

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Curso de Especialização em Políticas Públicas

**CULTURA POLÍTICA E DEMOCRACIA: um estudo sobre  
implementação de políticas públicas no Brasil.**

Paula Regina Fernandes da Silva

Belo Horizonte

2010

**Paula Regina Fernandes da Silva**

**CULTURA POLÍTICA E DEMOCRACIA: um estudo sobre  
implementação de políticas públicas no Brasil.**

Trabalho de Conclusão do Curso de  
Especialização em Políticas Públicas da  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Helcimara de Souza Telles.

Belo Horizonte

2010

## RESUMO

Este estudo bibliográfico irá abarcar a relação do conceito de cultura política e a implementação de políticas públicas no Brasil. Objetiva apresentar o conceito de cultura política, a relação com a democracia no Brasil, bem como verificar qual a relação desses conceitos com as políticas públicas na atualidade, mas especificamente no momento de implementação. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), política pública referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção básica, exemplificará o conteúdo abordado no presente trabalho.

**Palavras-chave: Cultura política; democracia; implementação de políticas públicas.**

## **LISTA DE SIGLAS**

CF/ 88 - Constituição Federal de 1988

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social-

CPI - Corruption Perceptions Index

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB - Norma Operacional Básica

PAIF - Programa de Atenção Integral à Família

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>05</b>
<b>2 CULTURA POLÍTICA</b>	<b>07</b>
<b>2.1 Cultura política e democracia</b>	<b>07</b>
<b>2.2 Cultura Política e corrupção</b>	<b>25</b>
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</b>	<b>34</b>
<b>3.1 Democracia e políticas públicas</b>	<b>34</b>
<b>3.2 Implementação de políticas públicas</b>	<b>45</b>
<b>4 CULTURA POLÍTICA E A IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)</b>	<b>51</b>
<b>4.1 Política de Assistência Social no Brasil</b>	<b>51</b>
<b>4.2 Cultura Política e a implementação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)</b>	<b>56</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da inquietação frente à temática do exercício da cidadania no Brasil atual, é relevante apontar como urgente a necessidade de se criar formas de todos os indivíduos se tornarem cidadãos efetivos, através de um sociedade que os reconheça como tais e lhes possibilite participar e possuir acesso digno aos seus direitos, abandonando práticas irregulares e contraditórias referentes à garantia de direitos.

Com o objetivo de realizar uma análise sobre as características intrínsecas ao sujeito, inserido na sociedade brasileira contemporânea, que mostra-se apático à política e à garantia de seus direitos e que se abstém de agir em prol da garantia dos mesmos ou em prol da reivindicação frente à violação, a monografia será baseada em uma pesquisa bibliográfica, na qual verificará pontos de vista diversificados sobre o assunto, e contemplará uma análise no campo de estudo da ciência política, sobre o conceito de cultura política no Brasil.

Em decorrência de as políticas públicas existentes no Brasil possuírem um perfil meritocrático particularista, com baixa inclusividade social, além de serem caracterizadas com diretrizes centralizadas, ações fragmentadas e ausência de mecanismos de controle público, é base para esta proposta de estudo bibliográfico o modo como os brasileiros vivenciam a dimensão da cidadania e da democracia.

O conceito de cultura política é tratado na primeira parte do desenvolvimento do presente estudo de forma ampla, mas com destaque à relação deste conceito com a democracia e, no segundo momento, com a corrupção. Este conceito pode ser resumido com o conjunto de atitudes, normas, crenças e valores políticos partilhados pela maioria dos membros de uma determinada sociedade ou nação. Além disso, inclui as opiniões dos cidadãos sobre o tipo do sistema ou regime político em vigor num determinado país, incluindo as instituições políticas existentes.

Há uma multiplicidade de variáveis (ou fatores) que integram a cultura política propriamente dita, entre elas: a) o comportamento de apatia (alienação) dos cidadãos; b) os graus de confiança e de tolerância; c) a adesão ou recusa às determinadas formas de ação política e instituições, em detrimento de outras; d) as configurações das forças políticas atuantes; e) as identidades partidárias; e f) os modos como os conflitos políticos que surgem no sistema são percebidos e solucionados.

