata-se de um impulso que, se bem sucedido, poderá ser vertebrador do desenvolvimento consciente da cultura nacional e de uma nova esfera pública. O Público, assim entendido, não é um lugar especial, como pretendem alguns, associado mecanicamente a alguma forma de propriedade, mas é uma qualidade das relações.

Vale ressaltar que o controle público constitui instrumento para o enfrentamento de questões e problemas que não encontram representação e não são acolhidos pelas formas institucionais próprias da era moderna e da tradição republicana. Pretende ser, portanto, uma resposta contemporânea aos problemas da contemporaneidade, como é o caso das determinações dos meios de comunicação sobre a cultura, a política e a economia.”

Logo, ao poder usurpado e exacerbado dos *media*, devemos contrapor um sistema democrático de comunicação social, assentado na pluralidade e na dimensão pública dessa atividade, potencialmente humanizadora mas atualmente reprodutora da exclusão e da segregação social.

Abuso de poder e eleições

Márlon Jacinto Reis

Aceitei o honroso convite da Fundação Konrad Adenauer/Instituto do Homem/IICA para partilhar reflexões acerca do “Abuso de Poder nas Eleições”, antevendo nessa oportunidade o *locus* ideal para trazer ao debate, usualmente circunscrito às dominialidades do pensamento jurídico, alguns outros contornos, talvez mais amplos.

Em tempos nos quais se discute a “democratização da democracia”, estudar de modo aberto a intromissão abusiva do poder no processo de seleção dos mandatários erige-se em matéria absolutamente fundamental.

Isso pressupõe desbordar não só da análise da normatividade firmada sobre o tema, como também da posição da institucionalidade estatal (revelada pela jurisprudência) e dos pensadores do “Direito Oficial” (doutrinadores).

Sem deixar de mencionar a dinâmica inerente à aplicação das normas jurídicas, pretendo fazer rápidas incursões sobre a movimentação das forças sociais motivadoras dos (re)ordenamentos, ambicionando encontrar alguns indicativos das causas de algumas das mutações observadas desde a aurora do nosso Direito Eleitoral em torno dos assuntos “abuso de poder” e “eleições”.

Norberto Bobbio afirmava que “O alfa e o ômega da teoria política é o problema do poder: como o poder é adquirido, como é conservado e perdido, como é exercido, como é defendido e como é possível defender-se contra ele. Mas o mesmo problema pode ser considerado de dois pontos de vista diferentes, ou mesmo opostos: *ex parte principis* ou *ex parte populi*”. E logo adiante acrescentava: “O primeiro ponto de vista é o de quem se posiciona como conselheiro do príncipe, presume ou finge ser o porta-voz dos interesses nacionais, fala em nome do Estado presente; o segundo ponto de vista é o de quem se erige em defensor do povo, ou da massa, seja ela concebida como uma nação oprimida ou como uma classe explorada, de quem fala do anti-Estado ou do Estado que será. Toda história do pensamento político pode ser distinguida conforme se tenha posto o acento, como os primeiros, no dever da *obediência*, ou, como nos segundos, no direito à resistência”¹.

Tratando-se de tema originária e imbricadamente situado nos domínios da política, o *poder* é matéria cuja análise não dispensa o estudo das *relações sociais*, sendo impossível, por isso mesmo, uma leitura *pura* do Direito Eleitoral, definido que é pelas mesmas fontes materiais.

Felizmente, o Brasil perdeu nos últimos anos a passividade historicamente construída em torno do tema. Para ir mais adiante, precisará desconstituir o mito da intangibilidade da Justiça e do Direito Eleitorais.

Com este texto, espero contribuir para clarear o tema e demonstrar que a conquista de novos espaços de construção da democracia constitui tarefa sediada no interior dos limites do politicamente realizável.

Poder, abuso de poder e eleições

O problema do Poder, neste artigo, está relacionado ao acesso ao poder político. Nesse sentido, as eleições são apresentadas como um momento de particular embate entre excluídos e incluídos.

Bobbio, Matteucci e Pasquino assim definem o *poder* :

1: A Era dos Direitos. 9ª ed. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992. p. 143 (216 pp.)

“Em seu significado mais geral, a palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos e fenômenos naturais (como na expressão Poder calorífico, Poder de absorção)”.

“Se o entendermos em sentido especificamente social, ou seja, na sua relação com a vida do homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceptual pode ir desde a capacidade geral de agir, até à capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem. O homem não é só o sujeito mas também o objeto do Poder social. É o Poder social a capacidade que um pai tem para dar ordens a seus filhos ou a capacidade de um Governo de dar ordens aos cidadãos(...)”².

Noutra passagem, afirmam os aludidos autores:

“O PODER NO ESTUDO DA POLÍTICA – Um dos fenômenos mais Difundidos na vida social é exatamente o do Poder. Pode dizer-se que não existe praticamente relação social em que não esteja presente, de qualquer forma, a influência voluntária de um indivíduo ou de um grupo sobre o comportamento de outro indivíduo ou de outro grupo. (...) Todavia, o campo em que o Poder ganha seu papel mais crucial é o da política; em relação aos fenômenos políticos, o Poder tem sido pesquisado e analisado continuamente e com a maior riqueza de métodos e de resultados (...)”³.

Reputei necessárias as citações anteriores ante a clareza da maneira com que definem o poder e chamam a atenção para a sua dimensão política.

2: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Dicionário de Política. Vol. 2. 12ª ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2004. p. 933 (656 pp.).
3: Idem. p. 936.

É necessário registrar que o poder político possui duas dimensões: uma material, outra formal. Pela primeira, entende-se a inter-relação real (ou material) dos homens, grupos ou classes sociais; pela segunda, consideram-se os postos formalmente (constitucionalmente) definidos para a tomada das decisões políticas.

Como num *iceberg*, a dimensão formal, mais aparente, dá apenas uma idéia da ocupação real das esferas sociais de poder, predefinidas em termos de acesso ao bens e valores econômicos, culturais e ao exercício efetivo do papéis relacionados ao protagonismo social.

No Brasil, o acesso ao poder político formal acontece pela conquista do mandato, pautado pela transitoriedade e pelo preenchimento mediante o voto direto, secreto e universal.

A isenção do processo eletivo resta comprometida, entretanto, pela “parte submersa do *iceberg*” definida pela distribuição (ou falta de distribuição) efetiva do poder entre as diversas esferas componentes da sociedade.

Um grave quadro de exclusão social constitui a matriz a outra exclusão: a política.

É de Márcio Ponchmann a seguinte observação: “Mas o que é *exclusão social*? Quando se fala em exclusão, pensa-se imediatamente na idéia de privação de algo. Por conseqüência, em termos sociais, surge a idéia de um grupo sem acesso a algum bem socialmente produzido; por exemplo, uma parcela da população sem acesso à escola de qualidade ou a bons atendimentos de saúde, ao emprego formal e suas leis protetoras, ou à segurança pública etc. Enfim, excluído da possibilidade de desfrutar de algum direito social básico. *Se for considerado que não ter acesso a alguns desses direitos significa não ter voz ativa nos caminhos seguidos pelo conjunto da sociedade, fica claro que esse grupo social encontra-se apartado de momentos significativos de vida social, isto é, está excluído. Deste modo exclusão social será entendida aqui como a impossibilidade de acesso a alguns direitos sociais básicos que, em decorrência, leva os grupos nessa situação à condição de sub-cidadãos: sem direitos, sem consumo e sem ferramentas para a superar essa condição*”⁴.

Referindo-se ao seu *Atlas da Exclusão Social no Brasil*, Ponchmann

4: A Exclusão Social no Brasil. Artigo. p. 1 (8 pp.)

afirma que neste País “(...) há ilhas de inclusão cercadas por um mar de exclusão social. E mais do que isso: a desigualdade regional continua marcante no território nacional. Há mesmo a possibilidade de segmentar o país em dois grandes grupos: os de menor grau de exclusão, situados abaixo do Trópico de Capricórnio, e os que mais sofrem com o problema, majoritariamente acima dessa linha”⁵.

Ainda segundo Ponchmann, “dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000, 2.290 (ou 41,58%) foram considerados com elevado grau de exclusão social. Desses 2.290, 1.652 (72,14%) estão na região Nordeste do Brasil. Ou seja, um diagnóstico muito semelhante ao apresentado por Josué de Castro em “Geografia da Fome”, na década de 50, no século XX. Lá, segundo Castro, a fome também estaria concentrada nas regiões Norte e Nordeste do Brasil e os motivos para não se superar tal desdita não estaria em incontornáveis problemas de clima, solo ou indolência dos povos do lugar, mas sim em dificuldades claras de acesso dos trabalhadores à terra, ao apoio do Estado e do Poder”⁶.

Tais considerações são confirmadas pelo fato de o Maranhão – único Estado do Nordeste não afetado por problemas climáticos – ser justamente o que apresenta o mais grave quadro de exclusão social⁷.

O demógrafo Thierry Linard de Guertechin correlaciona diretamente exclusão política e exclusão social:

“Parte significativa da população está tornando-se inútil para o sistema dominante e, literalmente, sem emprego, numa e para uma sociedade globalizada. A maioria da população está forçada a inclinar-se diante da racionalidade da *nova economia*. Para que servem os direitos individuais exaltados na Conferência do Cairo, se não são realmente garantidos, integrando-se num projeto de sociedade na qual os direitos econômicos e sociais balizam um verdadeiro

5: Idem. p. 3-4.

6: Idem. p. 4.

7: Segundo a Folha de São Paulo, na edição de 20 de maio de 2003, “O Estado do Maranhão lidera a lista da exclusão e figura na lista há 40 anos. Em 1960, o Maranhão estava em segundo lugar, passando para a terceira posição em 1980 e chegando ao primeiro em 2000”.

desenvolvimento? O desenvolvimento humano é o único caminho que, atendendo às exigências éticas, condiciona uma possibilidade real de escolha e participação política”⁸.

A exclusão é assim apresentada como problema dúplice: de um lado, ele incorpora as graves consequências da negativa de acesso aos bens da vida; de outro, inviabiliza o exercício efetivo do poder político. O poder político real é inacessível aos destituídos de capacidade de consumo. Por outro lado, concede-se aos *includos* o monopólio do poder político.

A dimensão do “abuso”, como mecanismo deletério de obtenção do mandato político, deve ser obtida a partir do norte sociológico fornecido pela exclusão social.

A exclusão social e econômica está, como visto, invariavelmente ligada à exclusão política. Disso decorre que duas distorções distintas, mas muitas vezes concomitantes, malferem a validade do processo eleitoral brasileiro:

- a) o abuso do poder político, caracterizado pela utilização dos mecanismos de governo com fins de preservação ou conquista dos mandatos;
- b) o abuso do poder econômico, caracterizado pela quebra da legitimidade e lisura do processo eleitoral pelo manejo das riquezas materiais como forma de desequilibrar o pleito.

No primeiro caso, temos o comportamento daquele que, por ato próprio ou de terceiro, recebe o benefício direto dos bens e serviços componentes do Poder Público, em privilégio de sua campanha. É o caso do candidato à reeleição que inaugura obras à véspera do pleito, desvia papéis para impressão de material de propaganda eleitoral, pressiona servidores para que integrem sua campanha, abastece veículos de eleitores com o combustível adquirido pelos cofres públicos, desvia para a campanha o uso de veículos adquiridos ou locados pelo Poder Público, vincula os programas sociais do governo à sua benemerência pessoal como candidato etc.

A origem histórica imediata dessa prática deve ser buscada no fenô-

⁸ Bernard Lestienne, Rosita Milesi e Thierry Linard de Guertechin (orgs.). População e pobreza. São Paulo, Edições Loyola, 2003. p. 23 (149 pp.).

meno do patrimonialismo, presente no coronelismo e refundado pela Revolução de 1930.

No segundo caso, estão todas as condutas voltadas a um fim em que o desnível de recursos materiais é também causa de um desequilíbrio nas oportunidades eleitorais. Aqui a gama de hipóteses é bem maior, dada a amplitude das ações humanas possíveis.

O cotejo entre resultado de pesquisa recentemente divulgado pela Organização Mundial da Saúde e um levantamento meu, em fase de conclusão,⁹ revela um indicativo drástico da relação imediata entre exclusão social e abuso do poder econômico. Segundo a OMS “14,4% dos brasileiros já perderam todos os dentes. Entre as mulheres de baixa renda, com mais de 50 anos, este índice chega a 55,9%”. Por outro lado, em relação às eleições do ano 2000, foram denunciados casos de corrupção de eleitores através do oferecimento de dentaduras, nas cidades de Sobral (CE)¹⁰, Ribeirão Corrente (SP)¹¹, Monte Alegre dos Campos (RS)¹². Nas eleições do ano 2002, o deputado estadual Fran Junior e a deputada federal Jaci Garcia, marido e mulher, ambos do Amapá, foram eleitos mas acabaram perdendo o mandato após a constatação do oferecimento de bens e vantagens a eleitores, dentre as quais estava a moldagem de dentaduras.

Outras situações revelam o comprometimento dos pleitos pelo abuso do poder econômico. Num caso curioso, ocorrido em Pacajus (CE), a Justiça Eleitoral cassou o mandato do Prefeito José Wilson Alves Chaves

9: Márlon Jacinto Reis. O Mapa das Cassações por Corrupção Eleitoral.

10: “Consta no processo que a denúncia chegou à Justiça Eleitoral porque a protética responsável por fabricar as dentaduras não recebeu pelo serviço feito e, por isso, formulou a acusação” (Agência Folha, 18/10/2002)

11: “Moradores de Ribeirão Corrente, cidade de 3,5 mil habitantes no interior de São Paulo, denunciaram na polícia o vereador Genésio de Oliveira (PSDB), reeleito pela terceira vez, de ter trocado votos por dentaduras. Eles reclamam que o material utilizado é de péssima qualidade. Vinte e um eleitores já prestaram depoimento na polícia. Genésio, que é protético, disse que vai se defender na Justiça” (Fonte: Agência Estado, 10 de novembro de 2000).

12: Por decisão do Tribunal Regional Eleitoral, Monte Alegre dos Campos (RS) perdeu ontem 27% do seu eleitorado devido a transferências irregulares de títulos. De acordo com o processo aberto pela Justiça Eleitoral, os motivos para a transferência irregular de títulos eram assistencialistas. As promessas de vida melhor em razão da transferência irregular incluíam doações de dentaduras e casas. Não foi identificada uma fonte exclusiva (um candidato ou partido) da atração de eleitores. A maior parte dos eleitores cuja transferência foi indeferida pela Justiça trabalha em pomares e era originária das cidades de Vacaria, Bom Jesus e Caxias do Sul (Fonte: Congresso Nacional).

e Vice Expedito Chaves Cavalcante pela distribuição de vales-combustível a eleitores, num caso em que até um helicóptero foi utilizado durante a campanha na qual conquistaram seus mandatos.

A Justiça Eleitoral brasileira, fruto de um processo de construção histórica que adiante apreciarei resumidamente, revela-se incapaz de dar resposta pronta e legítima às diversas formas de lesão à escolha democrática dos representantes. A responsabilidade por esse estado de coisas deve ser atribuída, em parte, à própria legislação eleitoral.

Em relação à inaptidão das leis eleitorais para a repressão às práticas abusivas, merece transcrição a seguinte passagem:

“(…). Julgada procedente a representação prevista no art. 22 da LC 64/90 depois da eleição e da diplomação do candidato, *descabe a cassação do mandato eletivo*, persistindo a sanção de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos três anos subsequentes à eleição em que verificada a inelegibilidade” (Ac. 11.889, de 23.05.1995, RespEl, rel. Min. Jesus Costa Lima, *Julgados do TSE 5/23*, jun. 1995 – sem grifos”.

Adriano Soares da Costa fez o seguinte comentário a essa decisão:

“Nessa última hipótese, o candidato foi eleito Vereador beneficiado pelo abuso de poder econômico, devidamente provado, tendo sido processado e decretada a sua inelegibilidade cominada (simples e potenciada). Como a AIJE apenas transitou em julgado após a diplomação, quando já precluído o prazo para a interposição de RecDiplo ou de AIME, o aresto citado entendeu que *descabe a cassação do mandato eletivo*, mesmo já havendo sentença em que se cominou a inelegibilidade do candidato eleito. Por essa razão, mesmo sendo reconhecidamente ilegal a candidatura e diplomação do Vereador eleito, havendo a Justiça Eleitoral reconhecido o abuso do poder econômico e político que desequilibrou a eleição em seu favor, conspurcando a liberdade do voto e a democracia, ainda assim poderá o beneficiário de toda essa imoralidade exercer o seu mandato livremente, embora sabendo que ele estará inelegível du-

rante os próximos três anos. Muito triste e constrangido, exercerá o Vereador o seu mandato, que tem quatro anos de duração (!), ao cabo dos quais poderá novamente concorrer ao mesmo cargo, ou quem sabe ao cargo de Prefeito, talvez agora se valendo de um abuso muito maior de poder econômico e político, pois sabe-se suficientemente recompensado com tal procedimento”¹³.

Além do exemplo ora citado, os seguintes vícios podem ser mencionados como elementos caracterizadores da ineficiência dos instrumentos legislativos voltados à punição da prática do abuso de poder nas eleições:

- a) definição do período de três anos, contado da data da eleição, para a inelegibilidade decorrente dessa prática¹⁴, o que autoriza nova candidatura nas eleições de mesmo nível, quatro anos depois;
- b) exigência do trânsito em julgado (exaurimento da via recursal) como exigência para a aplicação da inelegibilidade, permitindo a não-execução da medida por meio da interposição protelatória dos recursos legalmente disponibilizados¹⁵;
- c) exigência de prova da potencialidade do ato abusivo de influir no resultado do pleito, impedindo a sanção do ato de corrupção eleitoral sem a demonstração da sua capacidade de alterar a “normalidade” do pleito¹⁶.

Emerson Garcia assim se pronuncia:

“Quaisquer atos que possam influir sobre a vontade popular a ponto de comprometer a igualdade que deve existir entre os

13: Instituições de Direito Eleitoral. 3 Edição. Belo Horizonte, Del Rey, 2000. 565 pp.

14: “Cuidando de representação visando à apuração de alegada prática de abuso do poder político e econômico, que resultara na inelegibilidade por três anos (cfr. art. 22, XIV, da LC n. 64/90) dos representados, certo é que o aludido prazo expirou em 1º.10.2003, sendo patente, nos termos da jurisprudência desta Corte, perda de objeto da ação” (TSE - AAG 3493, de 14.10.2003).

15: “A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE É PACÍFICA NO SENTIDO DE QUE O PRAZO DE INELEGIBILIDADE CONTA-SE DAS ELEIÇÕES EM QUE OCORRERAM OS FATOS ABUSIVOS, DEPENDENDO PARA SUA APLICAÇÃO QUE TENHA OCORRIDO O TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO” (TSE - AAG 1123, de 31.08.1998).

16: “Para a configuração da prática do abuso de poder haverá de ser verificada a potencialidade de os fatos influenciarem no resultado do pleito, por meio de investigação judicial eleitoral da Lei das Inelegibilidades” (TSE - AAG 4081, de 25.09.2003).

concorrentes no procedimento eletivo, vindo a desvirtuar a relação de confiança que norteará a relação entre governante e governados, importarão no inexorável comprometimento da legitimidade do mandato político obtido por aquele que obtiveram êxito no pleito. O comprometimento da normalidade deste conduz à ilegitimidade de seus efeitos, caracterizando-se esta última pela dissonância existente entre a vontade popular e o resultado das eleições¹⁷.

Nessa linha de raciocínio, é forçoso concluir que o caminho da construção de eleições legítimas ainda precisa ser percorrido neste País, embora, como veremos ao final, já tenhamos iniciado a caminhada, por meio do recente e inédito envolvimento da sociedade civil organizada no processo de depuração dos mecanismos de seleção eleitoral.

Para maior compreensão dos limites do sistema eleitoral brasileiro, faz-se necessária rápida digressão histórica.

As três fases evolutivas do processo eleitoral brasileiro¹⁸

Fase I - O sistema de verificação de poderes

Entre a Colônia e a Primeira República, o País conviveu com o denominado “sistema de verificação de poderes”, por meio do qual o

17: Abuso de Poder nas Eleições. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2000. p. 2 (261 pp.).

18: A divisão evolutiva do processo eleitoral brasileiro em três fases, por mim elaborada, leva em consideração as alterações ocorrentes sobre a essência da operacionalização dos sistemas eleitorais utilizados. Outras classificações foram realizadas por diferentes autores. Joel José Cândido registra que “Diversos autores pesquisaram a legislação eleitoral brasileira nos principais períodos de sua história, analisando seu conteúdo e influência em nossos vários sistemas eleitorais. Aroldo Mota classifica em cinco fases históricas o elenco de leis que enumera: “1) Império. 2) na 1ª República (1889-1930). 3) na 2ª República (1930-1945). 4) na 3ª República (1945-1964) e na 4ª República (1964 até nossos dias”. Pinto Ferreira classifica em quatro fases: “Império, Primeira República, após 1930 e leis mais recentes”. Citadini em três, em três: “Pode-se dividir a legislação eleitoral no Brasil em três fases distintas: a primeira, inclui todo o período do Império até a Proclamação da República; a segunda, o período compreendido pela

processo eleitoral era presidido pelos membros do Parlamento¹⁹.

No plano da legalidade, podem ser citados, exemplificativamente, os seguintes instrumentos:

- Lei dos Círculos, de 1853, em que por mero decreto se definiram áreas de divisão territorial para fins eleitorais, quando para o caso a Constituição de 1824, em seu art. 97, já exigia a promulgação de lei específica;
- Lei do Terço, de 1875, que fixava antecipadamente a proporção das vagas a serem ocupadas pela oposição;
- Lei Saraiva, de 1881, que tornou diretas as eleições, antes em dois graus, mas trouxe maiores exigências para a comprovação da renda, necessária ao exercício do voto censitário;
- Lei Rosa e Silva, de 1904, que autorizava o “voto a descoberto”²⁰.

São dessa época as “eleições a bico de pena”, nas quais quem de fato escolhia os novos mandatários não eram os eleitores, mas os mesários que, sozinhos ou com o concurso de falsários, alguns profissionais, elaboravam as atas reveladoras do “resultado” da eleição.

Era comum o voto dos mortos e daqueles que não mais residiam na vila. Por séculos não votaram as mulheres, os negros, os mendigos e os analfabetos.

Em certa época, os eleitores eram esperados à boca das urnas por agressores mercenários, conhecidos, conforme a região, como “capoeiras” (Bahia), “cerca-igrejas” (Ceará) ou “cacetistas” (Rio de Janeiro).

É de Costa Porto o seguinte registro:

República Velha, que vai da sua instauração em 1889 até a Revolução de 1930; a terceira, o período inaugurado com a Revolução de 1930 até os dias atuais”. Hilda Soares Braga, numa ótima monografia, dividiu esse mesmo estudo nos seguintes períodos: “Colônia; Império (1822-1889); República Velha (1889-1930); Revolução de 1930; Estado Novo (1937-1945); Redemocratização (1945-1964); Regime Militar (1964-1985) e Nova República (Direito Eleitoral Brasileiro. 11ª Ed. Bauru, SP; EDIPRO, 2004. pp. 25-26 (608 pp.).