A partir de um estudo realizado por José Álvaro Moisés, essa primeira parte do capítulo foi focalizada na apresentação da cultura política dos brasileiros diante do processo de transição dos governos autoritários para os democráticos. Este autor aponta como

preocupação central a consolidação da democracia no país diante de valores e comportamentos da população em relação à política. Afirma que, articulando com variáveis estruturais e instrumentais, a cultura política é um elemento indispensável na construção social de um regime político, bem como na consolidação de uma cidadania no país.

O subcapítulo intitulado “Cultura política e corrupção” foi desenvolvido com o intuito de realizar um estudo minucioso sobre o assunto, visto que a corrupção está intimamente ligada à cultura política no Brasil, ou seja, interfere nos valores e crenças dos brasileiros.

A segunda parte do trabalho foi destinada à apresentação do perfil das políticas públicas no país. Inicialmente foram apresentadas as mudanças ocorridas no Brasil no âmbito social e econômico que se relacionam com a democracia e com o surgimento das políticas públicas. Neste momento é exposto o conceito de cidadania como um conjunto de direitos que todo indivíduo em uma sociedade organizada deve gozar e que tem como premissa as demandas da sociedade civil que devem ser realizadas através de sua participação na política.

Ao tratar da cidadania no Brasil, o estudo será baseado em José Murilo de Carvalho, que afirma que no Brasil não existe uma cidadania plena e sim uma ‘estadania’, pois essa não foi uma conquista da sociedade e sim do Estado, que a provê predominantemente através do social e não do civil e do político.

A segunda parte deste capítulo trata especialmente do momento de implementação das políticas públicas no Brasil. Para tanto foi utilizado alguns trabalhos da professora Telma Menicucci, que, ao realizar pesquisas do processo de implementação da atual política de saúde e das políticas sociais como um todo, expõe um pouco a relevância que a mobilização social possui no momento de implementação de uma política pública e o reflexo que a ausência desta participação pode trazer para o acesso à política.

O último capítulo é um pouco mais sucinto, mas tem a finalidade de expor as ações que realmente acontece na prática. A relação que o conceito de cultura política e os dados fornecidos pela presente pesquisa bibliográfica possui com a implementação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), unidade básica para a Política de Assistência Social.

È importante pontuar que esta política pública foi escolhida como exemplo devido à afinidade profissional que possuo com a mesma e, conseqüentemente, à facilidade de obtenção de material para o estudo sobre o assunto.

Neste capítulo apresento inicialmente um breve histórico da política de assistência social no país. O marco histórico da Constituição Federal de 1988 inicia a exposição sobre o assunto, pautada no que os documentos apresentam, ou seja, na maneira como a assistência

social é definida no papel. Para que no segundo momento seja possível um contraponto entre a teoria e a prática através da apresentação de algumas características da política como um todo e da implementação do Centro de Referência de Assistência Social.

Em relação ao intuito de abordar a cultura política e a implementação do CRAS, considero que não foi possível atribuir maiores informações bibliográficas devido às recentes discussões sobre o tema e, conseqüentemente, a precária fonte de dados mais específicos.

Em síntese, o presente trabalho de pesquisa bibliográfica visa refletir a questão: se as políticas públicas existentes no país, caracterizadas por pouca inclusividade social e poucos resultados efetivos, são prejudicadas pelos valores, crenças, percepções que a população possui em relação à política (cultura política)? Ou a apatia e falta de interesse pela política dos brasileiros está intimamente ligada às características das políticas públicas atuais?

Este estudo objetiva apresentar o conceito de cultura política, a relação com a democracia no Brasil, bem como verificar qual a relação desses conceitos com as políticas públicas na atualidade, mas especificamente no momento de implementação.