19: Interessantíssimo trabalho sobre o tema foi desenvolvido pelo jurista Afrânio Faustino de Paula Filho (Sistemas de Controle do Processo Eleitoral. Rio de Janeiro, Editora Lúmen Júris, 1998. 258 pp.).

20: Walter Costa Porto. Dicionário do Voto. Brasília, Editora Universidade de Brasília. 2000. 475 pp.

“No final do Império, os capoeiras participavam ativamente das campanhas eleitorais, atemorizando os votantes contrários. José Murilo de Carvalho lembra o depoimento de diplomata francês, para quem as eleições, de então, eram resolvidas a porrete, a faca e a revólver, sendo os capoeiras agentes eleitorais muito úteis: ‘votavam um número indefinido de vezes, impediam de votar os adversários de seu chefe, em caso de reclamações ou resistência recorriam à *ultima ratio* certos da impuniidade garantida pelos chefes políticos’”²¹.

A violência que promoviam não raro evoluía para as punhaladas e tiros de bacamarte. Os cacetistas “eram grupos armados que repeliam, da porta das matrizes, os votantes da oposição”²². Costa Porto nos lembra que o ano de 1840, no Rio de Janeiro, entrou para a história como aquele em que se deram as “eleições do cacete”²³.

A oposição possuía representação pífia:

“Nas eleições de 1848, o novo governo, dirigido pelo Conservador Araújo Lima, reduziu a bancada liberal a apenas um deputado”.

“Na oitava legislativa do Império, a Câmara de 1850-2, de maioria esmagadoramente conservadora, só um liberal foi reconhecido, Bernardo de Souza Franco. Em 1852, os conservadores, com Itaboraí à frente do Gabinete, obtiveram a unanimidade na Câmara (...)”²⁴.

Entre o Decreto de 26 de março de 1824 e a Lei Saraiva, de 1881, a recepção de votos era realizada no interior dos templos católicos. Pretendia-se, com isso, que, por devoção e respeito, ali não se perpetras-

21: Idem. p. 98-99.

22: Idem. p. 87.

23: Idem. p. 87.

24: Idem. p. 88.

sem atos de violência contra os eleitores. A estratégia restou, todavia, frustrada. No Ceará, ficaram conhecidos como “cerca-igrejas” as hordas que, sob paga dos coronéis, invadiam os templos e por vezes faziam uso das próprias imagens e castiçais para ameaçar e agredir quem pretendesse exercer o direito de voto.

Relativamente às eleições de 1889, Joaquim Nabuco eternizou o seguinte relato:

“Uma vez, por exemplo, entrei na casa de um operário, empregado em um dos arsenais, para pedir-lhe o voto. Chamava-se Jararaca, mas só tinha de terrível o nome. Estava pronto a votar por mim, tinha simpatia pela causa, disse-me ele; mas votando, era demitido, perdia o pão da família; tinha recebido a *chapa de caixa* (uma cédula marcada com um segundo nome, que servia de sinal), e se ela não aparecesse na urna, sua sorte estava liquidada no mesmo instante (...)”²⁵.

Se mesmo após a utilização de alguns ou de todos esses mecanismos o resultado eleitoral não fosse o esperado, restavam outras opções aos da situação, cuja eleição tão esperada não sobreviera, aplicava-se o “esguicho” (ou complementação fraudulenta da votação faltante); aos opositoristas mais indesejáveis restava a “degola” (ou a pura e simples retirada de seus nomes da lista dos eleitos).

A denominada “República Oligárquica” (1894-1930) foi definida pelo *coronelismo* (hegemonia local das elites rurais), pela *política dos governadores* (não-interferência da Presidência nos assuntos locais) e pela *política do café com leite* (sucessão presidencial entre mineiros e paulistas por acordo entre as oligarquias de ambos os Estados).

Cavalcanti e outros explicam a formação do fenômeno do *coronelismo*:

“Ao término da estamentação militar, a classe dos proprietários rurais (o latifúndio caracterizava o regime

25: Minha Formação. Rio de Janeiro, Topbooks Editora, 1999. p. 187. 254 pp.

territorial) ficou sendo o único estrato dominante ao nível federal, pois já o era, desde o início da República, nos planos municipal e estadual. Sabemos que, com o colapso do mecanismo centralizador do Império, o velho *princípio territorial* (agora reforçado pela pujante expansão do cafeicultores) emergiu irresistível e naturalmente. Logo que se ausenta, com o 15 de novembro, a pressão imperial, surgirá nos municípios, como chefe político local, o potentado rural mais forte, podendo ter havido ou não concorrência em torno dessa hegemonia. Como veremos, serão os chefes das dominações nesse plano, e apenas nesse, que receberão o nome de *coronéis* (...)”²⁶.

Esse quadro político, marcado pela pressão local do poder econômico baseado na concentração fundiária, funcionou como a base de *legitimidade* da supremacia política dos grandes proprietários. Daí a conclusão de Walter Costa Porto de que “Em nossa 1ª República, todas as análises, quer a de enfoque do coronelismo (‘forma peculiar de manifestação do poder privado’), como o queria Victor Nunes Leal (...), quer a partir do enfoque clientelista, a partir da manipulação de bens públicos, indicam o falseamento da representação política pelo abuso do poder”²⁷.

Com o início da industrialização, começou a alteração da matriz econômica e social.

Logo surgiu o *movimento operário*, iniciado sob inspiração anarquista e posteriormente conquistado pelas idéias do marxismo.

Surgiram as primeiras reivindicações de reformulação do sistema eleitoral.

Em obra datada de 1922 (dez anos antes da criação da Justiça Eleitoral), Edgard Costa já proclamava, referindo-se às mesas encarregadas do serviço eleitoral:

26: Themístocles Brandão Cavalcanti. Miguel Ulhôa Cintra, Armando de Oliveira Marinho e Helvécio de Oliveira Azevedo. P Voto Distrital no Brasil. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1975. p. 168 (381 pp.).

27: Walter Costa Porto. Obra citada. p. 21.

“Estas mesas, organizadas em regra por elementos partidários, não oferecem as mesmas garantias de isenção e imparcialidade que oferecem as presididas por juizes, alheios e indiferentes que são ao resultado do pleito, as quaes, cada vez mais, à medida que for crescendo o corpo eleitoral, ficarão em minoria”²⁸.

E conclua:

“É necessário, portanto, urgentemente, um aumento do número de mesas presididas por autoridades judiciárias; quanto maior fôr esse número, quanto mais preponderarem ellas sobre as constituídas, exclusivamente, por eleitores, tanto maior será o coefficiente da verdade eleitoral”²⁹.

O Tenentismo (1922-1927)³⁰ representou a insatisfação das classes médias, revelado pela repulsa à corrupção e à fraude eleitoral e tendo por objetivos declarados o fim da República das Oligarquias, a deposição do Presidente e a autonomia do Exército.

A política do café com leite teve seus estertores em 1929, com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque.

Era o prenúncio de uma nova ordem social e econômica decorrente do surgimento de outros atores no cenário brasileiro, fator que provocaria a mudança do modelo político vigente.

Fase II – Com a Nova República, nasce a Justiça Eleitoral

A crise política e econômica propiciou a tomada do poder, em 1930, pela Aliança Liberal, encabeçada por Getúlio Vargas. Dentre os motivos externos do golpe de Estado estava a alegação de fraude nas eleições daquele ano, vencidas oficialmente por Júlio Prestes (candi-

28: Promptuário da Legislação Eleitoral. Rio de Janeiro. Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1922. p. 17 (520 pp.).

29: Idem. p. 18.

30: 18 do Forte de Copacabana (1922), a revolta paulista (1924) e a coluna Prestes (1924-1927).

dato do Presidente Washington Luís), em eleições cujo resultado fora de fato completamente adulterado.

“Os defensores da Aliança Liberal apresentavam-na como um movimento civil, baseado na coligação de três estados liberais, sem quaisquer conotações regionalistas. A campanha aliancista e o movimento de 1930 seriam decorrência do sistema político da República Velha. Esses autores criticavam sobretudo a hipertrofia do Poder Executivo, a fraude eleitoral e o esquema de escolha de candidatos. Os defensores da candidatura oposicionista de Getúlio Vargas rejeitavam a forma como Washington Luís encaminhara a candidatura Júlio Prestes. A Aliança era apresentada sob um ângulo regenerador, onde predominava a idéia de corrigir o sistema político, renovar os costumes, restaurar as práticas da democracia, fazer, enfim, com que o regime republicano voltasse às suas origens. Os aliancistas se apresentavam como liberais e era com este ideário que pretendiam salvar a República”³¹.

Na verdade, a “Revolução” fundou um pacto entre as elites brasileiras, não mais representadas com exclusividade pelas oligarquias rurais de Minas Gerais e São Paulo.

Luiz Werneck Vianna dilucida esse momento:

“A revolução de 1930 consistiria, pois, em um retorno às raízes patrimoniais, obedecendo ao movimento oculto das estruturas, e não em uma invenção com que os dirigentes da ordem burguesa, diante da crise de legitimidade da Primeira República, teriam ampliado o alcance da universalização do Estado, impondo-lhe maior autonomia quanto à esfera dos interesses — no caso, os

31 DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO. CPDOC - Fundação Getúlio Vargas. Verbetes: Revolução de 1930.

dominantes em São Paulo —, a fim de permitir a incorporação ao sistema da ordem dos personagens emergentes da vida urbana, como militares, empresários, operários e intelectuais. O que teria sido o feliz interregno 1889-1930, quando os interesses encontraram representação na política e conformaram o Estado, no contexto institucional da Carta americana de 1891 e do sistema de dominação formalmente racional-legal dela derivado, foi, como sabido, o momento republicano em que a esfera pública foi apropriada pela esfera privada e em que se solidarizou aquele sistema de dominação com a ordem patrimonial pela via do sistema político do coronelismo”³².

Nesse instante histórico particularmente importante, surgiu a Justiça Eleitoral, como instrumento da redimensionamento dos mecanismos de seleção dos postulantes ao exercício do poder político.

O discurso da superação da fraude eleitoral, mazela apresentada como um dos fundamentos da Revolução de 30, exigiria novo modelo de direção do processo eletivo, sendo então adotado do *sistema jurisdicional*.

Surgia a Justiça Eleitoral.

Desde o início, porém, à Justiça Eleitoral foi concedido um papel de mero instrumento de legitimação – e não de depuração – do processo eletivo.

Daí a denúncia de Fávila Ribeiro:

“É ainda com base nesses componentes anacrônicos que se revela facilitada a infiltração do poder econômico, com negociações de votos por atacado, em que compradores e vendedores não ficam expostos a sanções legais. Pode toda a operação ser concentrada com bastante antecedência e longe do local de votação, como pacto de confraria, sem deixar vestígios e sem a presença de testemunhas”³³.

32 Weber e a interpretação do Brasil. Artigo (em www.gramsci.org/arquiv35.htm).

33 Direito Eleitoral. 5ª Ed. Rev. e ampl. Rio de Janeiro, Forense, 1998. p. 137 (762 pp.).

O Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, instituiu a Justiça Eleitoral, pondo fim ao *sistema de verificação de poderes* no Brasil. A Constituição de 1934 foi a primeira a dar abrigo à Justiça Eleitoral, que, todavia, seria extinta três anos depois, pela Constituição de 1937.

Com a redemocratização do País, em 1946, a Justiça eleitoral voltou à Constituição.

A cédula oficial e a folha individual de votação só vieram a aparecer em 1955³⁴. Até então, competia aos próprios partidos políticos a confecção das cédulas.

Com a ditadura militar, a partir de 1964, foi mantida a Justiça Eleitoral, suprimindo-se, embora, o voto direto para Presidente da República e institucionalizando-se a cassação de direitos políticos.

Já sob a égide da Constituição de 1988 surgiram algumas novidades. Juntas, a nova Lei dos Partidos Políticos (1995), a Lei das Eleições editada em 1997 (que dotou as normas eleitorais de maior estabilidade, pondo fim às denominadas *leis do ano*) e a universalização da coleta eletrônica do voto superaram, apesar de suas imperfeições, algumas das mais graves máculas do passado do nosso Direito Eleitoral.

Essa fase terminou entre 1998 e 1999, com o início da mobilização da sociedade civil em torno da qualidade do processo eleitoral.

III – Os movimentos sociais e a reconstrução da jurisprudência e da normatividade eleitorais

A falta de aprimoramento do sistema legal, a ineficiência da Justiça Eleitoral e, por vezes, o comprometimento dos seus integrantes com as elites locais (por ação ou omissão), o grave quadro de exclusão social e o completo afastamento da sociedade civil do controle e fiscalização do processo eleitoral, "oficializaram", ao longo da história da Justiça Eleitoral, a prática do abuso de poder como instrumento de conquista

34: "Em 1955, a Lei nº 2.550 criou a folha individual de votação, por iniciativa do Presidente do TSE, Ministro Edgar Costa. Nesse mesmo ano a Lei nº 2.582 instituiu a cédula oficial para as eleições presidenciais, estendida às eleições proporcionais pela Lei nº 2.962, de 30 de novembro de 1956. Foram essas as únicas mudanças no período que, à semelhança da república velha, sob o Governo Wenceslau Braz, consistiu em tentar aprimorar a forma sem tocar na substância" (Geraldo Mesquita Junior. *O Voto no Brasil*. Brasília, Editora do Senado, 2003. p. 18 (25 pp.).

de vitórias eleitorais.

As formas mais usuais desse abuso eram *compra de votos* e o uso da máquina governamental com fins eleitorais.

Um grande passo foi dado, em 1999, contra esta forma de agressão eleitoral, por meio da aprovação do primeiro projeto de lei de iniciativa popular da história do Brasil: a Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999.

A experiência revelou inédita combinação entre mobilização social e intervenção direta sobre a institucionalidade.

O propósito inicial do movimento era o de chamar a atenção para a maneira aberta como eram praticados os atos de corrupção da vontade do eleitorado. Entretanto, com a adesão de mais de um milhão de assinaturas, o projeto de lei de iniciativa popular acabou aprovado.

Em 10 de junho de 2002, foi fundado o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, uma rede composta por 90 entidades da sociedade civil de âmbito nacional³⁵.

Nos quatro primeiros anos de aplicação da Lei 9840 cerca de cento e trinta candidatos a vereador, prefeito, deputado estadual, deputado federal e senador viram contra si proferidas sentenças em que se reconhecia a prática da captação ilícita de sufrágio (denominação legal da “compra de votos”). Desse total, aproximadamente 80% já foram afastados dos cargos.

A verdadeira inovação contida na Lei nº 9.840/99 foi o caráter administrativo de suas normas, que possibilitou a rápida apuração da *compra de votos* e do uso eleitoral da máquina administrativa (formas de abuso de poder econômico e político).

O Tribunal Superior Eleitoral afirmou, de logo, a constitucionalidade da referida lei³⁶ e abriu a oportunidade para a adoção das seguintes e inéditas orientações:

35: “Ocorre que, se a formação de Comitês Municipais 9840 atendia às características das eleições passadas, realizadas exclusivamente em âmbito municipal para escolha de Prefeitos e Vereadores, o mesmo não ocorre este ano, em que estarão em disputa cargos definidos pelo eleitorado nacional (no caso do Presidente e Vice-Presidente da República) e dos Estados (Governadores, Senadores, Deputados Federais e Estaduais)” (Márlon Jacinto Reis. As Eleições de 2002, os Comitês 9840 e a Fiscalização Popular das Eleições. Artigo publicado em: www.lei9840.org.br/artigos/index.php?id=3).

36: “A jurisprudência deste Tribunal Superior está consolidada quanto à constitucionalidade do art. 41-A da Lei das Eleições, que não estabelece hipótese de inelegibilidade e possibilita a imediata cassação de registro ou de diploma (Acórdãos nºs. 16.644 e 3.042)” (REspE nº 21.248 – SC).

- a) execução imediata das decisões judiciais, com a rápida aplicação das medidas de cassação do registro ou do diploma³⁷;
- b) desnecessidade de prova de influência no resultado das eleições, bastando a comprovação do fato, independentemente de suas repercussões³⁸;
- c) desnecessidade do ajuizamento de outra demanda para o cumprimento da medida de cassação³⁹.

Registre-se o fato de que a alteração do comportamento da Justiça Eleitoral não foi fruto apenas da alteração legislativa, como também da cobrança social inaugurada pela mobilização ocorrida. Em alguns acórdãos do TSE podem ser encontradas passagens que bem elucidam os reflexos dos fatos sociais que circundaram a edição da Lei 9840:

O acórdão do TRE referiu-se ao art. 41-A da Lei nº 9.504/97 apenas para registrar a nova postura ético-moral da sociedade e as mutações da Ciência do Direito, tal como o advento do dispositivo citado na legislação eleitoral, mediante lei de exclusiva iniciativa popular (fl. 454) (REspE nº 21.176-AL).

Como observei no precedente já citado (MC nº 970), as alterações da Lei nº 9.504, de 1997, entre as quais consta a introdução do art. 41-A, vieram ao encontro da

37: Na hipótese prevista no indigitado art. 41-A da Lei nº 9.504/97, o escopo do legislador é o de afastar imediatamente da disputa aquele que no curso da campanha eleitoral incidiu no tipo "captação ilegal de sufrágio". (REspE nº 19.644 – SE).

38: "Para a configuração do ilícito previsto no referido art. 41-A, não é necessária a aferição da potencialidade de o fato desequilibrar a disputa eleitoral, porquanto a proibição de captação de sufrágio visa resguardar a livre vontade do eleitor e não a normalidade e equilíbrio do pleito, nos termos da pacífica jurisprudência desta Corte (Acórdão nº 3.510)" (REspE nº 21.248 – SC).

39: "A decisão regional ajusta-se à jurisprudência deste Tribunal, firmada no sentido de que a decisão que julga procedente representação para apuração de captação vedada de sufrágio, prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, deve ter cumprimento imediato, cassando o registro ou diploma, se já expedido, bem como aplicando multa. Logo, é desnecessária a interposição de recurso contra expedição de diploma ou de ação de impugnação de mandato eletivo, uma vez que o dispositivo mencionado não versa sobre inelegibilidade (Ac. Nº 21.022, rel. Min. Fernando Neves, DJ de 7.2.2003; Ac nº 19.644, rel. Min. Barros Monteiro, DJ de 14.2.2003; Ac. nº 21.169, relª. Min. Ellen Gracie, DJ de 26.9.2003)" (REspE nº 3.941/AP).

vontade da sociedade de ver rapidamente apurados e punidos os ilícitos eleitorais. Neste caso, o interesse a prevalecer é o de afastar imediatamente da disputa aquele que, no curso da campanha eleitoral, tenha incidido no tipo captação de sufrágio vedada por lei. Por isso, o legislador, diferentemente de quando tratou das declarações de inelegibilidade, não condicionou ao trânsito em julgado os efeitos da decisão que cassa diploma por transgressão ao referido art. 41-A. (MC nº 994 – MT).

“(…) Já tive a oportunidade de externar esse entendimento – não só a S. Exa., mas também a este Plenário – de que a norma constante do art. 41-A, na realidade, representa um avanço na Justiça Eleitoral, merecendo o prestígio de quantos buscam a boa aplicação da lei eleitoral e com o aprimoramento do sistema eleitoral” (Min. Sálvio de Figueiredo, na MC nº 1.049).

O primeiro momento histórico em que a sociedade civil interveio na qualidade do processo eleitoral, visando ao afastamento das modalidades de abuso mais utilizadas de corrupção da vontade do eleitorado, foi esse inaugurado pela mobilização que culminou com a edição da Lei nº 9.840/99 e a criação do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

Conclusão

O abuso do poder econômico e político nas eleições brasileiras está diretamente relacionado aos elevados índices de exclusão social.

A manutenção do poder político pela detenção dos postos formais é muitas vezes conseguida mediante a quebra do *princípio da igualdade*.

Muito ampla é a variedade de fatos que caracterizam o abuso de poder nas eleições. Suas origens provêm da base econômica e social do País, em consequência de opções que privilegiaram a divisão e redivisão do poder entre as elites.

A partir de 1998, quando teve início a mobilização que culminou

com a criação, em 2002, do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, a sociedade civil brasileira deu início a uma ação voltada a influir no Direito Eleitoral e na cultura das comunidades e instituições com vista ao estabelecimento de padrões éticos mínimos ao longo do processo eleitoral.

Referências bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 9ª ed. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992. 216 pp.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Vol. 2. 12ª ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2004. 656 pp.
- PONCHMANN, Márcio A Exclução Social no Brasil. Artigo. 8 pp.
- FOLHA DE SÃO PAULO, edição de 20 de maio de 2003, em www.folha.com.br.
- LESTIENNE, Bernard; Milesi Rosita e Guertechin, Thierry Linard de (orgs.). *População e pobreza*. São Paulo, Edições Loyola, 2003. p. 23 (149 pp.).
- COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 3 Edição. Belo Horizonte, Del Rey, 2000. 565 pp.
- ACÓRDÃO TSE – AAG 3493, de 14.10.2003.
- ACÓRDÃO TSE - AAG 1123, de 31.08.1998.
- ACÓRDÃO TSE – AAG 4081, de 25.09.2003.
- ACÓRDÃO TSE – REspE nº 21.248 – SC.
- ACÓRDÃO TSE – REspE nº 19.644 – SE.
- ACÓRDÃO TSE – REspE nº 21.248 – SC.
- ACÓRDÃO TSE – REspE nº 3.941 – AP.
- Abuso de Poder nas Eleições*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2000. 261 pp.
- CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 11ª Ed. Bauru, SP; EDIPRO, 2004. pp. 25-26 (608 pp.).
- PAULA FILHO, Afrânio Faustino de. *Sistemas de Controle do Processo Eleitoral*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Júris, 1998. 258 pp.
- PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. Brasília, Editora Universidade de Brasília. 2000. 475 pp.

- NABUCO, Joaquim. *Minha Formação*. Rio de Janeiro, Topbooks Editora, 1999. 254 pp.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão; CINTRA, Miguel Ulhôa; MARINHO, Armando de Oliveira e AZEVEDO, Helvécio de Oliveira. *O Voto Distrital no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1975. 381 pp.
- COSTA, Edgard. *Promptuário da Legislação Eleitoral*. Rio de Janeiro. Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1922. 520 pp.
- DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO. CPDOC - Fundação Getúlio Vargas. Verbetes: Revolução de 1930.
- VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. Artigo publicado em www.gramsci.org/arquiv35.htm.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5ª Ed. Rev. e ampl. Rio de Janeiro, Forense, 1998. 762 pp.
- MESQUITA JUNIOR, Geraldo. *O Voto no Brasil*. Brasília, Editora do Senado, 2003. 25 pp.
- REIS, Márlon Jacinto. As Eleições de 2002, os Comitês 9840 e a Fiscalização Popular das Eleições. Artigo publicado em: www.lei9840.org.br/artigos/index.php?id=3.



Paginas Blancas



A força da sociedade civil e a construção do contra-poder

Alberto Teixeira

“É preciso criar uma sociedade civil humanitária, que supere sua forma atual, castradora dos direitos dos cidadãos, mergulhada em uma crise do contrato social.”

Prof. Boaventura de Souza Santos¹

Uma Introdução

O presente trabalho discute as relações entre Estado e Sociedade e as possibilidades e potencialidades da sociedade civil na construção de uma governabilidade para o Desenvolvimento Humano Sustentável (DHS). Partimos do princípio de que este objetivo será inatingível se tivermos uma “Sociedade Civil sem Estado” ou se tivermos um “Estado sem Sociedade Civil”; entretanto, não é qualquer Estado ou qualquer sociedade civil que é necessário para a construção do objetivo acima citado. Desejo este, que para uns é possível de ser concretizado e, para outros, não passa de uma utopia ou de “um sonho em uma noite de verão” no embalo de uma “rede” nos sertões ou nas florestas ou nas lindas praias do nosso Brasil. Defendemos a idéia de que para a realização de um Brasil brasileiro com DHS não é suficiente a

1: In: (CATTANI, 2001: 63)

“reinvenção” da Sociedade Civil ou simplesmente a “reforma” do Estado, pois é um processo complexo e longo que passa pela redefinição de poderes, pela redefinição de valores éticos-políticos, pela acumulação e/ou redução de poderes, por parte dos diferentes atores que estão atuando no jogo social; pela mudança da cultura do individualismo e pela mudança do modo de produção, de consumo e de distribuição da riqueza que hoje prevalece. Estas são questões relevantes que mereceu uma reflexão por parte de todos nós que sonhamos com um outro Brasil. Neste trabalho, o nosso objetivo é reunir um conjunto de conceitos e idéias que possibilitem a realização de uma ação reflexiva sobre a Sociedade Civil brasileira, suas relações e seu poder para o fortalecimento de uma governabilidade democrática favorável ao DHS. Acreditamos que esta contribuição possa ser útil para a “usina de idéias” dos brasileiros que desejam construir, como dizia Darcy Ribeiro, um Brasil que deixe de ser um moinho de “gastar gente”; um Brasil que, com o seu povo com vocação mais humana e produto de todas as raças, possa criar uma sociedade solidária inspirada na propensão indígena para o convívio cordial e para a reciprocidade. Construir um Brasil que faz falta ao mundo, “*realizado em suas potencialidades de civilização tropical, mestiça e solidária, que não pede nada a ninguém, mas muito pode dar. Temos tudo para isto.*”²

1 A Sociedade Civil e o Poder

“No capitalismo contemporâneo, bem como em qualquer outro sistema de classe, o poder político deriva da sociedade civil. (...) A sociedade civil é o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõe os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos.”

Prof. Bresser Pereira³

Ao verificar diferentes estudos, é fácil constatar que expressões como sociedade civil, Poder e Estado, trazem um grande leque de significa-

2: Ver: (RIBEIRO, 1995: 12-15)

3: Ver: (PEREIRA, 1995: 91)

dos utilizados pelos diferentes atores e autores envolvidos. Logo nos levam a nos perguntar, por exemplo, sobre que poder estamos falando? A que sociedade civil estamos nos referindo? É a sociedade civil que inclui o Estado, como defendia o filósofo inglês Locke, ou é a sociedade civil como lugar das lutas sociais e onde se definem as ações, as propostas coletivas? Isto nos parece indicar que a sociedade civil da qual o Banco Mundial fala não é a mesma que o Movimento dos Sem-Terra (MST) fala; como também, que a o tema aqui abordado não pode ser desenvolvido somente contrapondo o Poder do Estado X poder da Sociedade Civil, pois é algo muito mais complexo e que merece uma reflexão muito mais abrangente. Desse modo, entendemos como necessário conhecer pelo menos algumas perspectivas sobre os conceitos de Sociedade Civil e Poder.

Qual a Sociedade Civil?

Norberto (Bobbio, 1990: 49) nos diz que ao longo da história a expressão sociedade civil foi utilizada com diferentes significados e inclusive entre si conflitantes; mas “o significado que predominou foi o de sociedade política ou Estado, usado porem em diversos contextos conforme a sociedade civil ou política tenha sido diferenciada da sociedade doméstica, da sociedade natural, da sociedade religiosa.” Segundo o mesmo autor, Rousseau considerava que a sociedade civil tinha o significado de sociedade civilizada, entretanto entendia que representava um momento negativo do desenvolvimento histórico; Já Hegel entendia que a sociedade civil representava apenas um momento no processo de formação do Estado e não compreendia o Estado em sua totalidade; Karl Marx já via na esfera da sociedade civil exclusivamente as relações materiais ou econômicas e, “não apenas separa a sociedade civil do Estado, como dela faz o momento ao mesmo tempo fundante e antitético.” Já Antonio Gramsci, mantém a distinção entre sociedade civil e Estado “desloca a primeira da esfera da base material para a esfera superestrutural e dela faz o lugar da formação do poder ideológico distinto do poder político estritamente entendido e dos processos de legitimação da classe dominante.” (...) Acrescenta o autor que “A contraposição entre sociedade civil e Estado continua a ser de uso corrente, sinal de que reflete uma situação real.” Os dois processos- o

Estado que se faz sociedade e da sociedade que se faz Estado- são contraditórios e,

“Representam bem as duas figuras do cidadão participante e do cidadão protegido que estão em conflito entre si às vezes na mesma pessoa: do cidadão que através da participação ativa exige sempre maior proteção do Estado e através da exigência de proteção reforça aquele mesmo Estado do qual gostaria de se assenhorear e que, ao contrário, acaba por se tornar seu patrão. Sob este aspecto, sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna (BOBBIO, 1990: p. 51-52).”

Nogueira (2003) considera a Sociedade Civil como um recurso democrático e um espaço público para a organização de hegemonias, na perspectiva de Antonio Gramsci. Outros, como os reformistas “liberais”, a consideram como um recurso gerencial de políticas governamentais, situando-a entre o Estado e o mercado. A idéia da esfera pública “não estatal” defendida por Bresser Pereira nos parece que se enquadra nesta visão.⁴

A Sociedade Civil pode ser também caracterizada por um conjunto de ações coletivas que apresentam o potencial de exercer o poder político no sentido de causar impacto ou alterar tanto a institucionalidade política quanto as relações sociais. Ela é plural, engloba diversos projetos e práticas, relacionadas tanto à construção e ampliação da democracia quanto às práticas reprodutoras de relações de dominação. (...) Relativiza-se, assim, a tese da Sociedade Civil como pólo de virtude na luta pela democratização do País (GECD / Unicamp: 1999).

Quanto aos atores sociais que atuam na Sociedade Civil, podemos citar movimentos sociais (agentes centrais) e grupos sociais, associações, organizações, fóruns, comissões etc. que vão construindo acumulando ou desacumulando poder, vão conquistando espaços de atuação e

4: Ver: (PEREIRA, 1999).

vão atuando dentro de um novo padrão de cidadania (ativa) como sujeitos ativos e políticos, que fazem política, que lutam para “ter o direito a ter direito” e para expandir os direitos já conquistados ou para criar outros direitos. É bom frisar que na esfera da Sociedade Civil, habitualmente também é “incluído o fenômeno da opinião pública, entendido como a pública expressão de consenso e de dissenso com respeito às instituições, transmitida através da imprensa, do rádio, da televisão etc.” (BOBBIO, 1990: 37).

No que se refere ao poder da Sociedade Civil na perspectiva de Habermas, os atores sociais que nela atuam não possuem poder político ou administrativo.

“Dispõe apenas de uma forma mediatizada de geração de poder. Isto é, a influência destes sobre a política consubstancializa-se nas mensagens que, percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançam os núcleos decisórios. Desta forma, procura-se afastar a idéia de que a sociedade civil possa assumir as funções que cabem ao Estado” (COSTA, 1995: 60).

A Sociedade Civil e suas relações

A disputa por poder acontece tanto no interior do Estado como no seio da Sociedade como um todo (família, sindicato, partido político, mídia, UDR, MST etc.) e a Sociedade Civil funciona como uma arena onde as ações e práticas de seus atores se diferenciam. A sua lógica, diferente do mercado, não é lucro, e se remete às lógicas comunicativas que envolvem as disputas entre os atores da sociedade civil; todavia, advertem os autores, a lógica do lucro pode invadir a lógica da sociedade civil.”(GECD /Unicamp, 1999). Sobre este risco, o sociólogo Boaventura de Souza Santos, no Fórum Social Mundial de Porto Alegre (2001), diz que a Sociedade Civil tinha aceito a lógica do mercado e com isto produziu um tipo de autoritarismo que fez com que o “Estado-providência dos cidadãos” passasse a ser o “Estado-providência das empresas”, gerando mais e mais exclusão e alimentando sem dúvida o que ele denomina de “fascismo social” (CATTANI, 2001: 63).

Outras Visões sobre Sociedade Civil

O sociólogo belga François Houtart advertia em sua fala, no Fórum Social Mundial (FSM) de 2001⁵, que não se pode considerar que a Sociedade Civil de que o Banco Mundial fala tem o mesmo significado que da SC a que os movimentos sociais se referem. Diz Houtart que há pelo menos três visões sobre o papel da Sociedade Civil (SC) no mundo atual. Para a burguesia, a Sociedade Civil é um elemento fundamental para sua estratégia de classe. Ela é o lugar do desenvolvimento das potencialidades do indivíduo e do exercício das liberdades, entre elas a liberdade de empresa. E, nesta concepção, o mercado não é uma relação socialmente construída, é um fato da natureza, e a “a empresa é o pivô da Sociedade Civil”; já a igreja propaga o conceito “angelical” de que a SC é composta apenas por pessoas que querem o “bem”, ela é “forjada pelo mercado nas relações desiguais e o espaço público é monopolizado pelas forças sociais”; Por fim, há a concepção de SC como o espaço de lutas de classes, numerosas, particulares, fragmentadas e alimentadas pelo desenvolvimento econômico. Uma “SC Popular que é a dos grupos sociais desfavorecidos ou oprimidos, que pouco a pouco experimentam e descobrem as causas de sua situação.” Nesta concepção analítica ou popular da Sociedade Civil que fala François Houtart, ela é “um lugar onde se produzem as desigualdades sociais e que existem em seu seio instituições e organismos que representam interesses de classe muito divergentes.” (p. 3)

Isto nos leva a nos perguntar: qual a sociedade civil que queremos potencializar, para conquistarmos um Brasil com desenvolvimento humano Sustentável?

Qual o Poder ou Poderes?

Como já nos referimos, há diferentes definições e entendimentos sobre o que é poder nas diferentes fases da história da humanidade. Desde a definição de Bertrand Russell (1937), que diz que o poder consiste na “produção dos efeitos desejados”, até a conhecida definição relacional de Robert Dahl (1963, trad. It. p. 68), que considera

5: Ver: (HOUTART, 2001).

a “A influência” como um conceito mais amplo do que incorpora o de poder. E a define como: “uma relação entre atores, na qual um ator induz outros atores a agirem de um modo que, em caso contrário, não agiriam”. Diz Norberto Bobbio que esta definição é estritamente ligada ao conceito de liberdade e que estes dois conceitos podem ser definidos um negando o outro, ou seja, o Poder do ator A implica a não-liberdade do ator B; a liberdade do ator A implica o não-poder de B.⁶

Já para Michel Foucault (1992), o poder é uma prática social constituída historicamente. Ele não está localizado especificamente na estrutura social e não existe em si. Existem, sim, práticas ou relações de poder. O poder é algo que se exerce, que se efetua, que se disputa, que funciona, não é uma relação unívoca ou unilateral. Não é um objeto, uma coisa nem uma relação unilateral e não tem como centro o Estado. O que existe são várias formas de exercício do poder em diferentes pontos da estrutura social, tendo os micropoderes integrados ou não ao Estado. Portanto, não devemos considerar que o Estado é o único centro do poder.

O poder é do Estado?

Segundo Bobbio (1996), há um entendimento de que o Estado é detentor do poder político propriamente dito, cujo instrumento característico, o meio para atingir os objetivos desejados, é o uso da força. O Estado tem o monopólio da coerção, por sua vez, do poder formal. Adverte que não se pode desprezar o poder ideológico e tampouco o poder econômico. Acrescenta:

“O que têm em comum estas três formas de poder é que elas contribuem conjuntamente para instituir e para manter sociedades de desiguais divididas em fortes e fracos com base no poder político, em ricos e pobres com base no poder econômico, em sábios e ignorantes com base no poder ideológico. Genericamente, em superiores e inferiores.” (p. 83)

6: Ver: (BOBBIO, 1996: 78)

Também há, o fato de que o ideal da democracia como ideal do poder visível pode estar sendo ameaçado pela capacidade tecnológica que têm os detentores do poder para armazenar informações sobre os cidadãos de um Estado. Em vez do controle máximo do poder por parte dos cidadãos, pode ocorrer o contrário, um controle máximo dos súditos por parte de quem tem o poder.

Já a visão do advogado Djalma Pinto sobre o poder político em nosso País diz que “A concepção dominante sobre o poder político, na sociedade brasileira, é majoritariamente de ser este um instrumento de satisfação pessoal dos que almejam exercê-lo ou o exercem efetivamente. Todos os meios lhes parecem aceitáveis para atingi-lo. (...) O interesse público, quando o tema é disputa pelo poder dificilmente deixa de ficar em segundo plano”.⁷

Uma pergunta que se pode fazer é: quem o Estado representa? Outra é, quem está mandando no Estado (Legislativo, Executivo, Judiciário)? Responde Ribeiro, (1998: 154), o Estado representa e é mandado por quem se beneficia mais da estrutura do Estado, “qualquer que seja a razão para isso, mesmo que quem esteja mandando não exerça posições alguma na estrutura formal do Estado.” Perguntamos, e em nosso País, em nossa região, em nosso Estado (da Federação), em nosso município, quem manda? Quem são “os donos do poder”?⁸ É o povo? É o mercado? É o Executivo? É o Legislativo? É o Judiciário?

O Poder é do Povo?

A Constituição brasileira declara de forma expressa em seu parágrafo único do art. 1º. que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição. Por isso, as ações, sem exceção, de quem o exerce devem ser sempre voltadas para a satisfação do interesse coletivo.” Portanto, o Parágrafo único do art. 1º. da Constituição brasileira promulgada a 5 de outubro de 1988 admite a combinação entre a democracia representativa com a democracia participativa, ou seja, com formas de democracia direta. Além disso, a Constituição assegura os instrumentos

7: Ver: (PINTO, 2001).

8: Título do livro de Raymundo Faoro publicado, 1ª edição, em 1957.

para o exercício da democracia direta ou semidireta que são o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular⁹ (grifo nosso).

Desafio: o Poder Público

O grande desafio dos diferentes atores sociais que atuam nos diversos espaços público e privado é fazer com que o Poder Político seja realmente do povo, seja da *polis*, seja público, como prega Marina Silva, ministra de Estado do Meio Ambiente do Brasil.

“O poder tem que fazer um sentido público e coletivo; ele é tão mais legítimo quanto mais diluído e compartilhado for. Isso implica criar estruturas de formulação, avaliação e decisão mais horizontalizadas, capazes de gerar eficiência pela operação das competências pessoais num ambiente de respeito pela diversidade de opiniões, culturas e idéias, com dedicação e criatividade. Daí surgirá a competência coletiva de que o País precisa para mudar.”¹⁰

Esta mudança radical tem que ocorrer porque “Nunca a humanidade combinou tanto poder com tanta desordem, tanta ansiedade com tanta diversão, tanto conhecimento com tanta incerteza.”¹¹ E acrescentamos, com tanta desigualdade e irresponsabilidade em relação aos direitos à **Vida** com as atuais e futuras gerações de homens e mulheres deste Planeta. Como alerta Frei Beto, em um dos seus artigos na imprensa nacional, o poder é a maior tentação para o ser humano, pois ele nos dá o sentimento da onipotência divina. Ele é vigor puro. E, ficando só vigor, ele é destrutivo. Só a ternura limita o poder, fazendo que ele seja benfazejo. Isto nos leva a perguntar: o que devemos fazer, individual e coletivamente para que o Poder seja Ternura e Vigor a favor da **Vida**? Esta é mais uma questão para pensarmos sobre a nossa prática política e como ser humano.

9: Ver: (BENEVIDES, 1991).

10: Ver: (MMA, 2003: 9).

11: Apud: Paul Valéry, *O fator Histórico* (1932). In: Schwartz, Peter (1995). *A arte da Previsão. Planejando o futuro em um mundo de incertezas*. São Paulo: Scritta.

2 A Evolução do Estado e da Sociedade Civil no Brasil

“A crise de autoridade do Estado tem profundas raízes na história recente. Os abusos de poder por parte dos governantes tornaram-se cada vez mais abertos, provocando cinismo e descrença populares.”

Prof. Henrique Rattner¹²

O que prevalece no processo sócio-histórico brasileiro é uma democracia limitada,¹³ uma cidadania passiva e regulada, um Estado autoritário e patrimonial. Nos diferentes períodos¹⁴, este processo é caracterizado por elementos comuns como: restrição aos direitos civis, sociais e políticos; um Estado apropriado por grupos e com limitado caráter público; o poder exercido de formas arbitrárias; presença de uma cultura¹⁵ antidemocrática, marcada pelo clientelismo, fisiologismo, patrimonialismo e corporativismo; situação esta reforçada pelo fato de que a elite dirigente que está no aparato estatal *“percebe a sociedade como inimiga e perigosa, e procura bloquear as iniciativas dos movimentos sociais, sindicais e populares”*. (SEGATTO, 1999: 36, 46).

Acrescentamos, que nos parece que essa elite que está no poder não entende que as demandas da sociedade devem ser atendidas pelo governo (gestor da coisa pública) como um direito inerente ao cida-

12: Ver: (RATTNER, 1997: 5)

13: Uma democracia política ou poliarquia em (DAHL, 1999: 99 e 105). O autor diz que *Poliarquia* se deriva das palavras gregas que significam “muitos” e “governos”. Define *Democracia Poliárquica* como um sistema político dotado das seguintes instituições democráticas: 1. cargos públicos eleitos 2. Eleições livres, imparciais e freqüentes 3. Liberdade de expressão 4. Fontes alternativas de informação 5. Autonomia das associações 6. Cidadania Inclusiva.

14: (SEGATTO, 1999) divide os períodos em cinco: 1889-1930, liberal-oligárquico; 1930-1945, centralizador e ditatorial; 1945-1964, liberal; 1964-1985, ditatorial e 1985 - (...) democrático-liberal.

15: Para (FAORO, 1989: 748) A cultura que poderia ser brasileira, frustra-se pelo abraço sufocante da carapaça administrativa, trazida pelas caravelas de Tomé de Souza, reiterada por D. João VI e por D. Pedro I. (...) E a máquina estatal manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. Em lugar da renovação, velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem.

dão e à cidadã e como resultado de suas lutas, muitas vezes, para *ter o direito de ter direito*. Essa elite dirigente nos parece que compreende o atendimento “público” como se fosse uma dádiva que deve ser concedida pelo governo para algumas pessoas. O que é mais grave, para serem atendidas as suas demandas, as pessoas menos favorecidas necessitam de um intermediário, de um “despachante da coisa pública”, que atende o “cliente” em função da moeda de troca que em muitos casos é o voto a ser dado no período eleitoral. Consolidou, desta forma a política de p minúsculo, onde as relações de informalidade, clientelismo e patrimonialismo predominam. Com esta prática política, a contribuição dessa elite para a criação de um ambiente favorável à construção e expansão da esfera pública, do capital social,¹⁶ da cidadania ativa e da governabilidade democrática para o desenvolvimento humano é de soma zero.

Além disso, as políticas neoliberais que vêm sendo implantadas nas duas últimas décadas (80 e 90) no Brasil têm desconsiderado direitos conquistados; fortalecido o conflito diário nas ruas das cidades ou no campo entre os que têm e os excluídos das diferentes modalidades de direitos, sobretudo os sociais, assegurados pela chamada Constituição Cidadã de 1988.¹⁷ Esta situação leva a que as pessoas priorizem

16: Jurgen Habermas (1987) define *Esfera Pública* como um domínio de nossa vida social na qual algo como opinião pública pode conformar-se. O acesso à *Esfera Pública* está aberto, em princípio, a todos os cidadãos. Uma porção da *Esfera Pública* está constituída por toda conversação na qual as pessoas privadas se reúnem para formar um público. (...) Os cidadãos atuam como um Público quando tratam com questões de interesse geral sem estarem sujeitos a coerções; assim, com garantias de que podem reunir-se e associar-se livremente e expressar e publicar suas opiniões livremente. Quanto ao *Capital Social*, não tem uma definição consensual. Todavia utilizamos a de PUTNAM et alii (1996: 177) que consideram o *Capital Social* como sendo os recursos de confiança entre os diferentes atores sociais; as normas de comportamento cívico praticadas, os mecanismos de sanção; as redes de cooperação e de associativismo, que podem melhorar a eficiência de uma sociedade, ajudando-a a superar os dilemas da ação coletiva, ao facilitar a coordenação de ações.

17: Alguns autores consideram como Cidadão Pleno aquele que tem assegurado os direitos civis (DC), os direitos políticos (DP) e os direitos sociais (DS). Os DC garantem a vida em sociedade. São os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei; os DP garantem a participação no governo da sociedade. São, entre outros, o direito de votar e ser votado e têm os partidos políticos e um parlamento livre e representativo como instituições básicas; os DS baseiam-se no princípio da justiça social e garantem a participação da sociedade na riqueza coletiva. Incluem os direitos ao trabalho, à educação, à saúde, entre outros. Ver: (CARVALHO, 2004: 8 – 10).

a luta diária pela sobrevivência, o que contribui para a desorganização e despolitização da sociedade. Desse modo, fortalece os “diques” contra o exercício da cidadania ativa entendida como a luta pela conquista de mais espaços públicos, pela garantia de direitos e conquista de direitos para os homens e mulheres deste nosso Brasil.¹⁸ O grave é que normalmente não reconhecemos que só os discursos da maioria dos brasileiros são cheios de manifestações democráticas e que as práticas são impregnadas de autoritarismo nos mais diferentes espaços públicos e privado onde atuamos. Esta visão tem que ser mudada e entendemos, como observa (CHAUÍ, 2000: 90), que o autoritarismo é um fenômeno político que afeta o Estado e a Sociedade e que diversas manifestações de autoritarismo político provêm do tipo de sociedade que nos somos. A partir dessa compreensão, é que devemos pensar na “reinvenção” de uma outra sociedade, na “reinvenção” de um outro Estado que sejam favoráveis a um Brasil democrático e menos “malvado”, como dizia o educador Paulo Freire, e a um desenvolvimento humano e sustentável, que contemple a todos os brasileiros e brasileiras de forma justa e igualitária.

A seguir trataremos dos avanços, potencialidades, barreiras e dos possíveis caminhos que, especialmente, a sociedade civil popular deve enfrentar para a construção de outro modelo de desenvolvimento, outro “modo de vida” para o povo brasileiro nos mais diferentes recantos deste País.