## **2 CULTURA POLÍTICA**

### **2.1 Cultura política e democracia**

Em uma análise sobre os dilemas dos processos de democratização vividos por vários países e em um balanço sobre os estudos da transição dos governos não democráticos para os democráticos, José Álvaro Moisés (1995), em seu livro “Os brasileiros e a democracia”, busca responder a dilemas tais como: quais as chances e os riscos da democracia no Brasil e se serão duradouras as convicções democráticas eventualmente demonstradas no fim do regime autoritário.

Segundo o cientista social, a maior parte dos países latino americanos somou-se a terceira onda de democratização mundial, que deixou para trás a experiência de mais de duas décadas de regimes burocrático-autoritários, caracterizados por graves desequilíbrios econômicos, sociais e políticos.

Ao iniciarem os anos 90, nove em cada dez países latino-americanos tinham escolhido de forma democrática seus governos e preparavam-se para iniciar o que foi saudado por analistas e atores políticos como uma fase histórica sem precedentes, isto é, em que a quase unanimidade dos seus países (exceção de Cuba) vivia sob o primado da competição pluralista para formar governos e, pelo menos, da disposição de respeitar os direitos humanos.

Segundo Moisés (1995), os golpes de Estado no Haiti e no Peru, assim como as ameaças a ordem democrática na Venezuela e na Guatemala, mostram que acontecimentos dessa natureza não são aleatórios, eles fazem parte de uma larga tradição autoritária e elitista que ainda não está inteiramente superada. Essa tradição, embora abalada por recentes transformações na estrutura e na cultura políticas de vários países do continente, ainda se expressa em comportamentos, atitudes e, também, em arranjos constitucionais que, muitas vezes, bloqueiam o avanço da democratização. Isso é mais grave quando essa tradição é reforçada por outros fatores de desestabilização política que formam parte do cotidiano de vários países latino-americanos; tais como:

1. o aprofundamento das desigualdades econômicas e sociais decorrentes da marginalização do continente no mundo, de sua perda relativa de poder e, mesmo, da adoção de políticas de “ajuste” programadas para reequilibrar economias em crise, mas que, por diversas ocasiões, penalizaram intensamente os setores sociais menos aptos a defenderem-se de seus efeitos negativos;

2. o aprofundamento dos próprios desequilíbrios macroeconômicos que, na maior parte dos casos, derivam do excessivo envolvimento do Estado com a economia e da ausência de qualquer controle público eficaz sobre monopólios e oligopólios, de déficits fiscais vultosos e, em casos importantes, de tentativas para enfrentar o endividamento externo que comprometem os esforços de retomada do crescimento econômico;

3. a crise de governabilidade mais ou menos generalizada no continente que, envolvendo cenários de dramática paralisia decisória, contrasta com as prementes necessidades das populações da região e resulta tanto na ineficácia de governos democráticos recentes, como da inefetividade derivada dos déficits de funcionamento do sistema político. Essa crise envolve práticas generalizadas de corrupção e, algumas vezes, fenômenos de articulação da criminalidade (por exemplo, o tráfico de drogas) com forças policiais que, supostamente, deveriam reprimir tais delitos. Por essa razão, falou-se recentemente de uma perversa combinação de anomia social com crescentes sinais do fenômeno de ausência do Estado em face dos problemas econômicos, sociais e de criminalidade existentes em muitos países da região.

Diante da tendência dos públicos de massa de compararem a sua situação econômica, social e política atual com a vivida nos regimes “não democráticos”, esses são, muitas vezes, idealizados pelos cidadãos. Mesmo elaborando uma avaliação crítica daqueles regimes, diante dos problemas decorrentes de um quadro de institucionalização insuficiente e frustrados pelo fato de que inúmeros problemas herdados do período autoritário são deixados sem solução

pelos democráticos, amplos segmentos da população reagem de modo negativo em face dos novos governos. O desempenho insuficiente de partidos políticos e de lideranças democráticas, mas também a ineficácia das instituições de representação para canalizar demandas, colaboram para gerar insatisfação, desinteresse e apatia diante da política.