3 A Sociedade Civil no Brasil

“Precisamos de uma perspectiva que não só valorize a sociedade civil e celebre seu crescente protagonismo, mas também colabore para politizá-la, libertando-a (...) dos interesses particulares, aproximando-a (...) dos interesses gerais (...), do Estado.”

Prof. Marco Aurélio Nogueira¹⁹

Lutas Recente da Sociedade Civil

18: Ver: (CHAUÍ, 2000: 94). A autora cita aspectos que reforçam privilégios: 1. uso dos fundos públicos para investimento em capital; 2. uso dos fundos públicos para financiar a privatização, a “transferência” das empresas estatais oligopolistas para as mãos dos grupos privados (oligopolistas) estrangeiros e nacionais.

19: Ver: (NOGUEIRA, 2003: 102).

Nos anos 70/80, os diferentes atores sociais que atuam na sociedade civil, como os movimentos sociais, lutaram contra a ditadura; pedindo mais liberdade e justiça social; mais direito de participação e autonomia em relação ao Estado. Este, apontado como um inimigo que reprime, que oprime e explora. Já nos anos 90 do século passado, houve uma redefinição dos movimentos sociais. A sociedade civil (SC) se configuraram e formam um novo quadro de associativismo no Brasil caracterizado pela (s): negociações dos atores sociais da SC com o Estado; profissionalização dos movimentos sociais e ONG; aumento das temáticas abordadas pela sociedade civil e da diversidade dos atores; não-existência de um objetivo único de luta como na época da ditadura; possibilidades de atuação na esfera pública e de publicidade das demandas sociais; articulação maior dos movimentos sociais e formação de redes nos planos local, nacional e internacional.²⁰

Situação atual

Muitos são os fatos importantes que nas últimas décadas comprovam a contribuição das organizações da sociedade civil para a construção de Brasil melhor. Significativas e diversificadas lutas foram realizadas nos campos dos direitos humanos, das mulheres, das crianças, dos direitos à educação e aos cuidados médicos, do direito à informação, à liberdade de associação, à proteção ambiental e a sensibilização em relação à AIDS, à luta contra a corrupção eleitoral, por exemplo.²¹

O avanço da participação popular no Brasil tem sido significativo, principalmente depois da Constituição de 1988. Estima-se em torno de 200 mil as pessoas que estão representando os interesses coletivos e ocupando os espaços públicos, as esferas públicas contribuindo para o fortalecimento da democracia, da prática política cidadã e

20: Ver: (GECD / Unicamp, 1999)

21: Lei 9 840 aprovada em 1999. Foi um Projeto de Lei de Iniciativa Popular (instrumento da democracia direta) que para ser aceito e aprovado pelo Congresso teriam que ser coletadas pelo menos 1 milhão de assinaturas. A campanha liderada pela CNBB, OAB, CUT, mídia, MST, entre outros, teve como resultado a obtenção de 1.039.175 assinaturas o que viabilizou o projeto. É um fato inédito e uma grande conquista para os cidadãos e cidadãs de nosso País.

das lutas pelos direitos de cidadania (civis, políticos e sociais). Estas pessoas fazem parte, segundo pesquisa recente, de 27 mil conselhos municipais em gestão de políticas públicas, que são paritários (50% de representantes dos governos e 50% de representantes populares, eleitos pela comunidade) e deliberativos. São conselhos que tem a importante função de decidir sobre as políticas públicas setoriais (saúde, educação, meio ambiente, trabalho etc.) de nosso País.²²

Mesmo com todo este avanço, que não é nada desprezível para um país que tem somente uns 50 anos de democracia, há necessidade de se encarar essa crise que é refletida pelo sentimento de descrédito por parte de cidadãos e de instituições em relação aos conselhos, como um espaço público de tomada de decisões, onde deveria prevalecer a pressão, a manifestação em benefício do bem comum e não como espaços da política com “p” minúsculo, onde prevalecem a manipulação, a cooptação de liderança e a manutenção do *status quo* da cultura autoritária, patrimonialista e clientelista.

Caminhos tortuosos

Diferentes problemas continuam a desafiar os variados atores sociais e que exigem um enfrentamento exemplar, de modo a potencializar a força da Sociedade Civil na busca de um Brasil melhor, mais justo e igualitário. Questões como, por exemplo, de representatividade nos espaços de participação; tais como a prevalência da democracia da maioria; a existência de conselheiros mais reconhecidos (“1ª classe”) e outros menos (“2ª classe”); a cultura política de busca de favores e não de direitos; pouca compreensão dos papéis do Estado e do cidadão; espaços de participação com paridade “aparente”; a “febre” de conselhos²³ levando a que os mesmos conselheiros participem de conselhos diferentes; desinteresse da comunidade em participar de conselhos; baixa consciência política, práticas políticas e éticas duvidosas; e indefinição sobre a identidade do representante. Quem

22: Dados citados por Sílvio Caccia Bava em artigo publicado no sítio Web: www.polis.org.br.

23: Segundo o Instituto Polis (www.polis.org.br), há município que chega a ter 34 conselhos de gestão criados através de leis federais estaduais ou lei orgânica do município.

ele ou ela representa? “A si mesmo”? “A instituição x”? A sua “fala” é em defesa dos interesses individuais ou coletivos?

No que se refere às relações da sociedade civil com os governos, podemos citar entre outras questões as seguintes: os governos apresentam dificuldades em ouvir as reivindicações dos movimentos populares e de aplicar as sugestões oferecidas, muitas vezes pactuadas em mesa de negociação; por outro lado, a SC apresenta a cada dia uma demanda crescente e diversificada aos governos; a estratégia da cooptação é utilizada por certos governos para “atrair” dirigentes dos movimentos sociais, o que pode provocar o enfraquecimento dos movimentos sociais. Esta situação se agrava quando líderes populares são convidados pelos governantes eleitos, muitas vezes colegas de militância, para ocuparem cargos de direção nos governos (federal, estadual ou municipal); ocorrendo, também, uma crise de identidade, em que o dirigente não sabe se age como membro do governo ou como representante do movimento social. Portanto, um dos grandes desafios é a construção de uma relação virtuosa entre o governo e a sociedade, onde prevaleça a autonomia das entidades, das representações, dos movimentos frente à gestão da coisa pública.

A Sociedade Civil e o Governo Lula

A avaliação feita por dirigentes e membros de ONG, dos movimentos populares, realizada recentemente sobre as relações sociedade civil e o governo federal é que estão aquém do esperado. Para José A. Moroni, da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG) e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (governo federal) “a participação no governo Lula está muito complicada.” E em certo sentido houve até algumas perdas. Exemplifica,

“Todos os espaços que foram criados no governo Lula, não são espaços deliberativos, são espaços consultivos. A maioria deles não tem a questão da paridade. A escolha, com exceção do Conselho das Cidades, que foi escolhido na Conferência e é uma representação das instituições, a sociedade civil escolheu, os outros espaços e os outros conselhos criados não foram assim.

Têm muitos que o decreto que cria o conselho nomeia as organizações que participam (...), daí não são representações de instituições, mas são de pessoas, como é o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social, que não tem caráter consultivo, o caráter dele é de assessoria ao Presidente da República.”²⁴

Espaços públicos: visões diferentes

Moroni acredita que este problema é ocasionado pela divergência entre o que o Governo entende como espaços de participação e como a sociedade civil compreende e atua nestes espaços. A sociedade civil trabalha esses espaços na concepção da *res pública*, do controle da coisa pública, do controle social do Estado. Enquanto isto, o governo Federal trabalha em outra perspectiva, como espaços de interlocução. Diz o dirigente da ABONG, que:

“Se eles são espaços de controle social, você entende porque eles têm que ser paritários, porque eles têm que ser deliberativos e porque a sociedade tem que ter autonomia para escolher seus representantes.”²⁵

Aprendizados, avanços e desafios

Já Chico Menezes, presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e membro do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), entende que o que leva a uma tensão nas relações entre sociedade e governo é o fato de que existe uma grande pressão em mostrar realizações por parte dos que chegaram no governo, “o que leva uma tentação do pragmatismo, onde processos de muita discussão podem ser vistos como processos atravancadores.” Defende o dirigente a necessidade de um aprendizado sobre o “caminho da participação” tanto por parte do governo como da sociedade. E acrescenta:

24: Ver: (POLIS, 2004) - <http://polis.org.br/seminario/>- Anais do Seminário: Os sentidos da democracia e da participação, promovido pelo Pólis, em São Paulo, em julho de 2004.

25: Ver: idem

“Nós não estamos diante de um governo que o modo de governar é participativo, só que temos “N” iniciativas de participação. Mais que qualquer outro governo, porque tem um setor de participação como nunca teve no Governo Federal e que é promotor dessas iniciativas. Elas todas surgem ou da Secretaria da Presidência, ou do Ministério das Cidades, ou da Marina (Ministério do Meio Ambiente), ou do CONSEA. Vocês vão seguir o setor minoritário no Governo que aposta em participação. E é limitada a participação. E é frustrante a participação, porque ela não se faz no centro da política, da reconstrução política.”²⁶

Por fim, Chico Menezes pergunta: como resgatar esse Governo? E acrescentamos, na perspectiva da construção de espaços públicos e da “reconstrução da política”. E ele mesmo aponta um caminho para esta problemática: “devemos voltar a fazer aquilo que nós sabemos, voltar à rua. A democracia se faz na rua.” (grifo nosso)

Qual a forma de participação que se quer?

No início do governo Lula, foi criado um conjunto de entidades da sociedade civil – o Projeto Monitoramento Ativo de Participação da Sociedade (MAPAS) e uma rede composta pelo IBASE e mais 12 entidades do País. “Apostando que seria um governo que radicalizaria a democracia pelo lado de participação”. A idéia, segundo Cândido Grybowski, do IBASE era “acompanhar o acontecer desse governo.” Na primeira etapa, foram realizados os mapas dos atores, dos conflitos, tentando mapear as iniciativas, as conferências e os conselhos, como o CONSEA e o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social. Em parceria com o governo federal, foi feita uma grande mobilização social para a discussão por meio de audiências públicas, nos Estados e o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do governo federal. Diferentes instituições públicas e privadas participaram da discussão e elaboraram sugestões e propostas que foram encaminhadas ao governo da União.

26: Ver: *ibidem*.

Isatisfeitos, entretanto, com a condução final do processo pelo governo federal a “Inter-Redes” e a ABONG se afastaram dessa construção coletiva relativa ao PPA que é uma peça básica para o planejamento e para as políticas públicas do País. A carta enviada ao Presidente da República pelas instituições da sociedade civil dizia:

“A ABONG e a Inter-Redes comunicam o afastamento desse coletivo da sociedade civil da parceria estabelecida com a Secretaria Geral da Presidência da República, com relação à construção de mecanismos de controle social e monitoramento do PPA 2004-2007 e solicitam audiência ao Exmo Sr. Presidente da República com o objetivo de discutir as bases e parâmetros para um novo processo de participação social no PPA e no ciclo orçamentário.”²⁷

Parece-nos que o grande ponto de discordância e de tensão na relação entre governo e sociedade civil é sobre qual o tipo de participação que se quer. As instituições da sociedade civil não querem apenas participar da primeira fase do processo, que é a consulta de opinião em relação ao PPA, mas sim, de todas as outras fases do processo, como o monitoramento e a avaliação. Querem acompanhar, também, se as recomendações feitas pela sociedade civil estão sendo implementadas ou por que não são. Esta é uma questão que se dá em diferentes instâncias de governo e não se tem uma receita pronta para equacioná-la. É na prática política, é no fazer, é no processo de negociação entre os diferentes que se chega ao amadurecimento e se encontra uma solução que teve como princípio básico a busca do bem comum. Para isto, entendemos que a Sociedade Civil pode dar a sua contribuição se for considerada pelo governo como uma aliada nesta caminhada e não como inimiga que “atrapalha” os planos de governos, visão esta que lamentavelmente é defendida por uma grande parte de governantes e gestores em diferentes pontos de nosso País.

27: Ver boletim eletrônico da Rits: www.rits.org.br

4 Uma governabilidade democrática para o DHS

“A democracia demanda estruturas democratizantes e não estruturas inibidoras da presença participativa da sociedade civil no comando da res-pública.”

Paulo Freire²⁸

Para Prats (1996), governabilidade, em um sentido amplo, é a capacidade que tem uma determinada sociedade para enfrentar positivamente os desafios e oportunidades que se apresentam em um momento determinado. Para o autor, governabilidade não é estabilidade política, pois esta pode dar-se sobre as bases da repressão, da censura, da mentira e do bloqueio do progresso. Ela não só depende da capacidade dos governos e dos governantes. Ao ser uma qualidade da sociedade, também depende da cultura, dos valores, das atitudes e modelos mentais que prevalecem na sociedade. Também ela não é uma simples operação de racionalidade técnica que deixa sem alterar os equilíbrios tradicionais.

A governabilidade depende das *capacidades institucionais*²⁹, as quais, em definitivo, estão determinadas pela qualidade das instituições, do sistema institucional (formal e informal) ou *governance*,³⁰ manifesta no conjunto das regras, das normas, crenças, convicções, procedimentos que regulam a vida coletiva da comunidade.

28 Ver: (FREIRE, 1995: 75)

29 Feldman (2001) define las *Instituciones* como “mecanismos especializados, que encarnan los diferentes principios de regulación social (jerarquía, intercambio y solidaridad), que individuos y colectivos que actúan en todas y cada una de las esferas de acción social (política, economía, sociedad) y en el Estado, adoptan para coordinar acciones destinadas a la solución de problemas y/o de conflictos así como para la realización de objetivos”.

30 Incorpora os conceitos atuais como *cultura cívica* ou *capital social* utilizados por Robert D. Putnam e at alii (1996: 177), em estudo sobre regiões da Itália. Para os autores, *Capital Social* se refere aos graus de confiança existentes entre os atores sociais de uma sociedade; às normas de comportamento cívico praticadas; os nível de associativismo (clubes, associações, redes de cooperação etc.) e à qualidade dos mecanismos de sanções, que podem melhorar a eficiência de uma sociedade, ajudando-a a superar os dilemas da ação coletiva ao facilitar a coordenação de ações.

Portanto, as instituições (*governance*) são a primeira determinante da governabilidade, ao lado das capacidades dos atores políticos, econômicos e sociais (*governing atores*), ao lado das capacidades de governo (*governing*)³¹ e da qualidade das lideranças.

É importante a alerta feita por Prats (2001), de que nem toda governabilidade é favorável ao desenvolvimento humano sustentável (DHS). Só é válida a governabilidade democrática, que acontece em um ambiente em que os atores estratégicos se constituem e comportam-se verdadeiramente conforme as características, ao menos, de uma poliarquia.³² É este tipo de governabilidade que contribui para a construção e fortalecimento de um modelo de desenvolvimento humano e sustentável. Isto nos leva a afirmar que, para o fortalecimento da governabilidade democrática, um dos pilares é o aperfeiçoamento da democracia (representativa, direta ou semidireta ou participativa) o que exige:

“Paralelamente a normatização da expansão da políticas do Estado de direito, mudanças nas relações sociais em seu conjunto, com a criação de novos valores e relações no tecido social, transcendendo a mera construção de um novo regime político”.³³

Isto nos leva a acreditar que o processo de “reinventar” a cidadania para que possamos ter uma prática democrática plena não é uma questão a ser resolvida da noite para o dia, mas sim uma caminhada longa com perdas e ganhos em todo o trajeto e não sendo possível prever se teremos um final feliz, principalmente quando sabemos que a democracia não é suficiente para a resolução dos problemas econômicos e sociais acumulados e aprofundados ao longo da história do Estado brasileiro. Como diz Boaventura de Souza (2001), **todavia, não nos esqueçamos de que as boas práticas de hoje já foram às utopias de ontem** (grifo nosso).

31: Apud: (kooiman, 1993 a y b) *governing* compreende a política, as políticas públicas e a gestão pública. In: Prats (1998: 274).

32: Governo exercido por muitos.

33: Apud: (GECD/UNICAMP, 1999). In: (DAGNINO, Evelina (org.): 1997).

5 Outra Sociedade Civil é possível

A construção da sociedade civil, a reconstituição de espaços públicos, a renovação da gestão pública, a não subordinação da política à economia, “fazem com que a política possa se realizar enquanto projeto ético, utopia de uma nova sociedade e de um novo Estado.”

(GECD / Unicamp, 1999)

Neste item, viajaremos com o leitor em busca de caminhos que nos apontem para a (re) construção da sociedade civil, para que ela se torne mais forte e “poderosa”. Que ela seja parecida com a “cara” da maioria do povo brasileiro e que esteja a serviço dos interesses desta maioria. Uma sociedade civil onde prevalecem os laços de solidariedade, a(s) identidade(s) e a(s) cultura(s) de “brasilidade”, fortes graus de confiança entre os seus membros, altos graus de criatividade, de respeito às diferenças, de riqueza política e cívica, de participação cidadã, de poder partilhado; de riquezas, conhecimento, informação e poder político distribuído equitativamente; e, com uma mídia desconcentrada e com forte presença das redes de comunicação populares e popularizadas (rádios, tvs, internet, jornais). Para isto, acreditamos que os indicativos a seguir podem contribuir para o fortalecimento da Sociedade Civil que queremos, como espaço político e vinculada ao espaço público democrático na luta em oposição aos interesses do grande capital e de libertação dos interesses particulares.

Caminhos e possibilidades

Para o fortalecimento da sociedade civil popular, acreditamos que diversos embates têm que ser travados.

Boaventura de S. Santos (2001) defende a idéia de que, para a construção de outra sociedade civil, onde os princípios da igualdade e da diferença devem andar juntos, devem ser encaradas as seguintes questões: 1. Intensificar e disseminar formas de democracia participativa, como é o caso do orçamento participativo; 2. “Traduzir” esta diversidade, fazendo com que os conceitos fiquem de uma forma mais clara, de modo a comunicar melhor. “Não podemos dizer

que o neoliberalismo flexibiliza as relações de trabalho. Temos que dizer que ele mata mesmo, sem eufemismo”; 3. Formar estudantes (cidadãos) mais solidários e menos competitivos; 4. Democratizar a informação e buscar, na área de “informação”, formas alternativas de articulação para a atuação, de fazer uma teia. Entende o autor que a luta de um movimento social (dos trabalhadores ou das mulheres, por exemplo) não deve ser uma luta isolada e sim uma luta de todos (CATTANI, 2001: 63-64).

Acumular Poder

A sociedade deve se organizar e mobilizar-se de modo a acumular poder para conquistar espaços e posições nos espaços públicos (conselhos), de modo que nos embates pelos recursos e políticas públicas de qualidade, principalmente, para os mais pobres, saia vitoriosa. Como observa Bava, (2004): “Nenhum governo vai abrir mão, espontaneamente, do seu poder de decidir sobre a orientação das políticas públicas e sobre o destino dos recursos públicos. Ou a comunidade tem força para exigir seus direitos, ou os conselhos permanecerão esvaziados enquanto instâncias de decisão.”

Outras Pistas

A participação popular nos espaços públicos deve ser para transformar e não para legitimar o *status quo* do sistema vigente. Portanto, temos que nos capacitar para que possamos bem representar a nossa classe e defender os interesses coletivos e o bem comum; há uma notória necessidade de socialização de informações específicas, de informações sobre os direitos e obrigações dos cidadãos, sobre a política, o político, as políticas públicas; a cerca do modelo e de ideologia de desenvolvimento vigente, e a necessidade de capacitação sobre quando e como se podem usar estas informações de formas mais eficazes e eficientes a favor da coletividade e do interesse público. Enfim, é preciso politizar a sociedade civil, porque não existe um Estado democrático e a serviço do cidadão sem uma sociedade civil politizada, organizada e atuante; aproveitar os instrumentos constitucionais disponíveis da democracia representativa (eleições) e da democracia semidireta como a iniciativa popular o plebiscito e o re-

ferendo. Criar redes de comunicação e informação para disseminar e traçar estratégias de ações comuns ou complementares, potencializando desse modo os impactos das atividades, da informação, “ao permitir que cada comunidade conheça o que se faz em outras regiões, em outros municípios, em outros bairros, o avanço de um gerando idéias para o avanço de outro.”³⁴ Isto contribuirá, também, com a partilha do poder com os pobres e com os segmentos menos favorecidos. Por fim, citamos esta opinião do (GECD / Unicamp, 1999) que fala sobre o aprofundamento do papel da sociedade civil no processo de democratização do País, o que replica no modelo de desenvolvimento que queremos:

“A articulação entre os cinco elementos como a autonomia, civilidade, pluralismo e heterogeneidade, articulações e diferenciações com o Estado e o mercado, e publicidade, compõe um quadro que pode contribuir para o aprofundamento do significado e do papel da sociedade civil no processo de democratização do país. (...) E quanto mais forte for a SC, maiores serão as chances para a ampliação das práticas e relações democráticas.”

6 A título de Conclusão

O nosso entendimento é de que não se pode pensar a construção da governabilidade democrática favorável ao desenvolvimento humano sustentável (DHS) a partir de uma visão de que o Estado e Sociedade Civil são mundos separados, são campos opostos e que não há comunicação entre eles; ou a partir da compreensão de que podemos ter uma sociedade forte e poderosa capaz de substituir o Estado e de contrapor os interesses é ao poder do mercado.

O que defendemos é a possibilidade de se construir uma governabilidade democrática para o DHS a partir de uma sociedade civil mais fortalecida, mais politizada, mais “ligada” com os interesses

34: Ver: (DOWBOR, 2001)

da maioria dos brasileiros e de um Estado mais democrático, mais eficaz e eficiente, um Estado a serviço do cidadão e da cidadã de nosso País.

Para que tenhamos este Estado que descrevemos, é fundamental a existência do “contra-poder” da Sociedade Civil. Repetindo, não acreditamos na conquista de um Estado sem tais características de modo que é necessário um avanço qualitativo da sociedade civil. Para isto, são fundamentais: a formação de governantes (atuantes no setor estatal, comunitário, privado, de comunicação etc.) com base em novos valores; a educação para a cidadania, em que o aluno é levado a tomar consciência do processo político, de não ter medo do poder do Estado, de conhecer e aprender a utilizar os instrumentos disponíveis para cobrar do Estado a resolução dos problemas da sociedade. É, bom frisar, todavia, que não há uma relação direta e mecânica entre a sociedade civil e cidadania política ou da vida democrática. Como diz Nogueira (2003: 111), a sociedade civil é um território de interesses e não é uma área social organizada, “habitada” somente por bons valores ou por interesses justos e ações cívicas. Não nos restam dúvidas de que esta situação tem que ser considerada quando se pensa em processo de “reinvenção” da sociedade civil. Desse modo, não podemos deixar de considerar no jogo social, os diferentes atores sociais com suas diferentes forças, com os seus diferentes vetores de recursos (econômico, tecnológico, ideológico, simbólico, informacional, organizacional, mobilizador, político, cultural) com seus interesses e estratégias. Portanto, não podemos deixar de levar em conta as características do Estado e da Sociedade brasileira, tampouco o contexto globalizado e a forma como estamos nos inserindo. Não podemos deixar de levar em conta, também, as políticas macroeconômicas, a ideologia do “desenvolvimento” que vem sendo imposta pelos países hegemônicos e os papéis a serem desempenhados pelos diferentes atores sociais (local, regional e nacional) para a construção de um modelo de desenvolvimento fundado na ética³⁵ e com face humana.