José Álvaro Moisés (1995), em uma análise sobre os dilemas dos processos de democratização na América Latina e em outras partes do mundo, apresenta estudos sobre as transições dos regimes não democráticos para os democráticos. Aponta que os estudos preliminares sobre esses períodos consideram que o resultado final do processo de mudança dependem, basicamente, da capacidade dos atores relevantes de maximizarem as oportunidades contingenciais através de suas decisões.

Uma abordagem genética da transição permite contornar os “nós cegos” de uma larga e diversificada tradição de análise social e política que, finalmente, aprisionava os atores nos efeitos paralisantes de determinações derivadas das estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais vigentes. A autonomia de ação desses atores e sua capacidade de produzir mudanças eram vistas como muito limitadas ou virtualmente inexistentes.

A idéia é que a democracia, na América Latina, é deformada devido a condições sociais nas quais tem de operar e não porque a “delegação” implique em um contraste absoluto com os princípios da democracia representativa. Os comportamentos delegativos, como lideranças personalistas, eleições plebiscitárias ou voto clientelista, tanto por parte dos cidadãos como das lideranças políticas, explicam-se menos pelas escolhas de curto prazo e mais por causa de padrões que decorrem das condições de extrema desigualdade social vividas pela democracia em muitos países do continente. Dessa forma, condições sociais, mas também comportamentos de curto, médio e longo prazos, bem como atitudes políticas, fazem parte da mesma cadeia de causas e efeitos.

Para Moisés (1995), o argumento implica em uma interpretação mais abrangente que, sem se limitar aos efeitos “contingentes” das transições, pode ser estendida para dimensões da democratização como as que se referem às tradições políticas e/ou aos novos padrões político-culturais emergentes na América Latina após a transição. Quando os atores decidem politicamente, eles o fazem a partir dos condicionantes oferecidos por esses fatores: eles não agem como se estivessem no vazio, fazendo solitariamente as suas escolhas; o contexto da sua ação é permeado pelas mediações impostas pela vida social: o grupo, a classe, a identidade, o mercado e outros, e essas mediações não são vazias, mas carregadas de sentido ou de conteúdo político-cultural.

Por isso,

é bastante surpreendente que, diante da arraigada tradição patrimonialista e elitista do continente, as análises da primeira geração de estudos das transições latino-americanas tenham omitido ou retardado a percepção, por exemplo, das implicações do fenômeno da “democracia delegativa”. Enquanto as análises de pactos e negociações entre elites políticas ofereceram contribuições valiosas para a compreensão da dinâmica interna dos processos de democratização abertos com as crises dos regimes não democráticos, uma ênfase excessiva e unilateral na indeterminação das escolhas dos atores excluiu dos modelos analíticos as variáveis de explicação que se referem tanto aos dos tradicionais (patrimonialismo, elitismo, clientelismo e outros), que, menos importantes a curto prazo, não são nem um pouco irrelevantes para explicar as atitudes e os comportamentos políticos a médio e longo prazos, como os processos de constituição ou reconstituição de identidades coletivas que, afetando a interação entre os diferentes atores, influem e são influenciados pela dinâmica da democratização. (MOISÉS, 1995, p. 30).

Ao tratar da relação entre cultura e o comportamento das elites na América Latina, Carlos Alberto Montaner (2002) afirma que há muito tempo essa região do mundo sofre com ciclos maníaco-depressivos com relação a suas percepções políticas. Em estado de euforia, a mídia anuncia que o continente alcançou a idade adulta e que é uma potência, mas em seguida, com catástrofes institucionais, tais como tentativas de golpe, hiperinflação, o fracasso de programas de estabilização e a fuga de capital, vem a depressão.