35 Manfredo Oliveira (2001) observa que a Ética nasceu no seio da pólis como a pergunta pelos critérios que tornassem possível o enfrentamento da vida com dignidade. A **ética** é a vida mesma, é a realidade humana. No caso brasileiro, esta realidade é marcada pela fome e miséria, exploração e exclusão.

Entendemos que a sociedade civil popular pode dar uma grande contribuição, se os diferentes movimentos sociais se integrarem em torno de um projeto de construção de um “outro Brasil”, estabelecendo relações de confiança com o Poder Público, em todas as esferas e níveis da sociedade e fortalecendo desse modo a governabilidade democrática própria para o DHS. Isto passa necessariamente pela conscientização política dos cidadãos que fazem parte dos diferentes grupos sociais; pela definição e manutenção de regras do jogo justas e transparentes; e passa pela luta por um Estado democrático e transparente, que exerça de forma exemplar os papéis de regulador, de interveniente direto nas políticas públicas, de instrumento de redistribuição da riqueza e de inibidor das investidas ferozes do capital. Ser muito útil para tornar a nossa utopia uma realidade é a conclamação que nos faz o professor Chico de Oliveira (USP):

“Nós precisamos nos multiplicar enquanto atores que defendem esse campo político popular e democrático. Se nós não nos multiplicarmos, nós não teremos o peso para influir nas mudanças que é preciso ter”.

Só nos resta refletir e agir para que possamos, coletivamente, construir a sociedade civil e o Estado que desejamos e que seja favorável um outro Brasil, com desenvolvimento humano sustentável traduzido em economia viável, em uma sociedade sustentável e na distribuição equitativa e justa dos frutos advindos do trabalho de milhões de brasileiros distribuídos em diferentes recantos deste belo porém injusto País.

Referências bibliográficas

AMMANN, Safira Bezerra. Cidadania e Exclusão Social. O mundo desenvolvido em questão. In: *Serviço Social e Sociedade*, No. 76, Ano XXIV. São Paulo: Cortez editora, 2003, pp. 118-142.

ARAÚJO, José Prata de. *Manual dos direitos sociais da população*. Belo Horizonte: Editora o lutador, 1998.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: mais democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais* nº 28, 1995. São Paulo: ANPOCS. P. 1-23.

BANCO MUNDIAL. El Estado en un Mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington D. C: Banco Mundial, 1997.

BAVA, Sílvio Caccia. *Uma questão de Poder*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. www.polis.org.br. [Consulta em 10 de setembro de 2004]

BENEVIDES, Maria Victória de M. *A Cidadania Ativa - Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Editora Ática, 1991. BENEVIDES, Maria Victória de M.. Cidadania e Democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBSC)- Lua Nova*, Número 33, p. 5 – 16. São Paulo: ANPOCS, 1994. BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: para uma nova teoria política*. 3ª. Ed.. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. 2ª. ed. en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

BORREN, Sylvia. Cidadania global: possibilidades (e limitações). In: CATTANI, Antonio David. *Fórum Social Mundial. A construção de um mundo melhor*. Porto Alegre: Unitrabalho, editora Vozes, editora da UFRS, CORAG, Veraz Comunicação, 2001. Pp. 146 – 155.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL, 1989.

CAPRA, Fritjof . *As conexões ocultas. Ciência para uma vida sustentável*. São Paulo: Editorial Cultrix, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3ª. Edição. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1989.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 5ª. edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CATTANI, Antonio David (org.). *Fórum Social Mundial. A construção de um mundo melhor*. Porto Alegre: Unitrabalho, editora Vozes, editora da UFRS, CORAG, Veraz Comunicação, 2001. P. 146 – 155.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: Economia, Sociedade, e Cultura*. Vol. I, II, III. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. Até o Estado Red? Globalização econômica e Instituições políticas na era da informação. In: *Seminário Internacional sobre Sociedade e Reforma de Estado*. Brasília: MARE, 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.. Participação Social no Brasil Hoje. *Polis, Paper No. 2*. São Paulo: Polis, 1998. 59 p.

CECEÑA, Ana Esther. Estratégias de dominação e planos de construção da hegemonia mundial. In: CATTANI, Antonio David (org.). *Fórum Social Mundial. A construção de um mundo melhor*. Porto Alegre: Unitrabalho, editora Vozes, editora da UFRS, CORAG, Veraz Comunicação, 2001, pp. 126-139.

- CHAUÍ, Marilena. *Brasil. Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. *Lua Nova. Revista de cultura e Política* No. 36. São Paulo: CEDEC, 1995. Pp. 54 – 65.
- COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, No. 38. São Paulo: 1994.
- COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- CUNILL, Nuria. *Repensando lo Público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD, Venezuela, 1997.
- DAHL, Robert. *La poliarquía, Participación y oposición*. Madrid: Editorial Tecnos, 1997.
- DAHL, Robert. *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1999.
- DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6ª. Edição. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social. Propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 1999.
- DOWBOR, Ladislau. *O mosaico Partido. A economia além das equações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- DOWBOR, Ladislau. Informação para a Cidadania e o Desenvolvimento Sustentável. Em *línea*: <http://dowbor.org>. Última consulta em: 1 de abril de 2004.
- DRUKER, Peter F. *Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos: princípios e práticas*. São Paulo: Pioneira, 1994.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 9ª. Ed.. São Paulo: Globo/EDUSP, 1991.
- FARIA, José Eduardo. Informação e democracia na economia globalizada. In: *Estados Unidos: A supremacia contestada*. São Paulo: Cortez editora, 2003. Pp. 61 – 79.
- FERREIRA, Nilda Teves. *Cidadania uma questão para a educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- FIEGE, Hans-Jürgen (org.). *ONGs no Brasil: perfil de um mundo em mudança*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- FREIRE, Paulo. *Política e Educação*. 2ª. edição. São Paulo: Cortez Editora, 1995.
- FGV. Mapa da Exclusão Social. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV)-Centro de Políticas Sociais (CSP), 2003. www.fgv.br/CPS/mapa.
- FONSECA, Eduardo Giannetti. *Vícios Privados, benefícios públicos? A ética na riqueza das nações*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 10ª. Edição. Rio de Janeiro: Edições Grall, 1992.
- FREIRE, Paulo. *Política e Educação*. 2ª. edição. São Paulo: Cortez, 1995.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Desafios do governo local. O modo petista de governar*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2000. 128 p.
- GARCIA, Leice Maria. Controle Social dos Gastos Públicos: Fundamentação, Limites e Possibilidades. In: *Controle nos gastos públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. P. 139 – 178.
- GAUBET, Christian G. (1989). AS várias cidadanias da Constituição de 1988. In: *Ciências Sociais hoje, 1989*. São Paulo: ANPOCS / Vértice. P. 133 - 157.
- GECD. Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa. (*Dossiê das discussões realizadas no período de 10 de 1988 a 5 de 1999*). Campinas (SP): Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática - GECD, IFCH/UNICAMP, 1999.
- GENRO, Tasso. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS BOAS, R. & TELLES, V. S. (orgs.). *Poder Local, participação popular e construção da cidadania*. Revista do Fórum Nacional de Participação Popular, ano 1, No. 1, 1995.
- GENRO, Tarso. *Crisis de la Democracia. Derecho, democracia directa y neoliberalismo en el orden global*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2003.
- GENRO, Tasso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo - a Experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1997.
- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização brasileira, 1968.
- GRAMSCI, Antônio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.
- HABERMAS, Jürgen: *Teoría de la acción comunicativa, tomo I – Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus, 1987.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.
- HAGUETTE, Tereza M. Frota (1982). Os direitos de Cidadania do Nordeste Brasileiro. *Revista de Ciências Sociais, 1981/1982, Vol. 12-13, No. 1-2, pp. 121 – 145*.
- HELLMANN, Micaela (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil – “Sem a gente não tem jeito”*. São Paulo: Marco zero, Ildesfes, Labor, 1995.
- HERMANNNS, Klaus (org.). *Participação Cidadã. Novos Conceitos e Metodologias*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- HERMAN, Edward S. e CHOMSKY, Noam. *A Manipulação do Público. Política e Poder econômico no uso da mídia*. São Paulo: Futura, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 21ª Ed.. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.

HOUTART, François. *Sociedade Civil e espaço público*. Fórum social Mundial 2001. Porto Alegre, 2001. www.forumsocialmundial.org.br. Consulta em 30.3.2002.

IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

JACKISCH, Carlota. Teoría de la distribución de poderes. En: JACKISCH, Carlota (Comp.). *Division de Poderes*. Buenos Aires: Fundação Konrad Adenauer / Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), 1994.

KÜSTER, Angela. Experiências de participação cidadã na gestão do governo do Estado do Ceará 1995 – 1998. In: HERMANNNS, Klaus (org.). *Participação Cidadã. Novos Conceitos e Metodologias*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

KÜSTER, Angela. Democracia e Sustentabilidade. Experiências no Ceará, Nordeste do Brasil. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

LATINOBARÔMETRO. *Informe Latinobarómetro. Encuesta latinobarómetro 2001*. www.latinobarometro.org

LEBRUN, Gérard (1984). *O que é o poder*. São Paulo: Editora Brasiliense. 122 p.
MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (org.). *Governo e Cidadania. Balanço sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. 248 p.

MAYOR, Frederico y FORTI, Augusto. (1998). *Ciência e Poder*. Brasília: CNPq – UNESCO.

MEKSENAS, Paulo. *Cidadania, Poder e comunicação*. 2ª. Ed.. São Paulo: Cortez editora, 2002.

MMA. *Construindo a Agenda 21 local. 2ª. Edição*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2003. 56 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Para uma Governabilidade Democrática Progressiva. *Lua Nova. Revista de cultura e Política No. 36*. São Paulo: CEDEC, 1995. Pp. 105 – 128.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci desembalsamado: em torno dos abusos do conceito, de sociedade civil. In: *Revista educação em foco*. Universidade Federal de Juiz de Fora, v. 5, n.2, set./fev./2000-2001ª, p. 115-130.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil*. São Paulo: Cortez editora, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina: Uma Conclusão Parcial. En: Méndez, E. Juan; O'Donnell, Guillermo e Pinaireiro, Paulo Sérgio (Org.). *Democracia, Violência e Injustiça. O não Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001b.

- OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. *Desafios Éticos da Globalização*. São Paulo: Editora Paulinas, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco de. Reforma do Estado e Democratização do Poder Local. In: *Poder Local, Participação popular e Construção da Cidadania No. 1*. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. São Paulo: Instituto Cajamar, Polis, Fase e IBASE, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. *Cidadania e cultura política no poder local*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- ORTIZ, Renato. A construção de uma nova cultura política. In: VILLAS-BÔAS, Renata & Telles, Vera. (Orgs.) *Poder local, participação popular e construção da cidadania*. Belo Horizonte: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995, p. 65 –69.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. Brasília: MH Comunicações, 1994.
- PEREIRA, L. C. Bresser. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. *Lua Nova. Revista de cultura e Política No. 36*. São Paulo: CEDEC, 1995. P. 85 – 104.
- PEREIRA, L. C. Bresser. *Cidadania e (res) pública: a emergência dos direitos republicanos*. Brasília, MARE/ENAP, Texto para discussão, no. 15, mimeo., 1997.
- PEREIRA, L. C. Bresser e GRAU, Nuria Cunill (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PINTO, Djalma. *Distorções do Poder*. Brasília: Projecto Editorial, 2001. 226p.
- PNUD / ONU. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Lisboa: Tricontinental Editora, 1999.
- PNUD / ONU. *Informe sobre el Desarrollo Humano. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: Mundi-Prensa, 2002.
- PÓLIS. Seminário: Os Sentidos da Democracia e da Participação. Disponibilizado em: <http://polis.org.br/seminario/>. Instituto Pólis. Material das oficinas e dos debates realizados por ocasião do seminário. São Paulo: 1-3 de julho de 2004.
- POCHMANN, Márcio ... [et. al]. Atlas da exclusão social no Brasil, volume 3: os ricos no Brasil. São Paulo: Cortez editora, 2004.
- PONT, Raul. A democracia representativa e a democracia participativa. In: CATTANI, Antonio David (org.). *Fórum Social Mundial. A construção de um mundo melhor*. Porto Alegre: Unitrabalho, editora Vozes, editora da UFRS, CORAG, Veraz Comunicação, 2001.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI, ed., México, 1969.
- PRATS, Joan. “*Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco*

- conceptual y Analítico*?. Instituciones y Desarrollo. (2001), número 10, p. 103-148. http://www.iigov.org/iigov/revista/print.php?print=10/10_04&T1 [en línea]. [Data de consulta: 3.12.2003]
- PUTNAM, Robert D., LEONARDI, R. y NANETTI, R. Y. *Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RATTNER, Henrique. *Cultura Cívica para uma sociedade sustentável. Boletim LEAD Brasil, No. 7, jan/mai*. São Paulo: 1997.
- RATTNER, Henrique. *Liderança para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Nobel, 1999.
- RIBEIRO, Darcy. *O Brasil como proposta*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- RIBEIRO, João Ubaldó. *Política. Quem manda, porque manda, como manda*. 3ª. ed.. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.
- RIBEIRO, Luiz César de Q.. *Cidade e Cidadania: inclusão e justiça social. Revista Ciência & Cultura No. 2, Abril-Junho*. São Paulo: SBPC / Imprensa Oficial de São Paulo, 2004.
- RUSSELL, Bertrand. *O poder. Uma nova análise social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, Boaventura de S. Santos. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- SANTOS, Boaventura de S. Santos (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Milton (1987). *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Nobel.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem Fronteiras: Ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SEGATTO, José A. *A Cidadania e Democracia do Brasil. Cultura e Vozes – No. 6 – Ano 93 – Volume 93*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento com Liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SILVA, Rogério Forastieri da. *Conquista da Cidadania: Revolução francesa*. São Paulo: Editora Núcleo, 1989.
- SOARES, José Arlindo e CACIA-BAVA, Sílvio. (Org.). *Os Desafios da gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 143 – 192.

SOUZA, Ubirajara. Orçamento Participativo: a experiência do Rio Grande do Sul. In: CATTANI, Antonio David. *Fórum Social Mundial. A construção de um mundo melhor*. Porto Alegre: Unitrabalho, editora Vozes, editora da UFRS, CORAG, Veraz Comunicação, 2001. Pp. 240-246.

STEFANI, Monalisa. *A Comunicação como ferramenta de mobilização Social: o caso das Organizações da Sociedade Civil*. OnLine. www.rits.org.br/gestão_teste/. Dezembro de 2003. Consulta em 20 de setembro de 2004.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). In: *Serviço Social & Sociedade*, No. 54, ano XVIII. São Paulo: Cortez Editora, 1997, pp.75 – 96.

STIGLITZ, Joseph. Participación y Desarrollo: Perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo. *Revista Instituciones y Desarrollo No. 7*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), 2000.

SCHUNWARTZ, Peter (1995). A arte da Previsão. *Planejando o futuro em um mundo de incertezas*. São Paulo: Scritta, 1995.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria H.. “Democracia brasileira nos anos 90.” *DHIAL, número 37. IIGOV*. www.iigov.org. [online] [consulta em 15.03.2003].

TENDLER, Judith. *Bom Governo nos Trópicos. Uma visão crítica*. Brasília: Editora Revan e ENAP, 1998.

TEIXEIRA, Alberto. Governar Inovando. Os desafios contemporâneos da Gestão Pública. *Revista Poder Local No. 1*. Fortaleza: Omni editora, 2004a, p. 48 – 51.

TEIXEIRA, Alberto. *O Uso das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação e a Transparência na Gestão Pública Municipal no Ceará*. Nova série da Fundação Konrad Adenauer (FKA): E-estudos 1 . On Line. Fortaleza: FKA, 2004b. www.sustentavel.inf.br

TEIXEIRA, Alberto. *(Re) formas do Estado brasileiro e a utopia do século XXI: o desenvolvimento com face humana*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004c. (no prelo)

TORO, A., José Bernardo e WERNECK, Nísia Maria Duarte. *Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, ABEAS, UNICEF, 1996. 104 p.

WEFFORT, Francisco C. “A cidadania dos Trabalhadores”. In: LAMOUNIER, B., WEFFORT, F. C., BENEVIDES M. V. *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

A função realizadora do Poder Judiciário e as políticas públicas no Brasil

Flávio Dino de Castro e Costa

1 As políticas públicas no Brasil – tragédias, dores e funerais

Há dois anos e meio, coordenando os juizados especiais federais no Distrito Federal, tenho todos os dias me deparado com casos que denunciam o imenso déficit na implementação de políticas públicas em nosso País¹. Um Pai, com visíveis problemas mentais, transitando pelos nossos corredores em busca de um benefício assistencial para sustentar seus dois pequenos filhos, deixados pela mãe. Um portador do vírus HIV que luta por uma aposentadoria há oito anos, em meio a lágrimas e internações. Uma mãe que postula pensão em virtude da morte do seu filho que a sustentava trabalhando na construção civil, vítima de um simples prego no pé não adequadamente tratado (“vá para casa, não é nada grave...”).

1: Em todo o texto, utilizamos a expressão “política pública” como sendo o “conjunto de atos e de não-atos que uma autoridade pública decide pôr em prática para intervir (ou não intervir) num domínio específico” (Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito, ed. Renovar, 1999, p. 605).

Para além de considerações de doutrina jurídica, esses casos parecem-me mais pujantes para, no pórtico deste estudo, destacar uma pré-compreensão essencial: a tarefa de realização dos direitos fundamentais no Brasil é escandalosamente incompleta.

Outros indicadores reforçam essa premissa.

No Brasil, a teoria do desenvolvimento desigual e combinado demonstra toda sua pertinência. Trotski, citado em Raymundo Faoro, em *Os Donos do Poder*, afirma: “Índios lançaram fora os arcos e flechas e apanharam imediatamente os fuzis, sem percorrer o caminho que havia entre essas duas armas no passado. (...) Desta lei universal da desigualdade do ritmo decorre outra lei que, na falta de melhor nome, pode denominar-se lei do desenvolvimento combinado, no sentido da aproximação das etapas diversas, da combinação de fases discordantes, da amálgama de formas arcaicas com as modernas.”²

Esse amálgama revela-se, por exemplo, na inadequação da transposição mecânica para o nosso País do clássico ensinamento acerca da evolução histórica dos direitos fundamentais: direitos individuais (1ª geração), direitos políticos (2ª geração), direitos sociais (3ª geração). O descolamento desse esquema conceitual da prática brasileira é manifesta. No plano da efetividade, os direitos políticos estão mais universalizados do que os direitos individuais clássicos. No nosso País, o alistamento eleitoral quase universal e as urnas eletrônicas (direitos de 2ª geração na “era da pós-modernidade”) convivem com a difusão de formas de trabalho escravo e com assassinatos de moradores de rua, privados não só do direito à moradia como também do direito à integridade e da liberdade de ir-e-vir (de 1ª geração).

Tal amálgama jurídico decorre de vários fatores, merecendo destaque a brutal concentração de renda. Esta “é medida pelo índice de Gini, que vai de 0 a 1. Zero significaria que cada um dos habitantes de um país teria renda idêntica, situação ideal, mas obviamente utópica. Índice 1, ao contrário, seria o número de um país em que a renda estivesse toda na mão de uma só pessoa, outra situação impossível. O Gini do Brasil, no relatório-2001, mas com base em dados de 1997, era de 0,591. No relatório-2002, com base em dados de 1998, aumentou para 0,607.

2: FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Globo, 2001, p. 821.

Renda mais concentrada que a do Brasil só em Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia, paupérrimos países africanos”³. Celso Furtado lembra que: “Nos países de renda per capita semelhante à do Brasil (4.500 dólares) a percentagem de pobres é de cerca de 10% da população total, portanto, menos de um terço da percentagem brasileira [34%]”⁴.

Tudo isso é ainda agravado pelas imensas assimetrias regionais, que reforçam o citado modelo de desenvolvimento desigual. Na última pesquisa sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Municípios Brasileiros, dos 20 piores, 8 ficam no Maranhão, 5 no Piauí e 3 no Amazonas.

A proposta do presente artigo é analisar quais os papéis e quais os limites do Poder Judiciário na busca da superação desse panorama claramente inconstitucional, por intermédio da alteração de políticas públicas.

Considero imprescindível destacar nesta introdução que não pretendo, de modo idealista e ingênuo, sustentar o papel central de soluções jurídicas para a problemática exposta. Como leciona Pietro Barcelona, “não basta transformar as expectativas em direitos se não se toca nas condições prático-materiais que determinam seu aparecimento e definem os âmbitos em que eles podem ser efetivados”⁵.

2 O Judiciário é um intruso na “casa alheia”?

Ainda no campo das considerações introdutórias, uma questão é obrigatoriamente posta quando se debate acerca da função do Judiciário no controle das atividades típicas dos demais ramos do Estado: até onde isso não se torna inconstitucional, por violar a independência entre os Poderes?

3: Folha de São Paulo, 24/07/2002; reportagem de CLÓVIS ROSSI e LEILA SUWWAN.

4: FURTADO, Celso. *Em Busca de Novo Modelo*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 11.

5: Apud NOGUEIRA, Marco Aurélio. “Em Defesa da Política”. São Paulo: editora SENAC, 2001, p. 94. A citação vem a propósito de questões como o escorchante pagamento de juros da dívida pública, sustentado por sucessivas metas de superávit primário, que embaraçam fortemente a capacidade de o Estado implementar políticas públicas. De janeiro a junho de 2003, o citado superávit chegou a 5,41% do PIB, ultrapassando 40 bilhões de reais, enquanto que o pagamento de juros no mesmo período foi de 74 bilhões de reais. Já nos nove primeiros meses de 2004, o superávit foi de R\$ 69,771 bilhões (5,6% do PIB) e R\$ 95,284 bilhões foram gastos com juros.

Somente é possível enfrentar este problema destruindo um mito, consistente “na atribuição a Montesquieu de um modelo teórico reconduzível à teoria dos três poderes rigorosamente separados”, como expõe Canotilho⁶. Para tanto, é imprescindível situarmos o princípio em foco no âmbito da filosofia liberal, recompondo-se a partir daí a sua historicidade, como faremos a seguir.

A principal marca do Iluminismo – movimento no qual emerge o liberalismo – é uma visão racionalista e antropocêntrica do mundo. A Revelação divina deixa assim de ser o principal parâmetro da verdade, ocorrendo um processo de secularização das ciências que tem repercussões inclusive no terreno das teorias e práticas políticas, na medida em que desaparecem as bases de justificação de um poder estatal ilimitado. A impregnação da filosofia liberal por estes postulados pode ser identificada nitidamente em Locke⁷ e Montesquieu⁸ – os dois teóricos fundamentais do princípio da tripartição funcional do Estado.

No tocante a Locke, é importante sublinhar que a sua visão sobre o pacto que funda o Estado é diversa da exposta por T. Hobbes. Para este, o estado de natureza que antecede ao mencionado pacto é carac-

6: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Livraria Almedina, 1998. p. 108.

7: O inglês John Locke viveu entre 1632 e 1704, tendo aliado uma intensa atuação política à sua atividade de elaboração teórica. Exerceu diversos cargos públicos no governo de Guilherme de Orange, instalado no poder com a Revolução Gloriosa. Foi um período marcado por sucessivas vitórias da idéia de um Governo jungido a limites ditados pelos direitos dos indivíduos e controlado pelo Parlamento. Estas referências são imprescindíveis, na medida em que a obra de Locke está umbilicalmente entrelaçada com estes acontecimentos históricos. Cabral de Moncada, referindo-se a Locke, acentua que ele “foi um pensador com o seu pensamento político fortemente condicionado por uma situação histórica bem determinada e ao serviço da vida.” (Filosofia do Direito e do Estado. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 216). Renato Janine Ribeiro, no mesmo sentido, na apresentação de uma edição brasileira de O Espírito das Leis (São Paulo: Martins Fontes, 1993), enfoca esta característica de muitos que se dedicam à Filosofia Política: “Difícilimo, tratando de Montesquieu – mas isto talvez valha para todo filósofo político -, recortar com precisão um espaço em que a vocação é do cientista e outro em que é do político.” (op. cit., p. XXXVII).

8: Charles-Louis de Secondat, barão de Montesquieu, viveu entre 1689 e 1755. Sua obra mais importante é “O Espírito das Leis”, na qual apresenta uma teoria geral da sociedade, consoante leciona Norberto Bobbio: “Desde o primeiro capítulo da grande obra de Montesquieu, intitulado ‘Das Leis em Geral’, fica claro que seu interesse é principalmente a descoberta das leis que governam o movimento e as formas das sociedades humanas, para tornar possível a elaboração de uma teoria da sociedade.” (A Teoria das Formas de Governo. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 128).

terizado pela “guerra de todos contra todos”, decorrente do incontrolável apetite egoísta dos homens. Para saírem desta situação incômoda, os indivíduos renunciam à liberdade total e instituem o Estado, limitado somente pelo seu dever de evitar a sua própria dissolução – já que constitui o único meio de assegurar a paz.

Em contraste com esta concepção, Locke não admite a identidade entre estado de natureza e estado de guerra, pois aponta a existência de algum grau de sociabilidade anterior à fundação do Estado, decorrente da propriedade⁹.

Isto significa que existem direitos que antecedem ao surgimento do Estado, que não são alienados pelos indivíduos quando celebram o pacto social, e que constituem balizas intransponíveis aos governantes. Em conseqüência, o Estado que assim nasce não pode agir arbitrariamente, já que - sendo fruto de uma delegação outorgada pelos indivíduos - não pode ir além dos poderes nos quais cada um deles é investido no estado de natureza.¹⁰

Assim, emergem do pensamento lockeano dois meios de contenção do poder do Estado: o direito de resistência¹¹ e a técnica da “divisão de poderes”. Por esta, abusos são combatidos mediante a distribuição das funções estatais entre diferentes mãos. O capítulo XII do “Segundo Tratado sobre o Governo” é dedicado à análise dos Poderes

9: A este propósito, Francisco Teixeira ensina que “*para ele [Locke] o Estado não é a única instância criadora da sociabilidade. Ancorado em conhecimentos econômicos, ele descobre o nascimento e o desenvolvimento de uma certa socialização entre os indivíduos, ainda no estado de natureza . E não só isso: ele acreditava que essa socialização tendia a se desenvolver, na medida em que avançasse a troca de mercadorias [...] Mas, o que é mais importante destacar desse trecho citado por Locke, é o fato de que a integração social, mediada pelo mercado, antecede a sociabilidade criada pelo Estado...*” (TEIXEIRA, Francisco José Soares. Economia e Filosofia no pensamento político moderno. Campinas: Pontes Editores, 1995. p. 50).

10: “*O grande objetivo da entrada do homem em sociedade consistindo na fruição da propriedade em paz e segurança, e sendo o grande instrumento e meio disto as leis estabelecidas nessa sociedade, a primeira lei positiva e fundamental de todas as comunidades consiste em estabelecer o poder legislativo [...] [O Legislativo] não é, nem poderia ser, absolutamente arbitrário sobre a vida e a fortuna das pessoas ... porque ninguém pode transferir a outrem mais poder do que possui, e ninguém tem poder arbitrário absoluto sobre si mesmo ou sobre outrem, para destruir a própria vida ou tirar a vida ou a propriedade de outrem [...] O poder do legislativo, em seus limites extremos, restringe-se ao bem público da sociedade.*” (Id.Ibid., p. 86-87).

11: Tal direito deste modo é explicitado por Locke: “*...sendo o legislativo somente um poder*

Legislativo, Executivo e Federativo, referindo-se este último à política externa do Estado. No parágrafo 143, inserto no mencionado capítulo, fica bem evidenciada a conveniência de adoção da “divisão de poderes”.

Montesquieu, por sua vez, trilhando vereda diversa, alcançou o mesmo resultado. Com efeito, como ponto de partida, vejamos a tipologia das formas de governo por ele adotada, apresentada logo no pórtico do Livro Segundo de “O Espírito das Leis”:

“Existem três espécies de governo: o Republicano, o Monárquico e o Despótico. Para descobrir sua natureza, basta a idéia que os homens menos instruídos têm deles. Suponho três definições, ou melhor, três fatos: ‘o governo republicano é aquele no qual o povo em seu conjunto, ou apenas uma parte do povo, possui o poder soberano; o monárquico, aquele onde um só governa, mas através de leis fixas e estabelecidas; ao passo que, no despótico, um só, sem lei e sem regra, impõe tudo por força de sua vontade e de seus caprichos.’”¹²

A preocupação de Montesquieu com o problema da limitação do poder revela-se com o estabelecimento da dualidade entre governos moderados e despóticos. Os primeiros, que recebem uma valoração positiva, tanto poderiam ser repúblicas quanto monarquias¹³, segundo suas palavras:

fiduciário destinado a entrar em ação para certos fins, cabe ainda ao povo um poder supremo para afastar ou alterar o legislativo quando é levado a verificar que age contrariamente ao encargo que lhe confiaram [...]. E, nessas condições, a comunidade conserva perpetuamente o poder supremo de se salvaguardar dos propósitos e atentados de quem quer que seja, mesmo dos legisladores, sempre que forem tão levianos ou maldosos que formulem planos contra as liberdades e propriedades dos súditos; [...] sempre que alguém experiente trazê-los [os homens] a semelhante situação de escravidão, terão sempre o direito de preservar o que não tinham o poder de alienar, e de livrar-se dos que invadem esta lei fundamental, sagrada e inalterável da própria preservação em virtude da qual entraram em sociedade.” (Id. .Ibid. p.93).

12: MONTESQUIEU. O Espírito das leis. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 19.

13: A moderação no governo monárquico é assegurada pela existência de poderes intermediários, que impedem abusos por parte do monarca, consoante Montesquieu expõe no capítulo IV do Livro Segundo (id. ibid. p. 27-28)

“O inconveniente não ocorre quando o Estado passa de um governo moderado para outro governo moderado, como da república para a monarquia, ou da monarquia para a república; e sim quando cai e é lançado do governo moderado para o despotismo.”¹⁴

A leitura do capítulo X do Livro Terceiro (intitulado “Diferença entre a obediência nos governos moderados e nos governos despóticos”) reforça esta dualidade e a rejeição ao despotismo – como governo imoderado:

“Nos Estados despóticos, a natureza do governo requer uma extrema obediência; e a vontade do príncipe, uma vez conhecida, deve produzir seu efeito tão infalivelmente quanto uma bola lançada contra outra deve produzir o seu.

Não há temperamento, modificação, acomodamentos, termos, equivalentes, conferências, reprimendas; nada de igual ou de melhor para propor; o homem é uma criatura que obedece a outra criatura que quer.[...] Ali a parte do homem, como a dos animais, é o instinto, a obediência, o castigo.”¹⁵

A essência do governo moderado está em “combinar os poderes, regulá-los, temperá-los, fazê-los agir, dar, por assim dizer, maior peso a um deles, para colocá-lo em condições de resistir a outro.”¹⁶

Como conseqüência deste princípio da moderação, apresenta-se a teoria da tripartição funcional do Estado. Montesquieu dedica a esta teoria o Livro Décimo Primeiro de “O Espírito das Leis”, no qual consigna:

“A liberdade política só se encontra nos governos moderados. Ela (...) só existe quando não se abusa do poder; mas trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. Quem diria! Até a virtude precisa de limites.

14: Id. Ibid, p. 131.

15: Id. Ibid, p. 39.

16: Id. Ibid, p. 75.

Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”.¹⁷

Neste aspecto, a vinculação da obra de Montesquieu à experiência inglesa – na qual Locke foi personagem exponencial, consoante demonstrado – é evidente. Significativamente, o capítulo VI do mesmo Livro Décimo Primeiro é denominado “Da constituição da Inglaterra”.

Os três Poderes, segundo Montesquieu, são o Legislativo, o Executivo das coisas que dependem do Direito Civil e o Executivo das que dependem do Direito das Gentes. Este último corresponde ao poder federativo, de acordo com a nomenclatura utilizada por Locke. Tais poderes jamais deveriam ser enfeixados pelos mesmos homens, sob pena de perecer a liberdade.

Como constatamos com esta análise, o princípio da tripartição tem uma matriz histórica que o vincula intimamente a uma finalidade, qual seja a tutela da liberdade, mas para o seu alcance não se cogitou (nem se cogita) na necessidade de uma separação rígida entre os poderes estatais – tese que pertence exclusivamente ao campo dos mitos.

Neste sentido, Madison consignou no Federalista nº 47:

“...ele [Montesquieu] não queria dizer que esses poderes não devem ter nenhuma ingerência parcial, ou nenhum controle sobre os atos uns dos outros. O que quis dizer (...) não podia ser senão isto: que quando todo o poder de um braço é exercido pelas mesmas mãos que possuem todo o poder de outro, os princípios fundamentais de uma constituição livre estão subvertidos.”¹⁸

Na realização deste princípio nos Estados “moderados” (segundo a terminologia montesquieuniana), esta ingerência parcial sempre se fez presente¹⁹, de modo que não existe incompatibilidade

17: Id. Ibid. p. 170.

18: MADISON, James et al. Os artigos federalistas, 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 333.

29: No mesmo Federalista nº 47, Madison faz uma detalhada demonstração de como esta “ingerência” ocorria na Inglaterra e em vários estados dos EUA (id.ibid. p. 332-337).

principiológica entre o exercício do controle jurisdicional sobre a atuação dos demais poderes e o postulado inscrito no art. 2º da nossa Constituição. Ao contrário: nos últimos cem anos, cada vez mais o Judiciário é chamado a exercer tal papel, como demonstraremos a seguir.

3 Os convites ao Judiciário

Afastado o princípio da tripartição funcional como óbice a uma presença mais ativa do Judiciário no concerto do Estado, vejamos quais são os fatores e elementos que o convidam crescentemente a tal intervenção.

3.1. A expansão do Estado (inclusive do Judiciário) no século XX

No alvorecer do Direito moderno, em congruência com a ideologia então dominante acerca das funções do Estado, o papel atribuído às normas jurídicas não ia além de consagrar regras de conduta que protegessem a liberdade, a propriedade e a economia de mercado. No século XX, contudo, foi explicitada a impossibilidade de o Estado se manter restrito às funções antes tidas como as necessárias à manutenção e expansão do sistema capitalista. Diante do acirramento de crises econômicas e da insuficiência das “leis de mercado” para solucioná-las, bem como da constituição da classe trabalhadora como sujeito histórico autônomo – mudando a intensidade e a qualidade das reivindicações de direitos - o aparelho estatal foi progressivamente expandido e tornado mais complexo.

O Estado, desde então, passou a ter não somente as clássicas funções inerentes ao binômio “proteção-repressão”. Ele deve intervir na esfera econômica, realizar programas sociais, combater as desigualdades, amparar os consumidores etc. Neste modelo estatal “alargado”, que se convencionou chamar de Welfare State, é evidente que o Direito foi alvo de impulsos na mesma direção, como instrumento imprescindível para o alcance das metas enfocadas. Em consequência, as normas jurídicas diversificaram-se, passaram a regular maior quantidade de temas e a incidir sobre um conjunto maior de relações sociais.

Assim, o Direito no Estado-Providência é um regulador global, implicando expressivas mudanças qualitativas. Três interessam-nos mais diretamente neste momento. Em primeiro lugar, o agigantamento dos aparatos administrativos e das tarefas legislativas. Em segundo, a configuração do sistema jurídico como um espaço heterogêneo, plural e contraditório. Em terceiro lugar, a ampliação da incidência do código “lícito-ilícito”, alcançando maior quantidade de conflitos interindividuais e também políticas públicas (necessárias à tutela dos direitos sociais, coletivos e difusos).

Estes três fatores estão na base da “explosão de litigiosidade” que os sistemas judiciais vivenciaram no século XX, exigindo que eles se transformassem no “terceiro gigante”, de que fala Mauro Cappelletti: “...a dura realidade da história moderna logo demonstrou que os tribunais (...) não podem fugir de uma inflexível alternativa. Eles devem de fato escolher uma das duas possibilidades seguintes: a) permanecer fiéis, com pertinácia, à concepção tradicional, tipicamente do século XIX, dos limites da função jurisdicional, ou b) elevar-se ao nível dos outros poderes, tornar-se enfim o terceiro gigante, capaz de controlar o legislador mastodonte e o leviatanesco administrador”.²⁰

É importante frisar que a mencionada “explosão” não diz respeito somente ao número de processos ou à quantidade de direitos discutidos. A ampliação da conflituosidade conduz a uma mudança de qualidade nos conflitos submetidos à jurisdição. Há não mais meros conflitos de interesses, mas também conflitos de valores. Em uma ação demarcatória de terras particulares, não há conflitos de valores, já que o valor debatido é o mesmo, qual seja, o direito de propriedade. Em vez disso, os juízes passaram a se defrontar com a oposição entre valores: propriedade x função social, propriedade x direitos dos consumidores, propriedade x direitos ambientais, direito à terra x direitos ambientais. Situações como essas são inovadoras porque se trata, em última análise, de conflitos distributivos. Ao decidirem ações dessa natureza, mais do que meramente resolverem uma lide, os juízes estão dirimindo conflitos distributivos: distribuição de poder e de riquezas. Dessa forma, as instituições judiciárias são chamadas a arbi-

20: CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Legisladores. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993, p. 46-47.

trar conflitos que, tradicionalmente, não integravam os seus âmbitos de competência, já que tal arbitragem competia aos ramos mais especificamente políticos do Estado (Executivo e Legislativo).

Tal realidade de expansão do Estado não se alterou com a hegemonia aparentemente inabalável que o neoliberalismo²¹ alcançou nas últimas décadas do século XX, caracterizada pelas sucessivas vitórias eleitorais de partidos conservadores nos países ocidentais e pela queda dos governos comunistas no leste europeu²². Robert Kurz dedicou várias páginas a demonstrar como a necessidade de crescente regulação jurídica, problemas sociais e ecológicos, demandas por agregados infra-estruturais e as políticas de protecionismo comercial conduzem exatamente ao oposto daquilo que os neoliberais defendem (ao menos como retórica). Conclui o citado ensaísta: "... quanto mais total for o mercado, tanto mais total será o Estado²³ (...). Em todos os países, a quota do Estado equivale hoje, em média, a cerca de 50% do produto social bruto, e, em todo o Mundo, mais da metade da população depende direta ou indiretamente da economia estatal."²⁴

21: Este termo generalizou-se para denominar os que, pelo menos retoricamente, defendem um Estado "mínimo", pouco intervencionista, confiando-se primordialmente ao mercado as tarefas de produção e distribuição de riquezas. Hayek, um dos mais importantes teóricos do que se convencionou chamar de neoliberalismo, sustentava a noção de que ao Estado deveriam ser reservados poucos âmbitos de atuação: proteção contra violência, epidemias, inundações ou avalanches, estradas (curtas), pesos e medidas, estatísticas, mapas, proteção e sigilo da vida privada, tributação, certo número de infortúnios. (HAYEK *apud* ARNAUD, André-Jean. O direito entre modernidade e globalização. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 126-127). Refletindo o apogeu desta ideologia, entre 1990 e 1997, em todo o mundo, foi alienado um patrimônio estatal avaliado em US\$ 513 bilhões, segundo estima o periódico francês *Le Monde Diplomatique* (Revista Época, agosto de 1998).

22: Referimo-nos especialmente à ascensão, nos anos 70 e 80, do Partido Republicano nos EUA (com Ronald Reagan e George Bush), do Partido Conservador na Inglaterra (com Margaret Thatcher e John Major) e da Democracia-cristã na Alemanha (com Helmut Kohl). Integra este processo também o enfraquecimento do chamado eurocomunismo, bastante forte eleitoralmente até os anos 70 na França e na Itália. No caso dos países do "socialismo real", o símbolo maior da derrocada foi a derrubada do muro de Berlim, em 1989.

23: Olhando a realidade brasileira, não há como discordar: uso rotineiro de medidas provisórias, demandas crescentes por financiamentos públicos via BNDES e por subsídios fiscais, imprescindibilidade de políticas sociais compensatórias mantidas pelos governos, ações "de massa" no Judiciário, entre outros indicadores, ratificam a continuidade da tendência de papel expandido do Estado. No panorama global, o novo ciclo de guerras imperialistas neste princípio de século XXI comprova que os Estados estão bem vivos...

24: KURZ, Robert. Os Últimos Combates. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 95-102.

Tal se harmoniza com a idéia esposada por Nicolao Dino: “O minimalismo estatal é, pois, em certo sentido, uma falácia, um engodo, uma inebriante cortina de fumaça destinada a ocultar e, principalmente, entreter possíveis adversários”.²⁵

3.2 A nova textura das normas jurídicas e a morte do juiz neutro

Ao contrário da tese montesquieuniana, o juiz não é, nem nunca foi, a “boca inanimada da lei”. É inevitável a presença do elemento subjetivo no ato jurisdicional, na medida em que aplicar é indissociável dos atos de interpretar e criar. Aquilo que se diz ser uma percepção racional do direito positivo é, em verdade, um ato de vontade. Juízes neutros somente são encontráveis nos cemitérios (não como visitantes...).

A atividade judicial exige do magistrado, em maior ou menor grau, um papel criador, atribuindo relevância ou não a um determinado fato, solucionando casos de lacunas e antinomias (“casos difíceis”), especificando o sentido de conceitos jurídicos indeterminados (termos vagos, que só adquirem um sentido – dentre muitos possíveis – no momento da aplicação)²⁶. Estes últimos, contemporaneamente, representam um convite expressivo a um papel mais proeminente do Judiciário. A multiplicação de atores em conflito nas sociedades de massa, aliada à superação da pauta típica de direitos do Estado liberal, acarretaram extraordinário grau de generalização e abstração nas categorias conceituais que marcam o discurso jurídico. Isto é uma marca inevitável da legislação em sociedades complexas, atingindo inclusive âmbitos tidos como imunes, a exemplo do Direito Penal. Comparemos o art. 121 do Código Penal brasileiro com o art. 68 da Lei de Crimes Ambientais: no primeiro caso, o crime é “Matar alguém”; no segundo, “Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental”.

25: Revista de Informação Legislativa, nº 160, outubro/dezembro 2003, p. 206.

26: Celso Antônio Bandeira de Mello auxilia a compreender o alcance desta expressão assentando: “...ao lado de conceitos unissignificativos, apoderados de conotação e denotação precisas, unívocas, existem conceitos padecentes de certa imprecisão, de alguma fluidez e que, por isso mesmo, se caracterizam como plurissignificativos” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 1993. p. 415).

Mesmo com o constante recurso a essa técnica legislativa (termos vagos), a ordem normativa permanece “incompleta”: a legislação não abarca todos os fatos que ocorrem na sociedade. Deste modo, frequentemente os juízes têm que escolher entre a aplicação da norma geral exclusiva ou da norma geral inclusiva, para usar conceitos de Norberto Bobbio. Na primeira hipótese, qualificando o comportamento humano não regulado como sendo avesso à ordem jurídica e, portanto, ilícito; na segunda, considerando o não regulado como semelhante ao regulado e, por conseguinte, incluído na incidência da norma reguladora.

Escolhas e vontade estão na essência do fazer judicial – que isso fique bem sublinhado, assim como as consequências daí advindas. Como ensina Joaquim Falcão: “Na democracia, dificilmente os juízes podem, como ocorreu no autoritarismo, lavar as mãos nas neutras águas de um formalismo legal imaginário. Sobretudo quando as sentenças tomam posições diante da discricionariedade político-administrativa do Executivo. A interpretação judicial, pretenda-se ou não, há que ser um ato politicamente responsável, sem o que, aliás, inexistente Poder Judiciário. Existe só ‘judiciário’.”²⁷

3.3. O dirigismo constitucional – uma proposta que não morreu

O constitucionalismo do século XX, em ruptura (e ao mesmo tempo em continuidade) com o momento histórico precedente, redefiniu o papel das constituições escritas nas sociedades. Aquelas passaram a cuidar não somente de garantias (sintoma de continuidade), mas também de programas vinculantes (sintoma de ruptura) a serem obrigatoriamente perseguidos por todos os destinatários das normas constitucionais, sobretudo os agentes do Estado. No contexto europeu da segunda metade do século passado, pesaram sobremaneira, nesse processo de redefinição, as desilusões e desconfianças com determinados resultados da luta política, tais como governos autoritários, racistas e beligerantes, além de crises econômicas e sociais.

De modo similar, em nosso País, no contexto de superação da ditadura militar, a base material para o desenvolvimento da doutrina do

28 FALCÃO, Joaquim. A política econômica dos juízes. Folha de São Paulo, ed. 26/10/2001.

dirigismo constitucional era enorme: aversão às políticas de contingência e a “casuísmos” normativos; desejo de salvaguardar eficazmente as instituições democráticas, colocando-as acima de mudanças legislativas ordinárias; diversificadas demandas sociais e políticas, amordaçadas pelo regime autoritário; persistência da crise econômica e da perda de renda em face da inflação, empobrecendo crescentes segmentos sociais.

Assim, os constituintes de 1987/1988 agiram movidos pela pretensão de alterar o *status quo*, atribuindo novas tarefas ao Estado e alargando o próprio conceito de cidadania. Aprovaram, então, uma Constituição dirigente, segundo a expressão consagrada por Canotilho, com o propósito explícito de servir de programa permanente para a ação pública, impregnando-a de compromissos como Justiça, Igualdade e Bem-Estar Social. A leitura dos artigos 1º, 3º e 170 da Carta sustenta suficientemente a análise empreendida.