O autor, ao expor o debate sobre as causas dos fracassos da América Latina, afirma que no começo do século XIX culpava-se a herança ibérica, com seu catolicismo intolerante. Em meados desse século, os defeitos eram atribuídos ao peso demográfico de uma população nativa indolente que se opunha ao progresso e depois afirmava-se que a pobreza e o subdesenvolvimento eram causados pela injusta distribuição da riqueza, sobretudo pela dificuldade de acesso do camponês à terra. No começo da década de 1920 o culpado foi a exploração pelo imperialismo e nos anos 30 e 40 a fraqueza dos governos.

A partir do rápido desenvolvimento, nos anos 80, dos países mais pobres do continente latino americano, verificou-se que os argumentos eram falsos, mesmo que com uma certa verdade. Segundo Montaner (2002), a resposta possível, apesar de parcial, responsabiliza as elites, ou seja, os grupos que comandam e administram os principais setores de uma sociedade; os que agem em nome de certos valores, comportamentos e ideologias que, no caso da América Latina, não contribuem para o progresso coletivo.

Montaner (2002) afirma que os responsáveis pela perpetuação da pobreza são a maioria (pois há exceções) dos que ocupam posições de comando em organizações e instituições públicas e privadas. A partir dessa afirmação apresenta de que maneira valores e comportamentos tradicionais de seis grupos de elite podem ser um obstáculo importante para

o progresso.

Ao iniciar com os políticos, o autor relata que estes estão desacreditados na América Latina devido à corrupção do setor público, acompanhada de impunidade, na qual recebem comissões e propinas por projetos aprovados, ou por regulamentos desrespeitados em benefício de alguém; na qual a corrupção beneficia um aliado do corrupto; e de forma clientelista, na qual recursos públicos são usados para comprar grupos numerosos de eleitores.

A bem da verdade, essas práticas nocivas não são exclusividade latino-americana. O que assusta, entretanto, é a frequência e a intensidade com que ocorrem na região e, sobretudo, a indiferença do povo a essas práticas e a impunidade com que elas são adotadas pelos malfeitores. É como se os latino-americanos não percebessem que estão pagando pela corrupção e ineficiência que contribuem, tão decisivamente, para perpetuar a pobreza na região. (MONTANER, 2002, p. 106).

Em relação aos militares, Montaner (2002) alega que nas democracias avançadas eles possuem o papel de proteger o país de ameaças externas, mas na América Latina os militares se atribuem a tarefa de salvar o país dos erros dos políticos, impondo visões militaristas de justiça social pela força, ou simplesmente assumindo o governo e mantendo a ordem pública.

Com as ditaduras militares do começo do século XIX, tais como a de Getúlio Vargas no Brasil e a de Juan Domingo Perón na Argentina, os militares foram designados a administradores de empresas estatais. Com a idéia, que nunca funcionou na prática, de que países com instituições frágeis e caóticas, só as Forças Armadas tinham o tamanho, a tradição e a disciplina necessários para criar indústrias modernas competitivas.

Os empresários são o terceiro grupo de elite apontado por Montaner (2002), que afirma serem os empresários mercantilistas caracterizados por ganhar sua fortuna por meio da influência política, em vez de competir no mercado, bem como por dividir seus lucros com políticos corruptos, em um círculo vicioso que produz ao mesmo tempo o aumento dos lucros e da corrupção.

Segundo o autor,

essas práticas lesivas não são exclusivas da América Latina, mas a frequência e a intensidade com que esse tipo de corrupção ocorre na América Latina são perturbadoras, assim como a indiferença e a impunidade que as cercam. As pessoas parecem não se dar conta de que o dinheiro adquirido pelos empresários mercantilistas com a compra e venda de influência sai, direta ou indiretamente, do bolso dos contribuintes. Nem compreendem que esse tipo de atividade ilícita encarece as transações, elevando substancialmente o custo de bens e serviços, tornando os pobres ainda mais pobres. (MONTANER, 2002, p. 109).

Ao incluir o clero como um grupo de elite que pode ser um obstáculo importante para

o progresso, o autor afirma que a Igreja ainda tem o poder de legitimar ou desacreditar valores e atitudes, com profundo impacto nas expectativas do povo.