Não ignoramos que, nos anos que se seguiram à aprovação da Constituição, atravessamos uma crise constitucional²⁸, de que são eloqüentes sintomas as 47 emendas constitucionais (incluídas as emendas de revisão) aprovadas em 16 anos – certamente um recorde mundial. Igualmente sabemos que a Carta de 1988 em larga medida nunca deixou de ser uma Constituição nominal, como Loewenstein classifica as constituições não plenamente capazes de dirigir o processo político-social.²⁹

Proclamamos, porém, que a proposta de uma Constituição dirigente permanece viva, por vários motivos. Por primeiro, pela visão do

28: Abordei o tema no artigo “Globalização e Crise Constitucional” (Revista de Direito Administrativo nº 211, janeiro/março-1998, Renovar/FGV).

29: Na “Teoría de la Constitución”, Loewenstein apresenta o que chama de uma classificação ontológica das Constituições, segundo o papel das Cartas escritas na realidade sócio-política. A Constituição normativa é assim caracterizada: “sus normas dominan el proceso político o, la inversa, el proceso del poder se adapta a las normas de la constitución y se somete a ellas”. Quanto à Constituição nominal destaca o autor: “una constitución podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, la constitución carece de realidad existencial”. Finalmente, no que tange à semântica, diz: “em lugar de servir a la limitación del poder, la constitución es aquí el instrumento para estabilizar y eternizar la intervención de los dominadores fácticos de la localización del poder político”. (Teoría de la Constitución, 2ª ed, Barcelona: Ariel, 1983).

processo de expansão do Estado que descrevemos no item 3.1., ainda não esgotado consoante as assertivas e prognósticos de Robert Kurz. Em segundo lugar, pela constatação de que - não obstante a grande quantidade de emendas há pouco mencionada - o texto de 1988 não foi atingido nas partes mais intensamente programáticas, permanecendo no mínimo como um conjunto de “promessas irrealizadas” que alimentam a luta contra-hegemônica. Reportando-se à situação colombiana, Rodrigo Uprimny e Mauricio García-Villegas argumentam: “...o Direito pode ser usado para reativar a esperança coletiva (...). As constituições progressistas são, por um lado, uma concessão do aparelho estatal em benefício das pessoas e, nesse sentido, traduzem-se num remédio contra a rebeldia e, por outro, também significam uma possibilidade de efetiva melhoria dos direitos cidadãos, tal como as normas o manifestam, e assim são uma promoção de mudanças e um remédio contra o conformismo.”³⁰

O terceiro motivo pelo qual afirmo que a Constituição dirigente não morreu articula-se com as concepções do seu arauto mais conhecido em nosso País, o próprio Canotilho. Refiro-me especialmente às reflexões expostas na obra “Canotilho e a Constituição dirigente”, entre as quais destaco: “Compreendo perfeitamente que, quando estamos a falar em direito mitigado, em direito reflexivo, em direito pós-moderno, em direito desregulado, verdadeiramente estamos a passar por uma outra fase que ainda não é possível obter no Brasil. No fundo, estamos a imaginar uma teoria da constituição já pós-moderna, em que não existe centro, em que o Estado é um herói local, em que o Estado é um herói humilde, em que nós somos uma parcela de outro esquema organizativo. Estamos a esquecer que no Brasil a centralidade é ainda no Estado de Direito democrático e social, que a centralidade é ainda no texto constitucional, que é carta de identidade do próprio País, que são estes direitos, apesar de pouco realizados, que servem como uma espécie de palavra de ordem para a própria luta política.”³¹

30: Tribunal Constitucional e emancipação social na Colômbia. In Democratizar a Democracia. Boaventura de Sousa Santos (org). São Paulo: ed. Civilização Brasileira, 2002, p. 320.

31: Canotilho e a Constituição Dirigente. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho [org]. Rio de Janeiro: ed. Renovar, 2003, p. 35.

O vigor do conceito em tela representa a manutenção de um enfático convite para que o Judiciário seja mais partícipe da arena pública, ainda que se reserve um lugar central para os parlamentos na densificação dos programas constitucionais. Com efeito, como de certo modo já adiantado no item 3.1., o dirigismo constitucional acarreta o estabelecimento de mais e novos parâmetros jurídicos de controle da validade das políticas públicas, fortalecendo inclusive o controle sobre as omissões legislativas. Em suma, abrem-se largos caminhos para que a discricionariedade dos agentes políticos seja limitada pela ação do Judiciário.

3.4 As garantias na e da Constituição

Ernesto Benda, ex-presidente do Tribunal Constitucional da Alemanha, referindo-se ao Estado de Direito, diz: “La memoria de las largas luchas por un así concebido Estado de Derecho, que sólo al paso del tiempo pudo dejar atrás al autoritario Estado-policía, pero también la contemplación de otros países carentes de tales garantías, nos prohíbe subestimar un tal concepto de Estado formal de Derecho”.³²

Esta advertência presta-se a que em destaque, no início deste tópico, a importância das garantias formais restauradas e/ou instituídas pela Constituição de 1988, em favor de sua autoridade e dos direitos dos cidadãos. Na esteira da recomendação de Benda, lembremo-nos da crônica incapacidade das nossas elites dominantes de se conformarem com as regras do Estado de Direito, quando estas lhe parecem desfavoráveis. Entre tantos episódios, basta a referência historicamente mais próxima: o regime de exceção instaurado após o golpe de 1964, com seus atos institucionais, suas emendas constitucionais outorgadas, suas violações a direitos individuais e sua pretensão de se colocar acima do controle jurisdicional – como dispunha o AI-05.

Assim, não se pode menosprezar normas como aquelas que limitam o poder do constituinte derivado ou como a que consagra o princípio da inafastabilidade da jurisdição: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV, CF).

Neste passo, a Constituição de 1988, de todas quantas tivemos, foi a que instituiu um sistema mais largo de garantias. Estas atuam como

32: Manual de Derecho Constitucional. Madrid: ed. Marcial Pons, 1996, p. 488.

um poderoso chamado a que o Judiciário atue mais intensamente no arbitramento de conflitos, em planos praticamente ilimitados.

Além das garantias já citadas, vejamos o controle de constitucionalidade das leis. Ao lado da manutenção do sistema difuso – tradicional e essencial em nosso Direito – a nova Carta fortaleceu exponencialmente o sistema concentrado, com destaque para a ampliação da legitimidade ativa em Ações Diretas de Inconstitucionalidade e a criação de ações, a exemplo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

O exame do que ocorreu com a nova configuração das Ações Diretas de Inconstitucionalidade é bastante elucidativo acerca das transformações por que passa o Judiciário. No STF, aquelas saltaram de cento e cinquenta e oito em 1989 para duzentos e cinquenta e cinco em 2000 – representando um crescimento de 61%. É interessante notar, ainda, que daquelas protocolizadas no ano de 2000 29,64% foram ajuizadas por partidos políticos, 26,88% por governadores de Estado e 24,51% por confederações sindicais ou entidades de classe, totalizando 81,03%. Agregue-se a isto mais um dado: todos os partidos políticos que naquele ano propuseram ADINs ou situavam-se no campo da oposição ao Governo Federal da época, ou possuíam representação parlamentar insignificante. Com estas informações, pode-se dimensionar o quanto o papel do STF foi expandido, no tocante à arbitragem de conflitos políticos, de maneira que os agentes vencidos na arena estritamente política buscam – amparados na Constituição – o Judiciário como caminho para a reversão do quadro. Esse processo permanece em curso, com duzentas e oitenta e nove ADINs propostas no ano de 2003, devendo-se apenas registrar o fato de que o Procurador-Geral da República passou a liderar o *ranking*, com 40,48% das ações diretas apresentadas.

São centenas os exemplos de políticas públicas alteradas por força de ADINs, nem sempre acarretando resultados ampliadores das citadas políticas. A título exemplificativo, menciono o art. 19 da Lei nº 10.260/2001: “A partir do primeiro semestre de 2001, sem prejuízo do cumprimento das demais condições estabelecidas nesta Lei, as instituições de ensino enquadradas no art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ficam obrigadas a aplicar o equivalente à contribuição calculada nos termos do art. 22 da referida Lei na concessão

de bolsas de estudo, no percentual igual ou superior a 50% dos encargos educacionais cobrados pelas instituições de ensino, a alunos comprovadamente carentes e regularmente matriculados.” Apreciando a ADIn nº 2545/DF, o STF suspendeu o dispositivo, assentando: “O art. 19 da Lei nº 10.260/01, quando determina que o valor econômico correspondente à exoneração de contribuições seja obrigatoriamente destinado a determinada finalidade está, na verdade, substituindo por obrigação de fazer (conceder bolsas de estudo) a obrigação de dar (pagar a contribuição patronal) de que as entidades beneficentes educacionais estão expressamente dispensadas.”

Ainda no terreno do controle de constitucionalidade, houve outra expressiva alteração quando instituída a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), prevista pelo art. 102, § 1º da Constituição e regulamentada pela lei nº 9.882/99. A imensa potencialidade desse instrumento, no tocante ao controle e implementação de políticas públicas, foi revelada com a recente decisão acerca da interrupção da gravidez de fetos anencefálicos, proferida pelo Ministro Marco Aurélio na ADPF nº 54 - posteriormente cassada por questões processuais. Esta decisão alterava radicalmente a feição de uma política pública obviamente relevante - em relação a qual subsistem acentuadas dificuldades de deliberação nas instâncias políticas, em virtude de implicações morais e religiosas. Realço a idéia de que a decisão determinava “não só o sobrestamento dos processos e decisões não transitadas em julgado, como também o reconhecimento do direito constitucional da gestante de submeter-se à operação terapêutica de parto de fetos anencefálicos, a partir de laudo médico atestando a deformidade, a anomalia que atingiu o feto.” Em sendo um direito constitucional, o Sistema Único de Saúde era obrigado a atender às demandas daquela natureza, modificando-se uma linha substantiva na política de saúde no Brasil.

Na mesma trilha de expansão das funções judiciárias, outros instrumentos processuais foram criados ou aprimorados pela Constituição, a exemplo do Mandado de Segurança Coletivo e do Mandado de Injunção (“conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”, dispõe o inciso LXXI do art. 5º da Constituição). Este último,

sobretudo destinado a proteger o cidadão das omissões dos legisladores, teve sua efetividade bastante limitada pela jurisprudência auto-restritiva do STF³³. Sua manutenção, entretanto, no Texto Fundamental sempre abre ensejo a eventuais reenquadramentos, como aliás a própria ADPF vem atravessando – após contundentes resistências subseqüentes à sua regulamentação.³⁴ Na minha perspectiva, este hipotético reenquadramento em torno do Mandado de Injunção é necessário, à vista do tipo de relação que há entre o Judiciário e o Parlamento no Brasil – não havendo qualquer indício de que “apelos” daquele conduzam a deliberações parlamentares.

No mesmo âmbito, abordo, finalmente, a Ação Civil Pública, arma que mais amiúde tem produzido efeitos no controle da conduta comissiva ou omissiva da Administração. Isso decorre da largueza de sua aplicabilidade, qual seja a “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, conforme o art. 129, III, da Constituição. Entre muitos casos em que o manejo da Ação Civil Pública resultou na implementação de políticas públicas, recordemo-nos do fornecimento gratuito de medicamentos anti-HIV, ordenado judicialmente antes mesmo que houvesse lei tratando do assunto. Seguem mais dois exemplos, bastante instigantes:

TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO

AGA - AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO

Processo: 200404010145703 UF: SC

Órgão Julgador: QUARTA TURMA

Data da decisão: 23/06/2004

DJU DATA:04/08/2004

Relator(a)

JUIZ EDGARD A LIPPMANN JUNIOR

Decisão

33: “O mandado de injunção nem autoriza o Judiciário a suprir a omissão legislativa ou regulamentar, editando o ato normativo omitido, nem, menos ainda, lhe permite ordenar, de imediato, ato concreto de satisfação do direito reclamado...” (MI nº 168-5/RS). Com algumas exceções, tem entendido o STF que o provimento do Mandado de Injunção implica tão-somente a notificação do Parlamento para que supra a omissão, em geral sem que se produza qualquer resultado prático.

34: Foi proposta inclusive uma ADIn contra a lei nº 9.882/99 (ADIn nº 2231-8).

A TURMA, POR MAIORIA, NEGOU PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. VENCIDO O DES. ATHAYDE, ENTENDENDO DESCABER A INVASÃO DO PODER JUDICIÁRIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS, NO MÉRITO DA ADMINISTRAÇÃO.

Ementa

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DUPLICAÇÃO DE RODOVIA FEDERAL. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA.

- A moderna jurisprudência admite a intervenção do Poder Judiciário na Administração Pública, viabilizando a antecipação de tutela para determinar a execução de obra relativa a duplicação de rodovia federal, ante a responsabilidade civil do Estado sobre mortes e mutilações decorrentes de acidentes de trânsito havidos na rodovia de sua competência.

TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO

Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL - 478166

Processo: 200204010006100 UF: PR

Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA

Data da decisão: 27/05/2003

DJU DATA:04/06/2003

Relator(a)

JUIZA MARGA INGE BARTH TESSLER

Ementa

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO DO CONSUMIDOR. CORRETA INFORMAÇÃO ACERCA DOS RISCOS E POTENCIAIS DANOS QUE O CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS CAUSA À SAÚDE. INSCRIÇÃO NECESSÁRIA NOS RÓTULOS DE BEBIDAS ALCOÓLICAS.

1. É possível e exigível do Judiciário, impor determinada conduta ao fornecedor, sem que esta esteja expressamente prevista em lei, desde que afinada com as políticas públicas diretamente decorrentes do texto constitucional e do princípio da plena informação ao consumidor (art. 6º, II, III e IV, da Lei 8.078/90), pois traduz-se em dever do Estado, do qual o Judiciário é poder, de acordo com o art. 196 da Constituição.
2. O consumo de alcoólicos não interessa só à comunicação social, propaganda e ao comércio de tais produtos, interessa sob o aspecto da

saúde pública, da proteção do menor e do adolescente, da segurança veicular, do direito de informação e de proteção ao consumidor.

3. O comando do art. 9º, do Código do Consumidor, indica os direitos básicos do consumidor à informação adequada e clara sobre o produto e sobre os riscos que apresenta, sobretudo, tratando-se de produto potencialmente nocivo à saúde, cuja informação deve ser feita de maneira ostensiva, a despeito da previsão do art. 4ª, § 2º, da Lei 9.294/96 determinar que os rótulos de bebidas alcoólicas conterão advertência para que os consumidores evitem o consumo excessivo de álcool.
4. Inocorre preclusão de matéria que diz com as condições da ação, caso da legitimidade, sobretudo nas ações civis públicas onde se perseguem direitos difusos, cujo interesse depreende-se da propriedade, das relações privatísticas em geral, o que, in casu, revelou-se pelo interesse demonstrado pela embargante, tantas vezes reiterado de defender a posição dos associados que são fabricantes de bebidas, tese da co-ré União.
4. Condenada a ré União a exigir na rotulagem de todas as bebidas alcoólicas produzidas ou comercializadas no território pátrio, do teor alcoólico e do alerta em expressão gráfica adequada, de que “O ÁLCOOL PODE CAUSAR DEPENDÊNCIA E EM EXCESSO É PREJUDICIAL À SAÚDE” e a ABRABE a expedir esta informação a todas as suas associadas e comunicar aos demais produtores de alcoólicos, quanto à necessária adequação.
5. Provido o recurso.

3.5 A promessa de efetividade dos direitos fundamentais

O último “convite” à atuação judicial ampliada que selecionei diz respeito à promessa, feita pelo próprio Texto Constitucional, de que os direitos fundamentais por ele albergados não seriam condenados ao “mundo dos mortos”. Estabelece a Constituição: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (art, 5º, § 1º).

Nas interpretações acerca deste preceito, não há dissensos expressivos quanto à chamada eficácia mínima das normas instituidoras de direitos fundamentais, sintetizada em quatro efeitos e/ou aptidões: a) revogação dos atos subconstitucionais anteriores que com elas sejam incompatíveis; b) limitação da liberdade do legislador; c) atuação como parâmetros interpretativos para todo o sistema jurídico; d)

vedação à atuação legislativa ou administrativa em sentido contrário ao nelas prescrito. Nessas quatro hipóteses, é cabível a intervenção judicial a fim de concretizar tais efeitos e/ou aptidões, daí o “convite” há pouco referido.

Em se cuidando dos direitos fundamentais prestacionais³⁵, entretanto, permanecem as discussões para definir-se se a aplicação imediata em tela alcança a extração, diretamente pelo Judiciário, de efeitos positivos e concretos em favor dos cidadãos, independentemente da mediação legislativa. Em outras palavras, debate-se o alcance do “convite”, perquirindo-se se é possível ao Judiciário criar ou alterar os contornos de uma política pública, a pretexto de garantir o gozo de um direito fundamental prestacional. A resposta predominante é negativa, normalmente sendo invocados a discricionariedade administrativa e o respeito à “reserva do possível” como fundamentos. Em que medida funcionam esses e outros limites à interferência do Judiciário no campo das políticas públicas?

4 O que limita os passos do Judiciário (para o bem e para o mal)

Nesta última parte do estudo, vamos nos dedicar a analisar alguns fatores que têm embaraçado os passos do Judiciário em direção a um papel ainda mais protagonista e efetivo na concretização dos direitos fundamentais, como consideramos que a sociedade brasileira almeja.

Em primeiro lugar, não posso deixar de ressaltar o fato de que o Judiciário vive uma profunda crise, repleta de dificuldades (e de oportunidades). Em seguida, reporta-me-ei a discricionariedade e a doutrina da “reserva do possível” como motivadoras da autocontenção judicial.

Deixo de lado, por agora, aspectos como condutas ímprobas ou relações perniciosas com segmentos socialmente poderosos, não por-

35: Emprego a expressão “direitos prestacionais” em oposição aos “direitos de defesa”. Aqueles reclamam uma atuação positiva do Estado, visando a assegurar as condições materiais para sua fruição (por exemplo, direito à moradia). Os segundos implicam um dever de abstenção de particulares ou do Estado (v.g., não discriminar negativamente por motivo racial). A auto-aplicabilidade destes é ordinariamente aceita.

que sejam fatores que possam ser descartados de plano, mas sim por não serem práticas hegemônicas no aparelho judicial brasileiro. Os casos identificados e devidamente comprovados (segundo o devido processo legal) são numericamente pouco expressivos, abalando muito mais a imagem da instituição do que constituindo um indicador capaz de alterar a essência das coisas. Obviamente tais casos devem ser incisivamente combatidos, inclusive por intermédio da instituição de novos mecanismos de controle disciplinar (v.g., criação do Conselho Nacional de Justiça e aperfeiçoamento da legislação sobre crimes de responsabilidade).

4.1 O Judiciário em crise – o caso brasileiro

Retomando considerações feitas em outro lugar³⁶, desdobrarei a abordagem em duas dimensões, denominadas crise de identidade e crise de desempenho (evidentemente entrelaçadas).

A primeira dimensão da crise fica bastante nítida quando se procede à seguinte indagação: “Qual o papel do Judiciário no Brasil?” Formulando-a para integrantes da Magistratura nacional, com certeza chegaríamos – de acordo com as ênfases presentes - a duas classes de respostas:

- a) dirimir conflitos aplicando a lei;
- b) *dirimir conflitos fazendo justiça.*

A insuficiência destas respostas, para o estabelecimento de uma identidade institucional, é evidente. No primeiro caso, em que se revela um maior apego ao paradigma normativista, as dificuldades se estabelecem a partir da constatação de que o sistema legal brasileiro está distante do mito de um sistema objetivo, harmônico e coerente – “pronto” para simplesmente ser “aplicado” pelos juízes.

Ademais, como já indicado no item 3.2., crescentemente o legislador impregna os textos normativos com os conceitos jurídicos indeterminados, em virtude da grande complexidade e dinamismo dos fatos a serem regulados, bem como dos frequentes impasses no processo legislativo – solucionados, na impossibilidade de estabelecimento de maiorias está-

36: COSTA, Flávio Dino de Castro e. Autogoverno e Controle do Judiciário no Brasil. Brasília: ed. Brasília Jurídica, 2001.

veis e claras, com o recurso a acordos conducentes à adoção de cláusulas legais abertas, por isso mesmo capazes de receberem a aprovação do Parlamento.

Dessa forma, ainda que não se ponha em dúvida a vinculação dos juízes aos parâmetros políticos, ideológicos, axiológicos etc, transformados pelos legisladores em normas, é manifesta a incapacidade da fórmula em análise (letra *a*) para definir plenamente o papel que os magistrados desempenham na sociedade brasileira.

Melhor sorte não resta para a segunda opção (letra *b*), mais ligada a posições jusnaturalistas. Afinal, quantos milhares de páginas já foram gastas refletindo sobre o delineamento do que é a justiça, constituindo sem dúvida um valiosíssimo referencial para a ação prática dos juízes, sem que contudo se possa nele encontrar o caminho a ser trilhado (e nem seria de se esperar que tal ocorresse).

A crise de identidade assim delineada é agravada pelo peso do individualismo típico do bacharelismo clássico, em decorrência do qual pouco se cuida, no seio do Judiciário, de um debate mais organizado e coletivo acerca de qual projeto institucional deve ser implementado. Certamente tal debate não seria conclusivo, no sentido do alcance de verdades imutáveis, mas seguramente se constituiriam balizas hegemônicas mais claras do que as acima registradas – portanto capazes de melhor posicionar a instituição no interior do processo histórico.³⁷

Esta dimensão da crise judiciária foi bem revelada em duas pesquisas conduzidas pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), a primeira em 1993 e a outra em 2000.

Na primeira ocasião, foi solicitado aos juízes que manifestassem as suas opiniões sobre uma seqüência de afirmações, entre as quais merecem destaque:

37: Dissertando sobre a estrutura organizacional do Judiciário, José Eduardo Faria assim se refere a um estudo de Alberto Binder, intitulado "Perspectivas sobre a Reforma do Processo Penal na América Latina" (Buenos Aires: USIS Information Program, 1993): "... o autor faz uma análise objetiva e realista das estruturas organizacionais do Judiciário em todo o continente latino-americano, concluindo que a não-geração de idéias novas, a falta de vontade de mudar, o isolacionismo judicial, a prodigalidade, a ineficiência administrativa e o anacronismo organizacional têm levado este Poder a se distanciar perigosamente de seu meio ambiente. Toda vez que um juiz ou um advogado é solicitado a sugerir mudanças que eles próprios seriam capazes de adotar, ou que considerem necessário implementar, eles abordam apenas questões superficiais, ou seja, alteram um limite de tempo, eliminam uma ou outra exigência; em geral, não atingem o âmago da questão, nem mesmo dentro dos limites do sistema em vigor (p. 3)" (Op. cit, p. 32).

- a) *O juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem de ser sensível aos problemas sociais;*
- b) *O compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei.*

Enquanto 73,7% declararam concordar “inteiramente” ou “muito” com a asserção *a*, somente 37,7% manifestaram o mesmo grau de concordância com a proposição *b*.³⁸

A contradição presente nesses dados foi apontada por José Eduardo Faria:

*“Isso significa, na prática, que 62,3% discordam dessa afirmação [item b], contrariando, assim, a opinião manifestada no item relativo à ‘sensibilidade aos problemas sociais’ (...) Expressa pelo hiato entre a opinião em favor da ‘sensibilidade aos problemas sociais’ e a reafirmação implícita dos postulados da neutralidade e da ortodoxia dogmática nas respostas aos três últimos itens, essas contradições indicam o grau de enraizamento do paradigma normativista no ‘ethos’ da magistratura.”*³⁹

Já na pesquisa mais recente, contradição similar pode ser detectada. Questionados acerca da frequência com que decisões judiciais são mais baseadas em “suas visões políticas do que na leitura rigorosa da lei”, os magistrados ouvidos responderam:

QUADRO - VISÃO DOS JUÍZES SOBRE A POLITIZAÇÃO DA JUSTIÇA

<i>Muito frequentemente</i>	4,2%
<i>Frequentemente</i>	21,3%
<i>Ocasionalmente</i>	52,9%
<i>Nunca</i>	21,5%

Fonte: IDESP

38: SADEK, Maria Teresa (org.). Uma Introdução ao Estudo da Justiça. São Paulo: Editora Sumaré, [1996].p. 22.

39: Op. cit, p. 60.

Submetidos, contudo, a uma pergunta⁴⁰ atinente à possível tensão entre respeito aos contratos e observância da justiça social, o seguinte resultado foi alcançado⁴¹:

Posição A – os contratos devem ser sempre respeitados, independentemente de suas repercussões sociais: 19,7%

Posição B – o juiz tem um papel social a cumprir, e a busca da justiça social justifica decisões que violem os contratos: 73,1%

Depreende-se que, ao mesmo tempo em que rejeitam a idéia de que os juízes decidam “politicamente” e sublinham a fidelidade a uma “leitura rigorosa (??) da lei”, os pesquisados situam a “justiça social” como fator legitimador da inobservância dos contratos, parecendo ignorar a inevitável carga político-ideológica daquele conceito.

Considero que, enquanto este debate não for travado de modo sistemático e explícito no interior das instituições judiciárias (sem pretensões de homogeneização de posições), permanecerão dominantes atitudes de autocontenção judicial no controle das políticas públicas, isto é, de desprezo – total ou parcial – aos “convites” elencados no item 3. Assim será por força da tradição normativista que pesa sobre os ombros dos juízes, a qual, não submetida a um processo coletivo de desconstrução, ao final prevalecerá - não obstante as notáveis exceções que podem ser realçadas. Haverá, em conseqüência, a continuidade de uma crise de identidade – representada pela dissonância entre os citados “convites” e os passos majoritariamente dados pelo Judiciário.

Uma segunda dimensão da crise do Judiciário refere-se à velocidade em que as decisões judiciais são proferidas. É estritamente nesse sentido que me reporto à crise de desempenho do Judiciário. Este delineamento é fundamental, na medida em que a identidade que uns e outros desejam que o Judiciário assuma repercute diretamente nos

40: A questão tinha o seguinte teor: “Na aplicação da lei, existe frequentemente uma tensão entre contratos, que precisam ser observados, e os interesses de segmentos sociais menos privilegiados, que precisam ser atendidos. Considerando o conflito que surge nesses casos entre esses dois objetivos, duas posições opostas têm sido defendidas: (...) Com qual das duas posições o(a) senhor(a) concorda mais ?”

41: PINHEIRO, Armando Castelar. O Judiciário e a Economia na Visão dos Magistrados. São Paulo: IDESP, 2001, p. 10.

fatores a serem priorizados como indicadores de avaliação de sua maior ou menor eficiência. Apesar das contradições daí derivadas, considero que o corte conceitual adotado é suscetível de produzir um consenso entre as diferentes posições, que pode ser assim apresentado: há uma crise de desempenho no aparelho jurisdicional brasileiro espelhada na morosidade e no número crescente de processos em estoque, aguardando apreciação.

A morosidade é, sem dúvida, o principal fato gerador de insatisfação com o serviço judiciário, como revelam todas as pesquisas realizadas sobre o assunto. Em 1993, em pesquisa de opinião coordenada pelo IBOPE, foi proposta a seguinte afirmação: *“O problema do Brasil não está nas leis, mas na Justiça, que é muito lenta”*. Dos entrevistados, 87% consignaram suas concordâncias, 8% discordaram e 5% não souberam responder. Já em 1999, o jornal “O Estado de São Paulo”⁴³ chegou a índices ainda mais elevados: 92% consideraram a Justiça muito lenta.

Avaliações setoriais confirmam este diagnóstico, a exemplo da procedida pelo IDESP junto a empresas estabelecidas no Brasil. Convidando-se estas a se pronunciarem acerca de três atributos do Judiciário nacional (agilidade, imparcialidade, custos), os seguintes resultados foram alcançados⁴⁴:

QUADRO - VISÃO DOS EMPRESÁRIOS ACERCA DO PODER JUDICIÁRIO

	Agilidade		Imparcialidade		Custos	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Ótimo	7	1,2	9	1,5	7	1,2
Bom	0	0,00	148	24,6	83	13,8
Regular	48	8,1	267	44,4	232	38,5
Ruim	540	90,8	132	21,9	158	26,2
Péssimo	0	0,00	22	3,7	92	15,3
Sem Opinião	0	0,00	24	4,0	30	5,0
Total	595	100,0	602	100,0	602	100,0

Fonte: IDESP

43 MARQUES, Hugo. 92% dos brasileiros consideram a Justiça lenta. O Estado de São Paulo, São Paulo, 24 mar. 1999.

44 PINHEIRO, Armando Castelar (org.). Judiciário e Economia no Brasil. São Paulo: Editora Sumaré, 2000. p. 77.

Como se constata, no que tange à imparcialidade e custos, a soma dos conceitos “ótimo”, “bom” e “regular” equivale, respectivamente, a 70,5% e 53,8%. Já no tocante à agilidade, representa somente 10,3%.

Paradoxalmente, as estatísticas dos diversos ramos do Poder Judiciário demonstram um crescente aumento do número de decisões proferidas⁴⁴, como se lê a seguir:

**QUADRO - NÚMERO DE SENTENÇAS PROFERIDAS
NA JUSTIÇA DE 1ª INSTÂNCIA (1998-2001)**

Justiça	Ano 1998		ANo 1999	
	Entr.	Juld.	Entr.	Julg.
Comum	8.176.328	53257.537	8.545.006	5.738.577
Federal	838.643	494.493	1.079.158	552.980
Trabalho	1.933.993	1.904.062	1.876.874	1.918.960
Total	10.948.964	7.656.092	11.501.038	8.210.527

Justiça	Ano 200		Ano 2001	
	Entr.	Juld.	Entr.	Julg.
Comum	9.298.010	6.076.695	9.489.657	8.062.049
Federal	1.097.964	593.861	1.575.093	1.020.529
Trabalho	1.718.795	1.893.326	1.121.146	1.151.879
Total	12.114.769	8.563.982	12.185.896	10.234.457

Fonte: STF

Igualmente, os gastos com o Judiciário na União e nos estados não param de crescer⁴⁵. Estudo elaborado por técnicos do BNDES⁴⁶

44: BANCO NACIONAL DE DADOS DO PODER JUDICIÁRIO. Disponível em: < www.stf.gov.br.>

45: Esta asserção, porém, não serve para justificar os discursos que vêm no Judiciário um grande “vilão”, maior inimigo dos ajustes fiscais empreendidos pelos governos. Isto porque, comparando-os com os orçamentos globais, verifica-se que os valores alocados para o Judiciário são insignificantes – incapazes por si de implicarem desequilíbrio nas contas públicas. A Justiça da União, por exemplo, aí abrangidos os Tribunais Superiores e as Justças Federal, Trabalhista, Eleitoral e Militar, teve uma participação de 0,9% no orçamento da União referente ao ano de 2001. Estudo em curso desde junho de 2004, sob a coordenação do presidente do STF, ministro Nelson Jobim, sistematizará números mais atualizados e precisos acerca do assunto.

46: RESPONSABILIDADE FISCAL. Estados: quanto custam as funções legislativa e judiciária. Informe da Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES. Brasília: BNDES, n. 22, nov. 2000, p. 3.

demonstra que – no período de 1988 a 1999 - os custos com a função judiciária aumentaram anualmente à razão de 14,8% na esfera da União e 8,6% nos estados. Friso que, consoante os critérios adotados no estudo, tais dados incluem as chamadas “funções essenciais à Justiça” (que integram o Poder Executivo)⁴⁷, mas excluem as folhas de pagamento com inativos e os precatórios. Mesmo assim, é evidente que eles fornecem indícios expressivos do que aconteceu nos orçamentos específicos dos tribunais.

É fácil concluir, então, que – não obstante aumentem as estruturas judiciárias, a produtividade dos juízes e os recursos alocados – os fatores que conduzem à morosidade têm prevalecido, mormente a “explosão de litigiosidade” e a tendência à eternização dos processos⁴⁸.

Esta gravíssima crise afeta fortemente a capacidade de o Judiciário influenciar na condução das políticas públicas. Com efeito, mesmo nos casos em que os “convites” sejam recebidos, e o juiz queira aceitá-los, não é certo que ele consiga comparecer ao “compromisso” no dia e horário marcados. Recentemente, em julgamento no STF em que era nítida a tendência de a rede de saúde ser autorizada a interromper uma gravidez, veio a notícia de que o parto já havia ocorrido dias antes (sobrevindo o óbito da criança horas depois do nascimento). Muitos outros casos poderiam ser indicados, por exemplo, na seara ambiental, em que o atraso de correções judiciais a políticas públicas leva à consumação de danos irreparáveis.

4.2. A discricionariedade – um território interdito ?

Na doutrina brasileira, tradicionalmente é enunciada a idéia de que o Judiciário não pode controlar o mérito dos atos administrativos, isto é, não pode elidir os critérios de conveniência e oportunidade eleitos pelas autoridades da Administração, colocando no lugar os seus próprios critérios. Na vida forense, cotidianamente, sentenças

47: Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia Pública.

48: Além da permanente defasagem entre novas ações ajuizadas e processos arquivados, merecem menção a enorme cadeia de recursos processuais postos à disposição dos litigantes e as dificuldades que marcam a execução das sentenças no Brasil – especialmente contra o Erário. De um modo geral, estados e municípios atrasam o pagamento dos precatórios por anos.

são proferidas com esse fundamento, o qual impede ou dificulta que os juízes controlem políticas públicas.

Parece-nos que, de fato, assim deve ser, a princípio. É certo que o Judiciário não é uma agência subalterna em relação aos demais ramos do Estado, porém isso não significa que seja superior – no sentido de necessariamente possuir, de modo legítimo, a “última palavra” sobre as políticas públicas. A aceitação aos “convites” multicitados não pode ocorrer de modo atabalhado, imotivado e autoritário, com o juiz pondo em primeiro plano preconceitos de índole “aristocrática” contra o mundo da política.

Duas atitudes são imprescindíveis para o juiz: em primeiro lugar, não olvidar as regras de imparcialidade procedimental, assegurando a apresentação de argumentos por parte da Administração e a produção de provas que os sustentem; em segundo lugar, confrontar a consistência de tais argumentos com a consistência da fundamentação que pode ser exposta na decisão judicial. Este juízo de ponderação eliminará muitas hipóteses de alteração do mérito do ato administrativo, em face da superioridade comparativa dos argumentos expendidos pela Administração.

Neste passo, vemos a discricionariedade como um terreno relativamente interdito à atuação judicial. Em outras palavras, consideramos que o mérito dos atos que concretizam (ou não concretizam) políticas públicas é suscetível de controle judicial, excepcionalmente. As técnicas jurídicas que podem viabilizar, legitimar e conferir consistência a tal controle são diversas. Mencionamos as mais expressivas e já consolidadas em nosso Direito: as teorias dos motivos determinantes e do desvio de finalidade, bem como os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Em termos legais, estas técnicas recebem o seguinte tratamento:

Lei nº 4.717/65

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Lei nº 9784/99

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

A propósito da aplicação desses postulados, na jurisprudência há milhares de referências, das quais destaco uma como emblemática das enormes possibilidades de controle abertas pelas técnicas em foco. No Resp nº 443310/RS, rel. ministro Luiz Fux, DJ 03/11/2003, o STJ leciona:

“2. A atuação da Administração Pública, deve seguir os parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade, que censuram o ato administrativo que não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei almeja alcançar.

3. A razoabilidade encontra ressonância na ajustabilidade da providência administrativa consoante o consenso social acerca do que é usual e sensato. Razoável é conceito que se infere a contrario sensu; vale dizer, escapa à razoabilidade ‘aquilo que não pode ser’.

A proporcionalidade, como uma das facetas da razoabilidade revela que nem todos os meios justificam os fins. Os meios conducentes à consecução das finali-

dades, quando exorbitantes, superam a proporcionalidade, porquanto medidas imoderadas em confronto com o resultado almejado.

4.3 A “reserva do possível” (leitura em países periféricos)

Suponhamos que um juiz aquiesça aos convites para adotar uma postura de “ativismo judicial”, construa uma identidade mais livre dos padrões normativistas e se convença, em um determinado caso, de que a discricionariedade pode ser afastada de modo consistente mediante o manuseio de uma das técnicas arroladas no tópico anterior. Caso se trate de impor uma abstenção à autoridade administrativa, normalmente não se apresentam outras dificuldades. Quando, contudo, quando se cuida de determinar o cumprimento de um direito prestacional, ergue-se a limitação concernente à “reserva do possível”.

Segundo tal doutrina, há um limite fático ao exercício dos direitos sociais prestacionais, concernente à disponibilidade material e jurídica de recursos financeiros necessários ao adimplemento da obrigação. Demais disso, “...a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável”.⁴⁹

Não discordo dessas teses se, por exemplo, cogitar-se em uma decisão judicial, proferida em uma Ação Civil Pública, que – em nome do direito à moradia previsto no art. 6º da Constituição – determina ao Governo Federal a construção de dois milhões de casas no espaço de um ano. A mobilização de recursos financeiros para tanto implicaria um impacto orçamentário não previsto nem previsível, de grande monta, resultando provavelmente no cancelamento de outras políticas referentes à concretização de outros direitos igualmente fundamentais.

Na trilha do que defende, todavia, Andreas J. Krell, entendo que “a discussão europeia sobre os limites do Estado Social e a redução de

49: SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 261).

suas prestações e a contenção dos respectivos direitos subjetivos não pode absolutamente ser transferida para o Brasil, onde o Estado Providência nunca foi implantado”⁵⁰. Assim, a “reserva do possível” é um limite realmente existente, mas que não deve ser visto no Brasil do mesmo modo que nos países centrais, os quais possuem distribuição de renda menos assimétrica, políticas públicas mais universalizadas e controles sociais (não jurisdicionais) mais efetivos.

Em conseqüência, a margem de manobra do Judiciário, no exercício do controle em exame, é bem mais larga no nosso País (sem que evidentemente seja absoluta). Dois parâmetros devem ser observados na atividade judicial nesse âmbito, quais sejam a garantia de um “padrão mínimo social” aos cidadãos e o razoável impacto da decisão sobre os orçamentos públicos. Em nome do citado “padrão mínimo social”, entendo que os juízes não devem hesitar em inclusive determinar a realização de obras públicas, quando isso se revelar imprescindível e factível. Quanto ao impacto no orçamento público, a razoabilidade deve ser demonstrada à luz do caso concretamente analisado, podendo ser adotadas saídas criativas, como a fixação de prazos flexíveis e compatíveis com o processo de elaboração orçamentária. O que é fundamental é não ignorar este aspecto, sob pena de a decisão ser frágil e condenada à cassação ou à inexecução. Por outro lado, os aspectos orçamentários relativos aos direitos prestacionais não devem ser mitificados, transformados em uma “esfera sagrada”, pois não é assim quando o Judiciário declara a inconstitucionalidade de tributos e frustra parcelas expressivas das receitas públicas, em favor – do ponto de vista imediato – de setores socialmente mais fortes. Com efeito, em tais casos, nunca se cogitou em o Judiciário decidir de outro modo em nome da “reserva do possível”.

Um bom exemplo de adequado enfrentamento da temática, assim como do controle sobre a discricionariedade, é a jurisprudência sobre o benefício assistencial previsto no art. 203, inciso V, da Constituição: “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua

50: KRELL, Andreas. Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os [des]caminhos de um direito constitucional ‘comparado’. Porto Alegre: ed. Sérgio Antonio Fabris, 2002.

família, conforme dispuser a lei”. Esta, a lei nº 8.742/93, refere-se aos requisitos da incapacidade para o trabalho e para a vida independente, associada à renda *per capita* no núcleo familiar não superior a ¼ do salário-mínimo. A respeito desses requisitos legais, contudo, o STJ tem decidido:

“AGA 521467 / SP
Relator(a) Ministro PAULO MEDINA
Órgão Julgador
T6 - SEXTA TURMA
Data do Julgamento
18/11/2003
Data da Publicação/Fonte
DJ 09.12.2003
Ementa

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. ASSISTÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. COMPROVAÇÃO DE RENDA PER CAPITA NÃO SUPERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO. DESNECESSIDADE.

1. A impossibilidade da própria manutenção, por parte dos portadores de deficiência e dos idosos, que autoriza e determina o benefício assistencial de prestação continuada, não se restringe à hipótese da renda familiar per capita mensal inferior a 1/4 do salário mínimo, podendo caracterizar-se por concretas circunstâncias outras, que é certo, devem ser demonstradas.
2. Agravo regimental a que se nega provimento.”

“RESP 360202 / AL
Relator(a) Ministro GILSON DIPP
Órgão Julgador
T5 - QUINTA TURMA
Data do Julgamento
04/06/2002
Data da Publicação/Fonte
DJ 01.07.2002

Ementa

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. ART. 20, § 2º DA LEI 8.742/93. PORTADOR DO VÍRUS HIV. INCAPACIDADE PARA O TRABALHO E PARA PROVER O PRÓPRIO SUSTENTO OU DE TÊ-LO PROVIDO PELA FAMÍLIA. LAUDO PERICIAL QUE ATESTA A CAPACIDADE PARA A VIDA INDEPENDENTE BASEADO APENAS NAS ATIVIDADES ROTINEIRAS DO SER HUMANO. IMPROPRIEDADE DO ÓBICE À PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO. RECURSO DESPROVIDO.

- I - A pessoa portadora do vírus HIV, que necessita de cuidados freqüentes de médico e psicólogo e que se encontra incapacitada, tanto para o trabalho, quanto de prover o seu próprio sustento ou de tê-lo provido por sua família - tem direito à percepção do benefício de prestação continuada previsto no art. 20 da Lei 8.742/93, ainda que haja laudo médico-pericial atestando a capacidade para a vida independente.
- II - O laudo pericial que atesta a incapacidade para a vida laboral e a capacidade para a vida independente, pelo simples fato da pessoa não necessitar da ajuda de outros para se alimentar, fazer sua higiene ou se vestir, não pode obstar a percepção do benefício, pois, se esta fosse a conceituação de vida independente, o benefício de prestação continuada só seria devido aos portadores de deficiência tal, que suprimisse a capacidade de locomoção do indivíduo - o que não parece ser o intuito do legislador.
- III - Recurso desprovido.”

Nesta mesma direção é a orientação quase unânime na Justiça Federal, não havendo, contudo, até o momento, um pronunciamento explícito do STF.

Outro exemplo decorre de experiência pessoal: recentemente tive a oportunidade de apreciar um caso de um estudante que se enquadrava em requisitos estatuídos em Resolução Administrativa da UnB para a fruição de direito à residência estudantil, esbarrando entretanto na inexistência de vagas. A decisão foi no seguinte teor:

- “1. Determina a nossa Constituição que a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205). A “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” é princípio que rege o ensino (art. 206, inciso I). Ademais, deve o Estado garantir o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada

um” (art. 208, inciso V). Tais preceitos, longe de veicularem enunciações puramente formais, impõem a adoção de medidas que reduzam as barreiras econômicas que impedem o acesso e a permanência citadas. O Poder Executivo reconhece que os deveres constitucionais em foco exigem determinadas políticas públicas, a exemplo do FIES e do Programa “Universidade para Todos” (instituído recentemente pela MP nº 213, de 10/09/2004). No caso das universidades públicas, as obrigações constitucionais enfocadas devem concretizar-se com a adoção de programas assistenciais dirigidos aos mais carentes, a fim de que estes possam efetivamente exercer os seus direitos formalmente enunciados. Assim não fosse, gerar-se-ia a perversa situação de toda a sociedade financiar o ensino público superior exclusivamente em benefício dos segmentos mais ricos da população.

2. Analisando a presente lide com base nestas premissas, verifico que o demandante reside em local muito distante do Plano Piloto e da UnB - acarretando onerosos deslocamentos - e tem sua hipossuficiência expressamente reconhecida pela instituição, inclusive participando do Programa Bolsa Alimentação (fls. 16). Por outro lado, afirma a UnB que “semestralmente deixamos de atender vários alunos que se enquadram neste perfil”, estando assim caracterizada situação claramente inconstitucional. Destaco que não há obstáculo a esta declaração por este Juízo, pois – em se tratando de programa administrativo de custo evidentemente suportável pelo Erário – não incide a doutrina da “reserva do possível” (que em tese impede o Judiciário de influir demasiadamente na definição de políticas públicas prioritárias, em homenagem ao princípio da separação de poderes).
3. Há “periculum in mora” na presente controvérsia, uma vez que o próprio fluir do semestre letivo, sem a frequência regular do aluno, gera danos de difícil reparação.
4. Com esses fundamentos, DEFIRO A LIMINAR pleiteada, determinando que a UnB ofereça ao autor vaga em residência universitária ou custeie a sua moradia em local próximo à UnB, em padrões equivalentes aos fornecidos aos demais estudantes carentes e consoante as mesmas regras regimentais de uso. Na última hipótese, o custeio não poderá ultrapassar o valor de R\$ 15.600,00 por ano, limite máximo de competência deste Juizado.”

Verifica-se, então, que aquilo que é possível ao Judiciário fazer, em sociedades com nível mais alto de implementação de direitos, é me-

nos do que em países em situação oposta, como o Brasil – em que a meta de um “padrão mínimo social” exige que os juízes façam mais.

5 CONCLUSÃO

Concluo assim o itinerário a que me propus. Iniciei com a abordagem do contexto que obrigatoriamente dialoga com os textos normativos. Demonstrei como um papel mais proeminente do Judiciário não se choca contra o princípio da tripartição funcional do Estado. Realcei os “convites” a um sistema judicial mais protagonista e ativista, formulados por processos políticos e sociais. Finalmente, apontei os limites à atuação judicial, assim como os limites dos limites.

Resta-me, em conclusão, sublinhar que as teses expostas no presente artigo não representam a negação da luta política (em sentido estrito) como meio para a efetivação dos direitos já proclamados e a conquista de outros. Ao contrário disso, desenvolvi a minha argumentação tendo a esfera da política como referência obrigatória. Cuida-se apenas de construir e reafirmar caminhos que podem auxiliar o processo histórico de emancipação da humanidade, inclusive submetendo a arena política a novos e crescentes tensionamentos – produzindo movimentos e saltos adiante.

Os juízes não podem tudo, nem devem poder; mas podem muito, e devem exercer esse poder em favor da grandiosa e inesgotável utopia de construção da felicidade de cada um e de todos.