Segundo Montaner (2002), parte do clero é responsável pela miséria das massas por fazerem pregação contra as economias de mercado, tais como a condenação do “neoliberalismo selvagem” que é um conjunto de medidas de ajuste, destinadas a aliviar a crise econômica na região; e o ataque ao tema do lucro, da competição e do consumismo, pois o clero lamenta a pobreza do pobre, assim como a conduta de pessoas que têm êxito na economia por força do trabalho, da poupança e da criatividade, ou seja, o clero ensina atitudes contrárias à psicologia do sucesso.

Em relação aos intelectuais, o autor alega que em poucas culturas este grupo possui tamanha visibilidade como na América Latina. E que este fato produz um efeito negativo sobre o desenvolvimento da região devido à influência de um significativo número de intelectuais que possuem opiniões anti-ocidente, anti-ianque e antimercado, contrárias à experiência dos vinte países mais desenvolvidos e prósperos do planeta.

O autor afirma também que muitos intelectuais anunciam em jornais, livros e revistas, no rádio e na televisão, e que as idéias são repetidas na maioria das universidades latino-americanas, que se mantêm com idéias marxistas sobre economia e sociedade. Ressaltam o perigo dos investimentos multinacionais, os danos causados pela globalização e a maldade intrínseca de um modelo econômico que deixa a distribuição de recursos para as forças de mercado. Fato que para Montaner (2002) perpetua a miséria dos mais pobres na região.

O último grupo apresentado por Montaner (2002) refere-se à esquerda, formada por sindicatos que se opõem à economia de mercado e à propriedade privada. Categoria caracterizada, na América Latina, como sendo de revolucionários.

Para o autor, os sindicatos representam um fardo para as sociedades latino-americanas, pois se opõem à privatização de empresas estatais que perdem dinheiro durante décadas enquanto oferecem bens e serviços imperfeitos, ou mesmo inexistentes. Alguns se limitam a pregar a revolução, sem tomar qualquer outra medida em defesa da causa revolucionária; outros acham legítimo adotar a violência política, sem levar em conta as conseqüências dos seus atos. Para eles, o Estado é ilegítimo e precisa ser atacado a qualquer custo. Os meios de que se utilizam são as greves estudantis, os tumultos de rua, a sabotagem, o seqüestro, as bombas, os ataques guerrilheiros. (MONTANER, 2002, p. 112).

Montaner (2002) afirma que é incalculável o gasto dessas ações revolucionárias, e que a esquerda, juntamente com os demais grupos de elite apresentados, é uma das principais causadoras do subdesenvolvimento da região. A esquerda é um desse grupo por destruir a

riqueza existente e interromper esse longo e frágil ciclo de poupança, investimento, lucro e reinvestimento que produz a riqueza das nações.

Moisés (1995) afirma que desde a primeira fase de desenvolvimento desses estudos introduziu-se a distinção fundamental entre liberalização e democratização, chamando a atenção para o fato de que nem todas as iniciativas de mudança tomadas dentro de regimes não democráticos conduzem, necessariamente, à transformação em um regime democrático. Processos de liberalização constituem-se, na maior parte dos casos, em modos pelos quais os dirigentes do Estado procuram resolver crises cíclicas dos regimes não democráticos, que, por definição, são incapazes de legitimarem-se. Eles destinam-se a abrir ou a ampliar o espaço de ação política de grupos ou de instituições da sociedade civil e, mesmo, a reintroduzir direitos e garantias individuais fundamentais como o *habeas corpus*, a circulação de informações relevantes e, em alguns casos, até a tolerância da oposição. Mas não representam transformações suficientemente consistentes para caracterizar a democratização, isto é, para institucionalizar o direito de contestação nos processos pelos quais as sociedades modernas investem alguns membros seus de autoridade para agirem em nome dos interesses coletivos.

Segundo José Álvaro Moisés (1995), Joseph Schumpeter (1975) criticou as teorias clássicas da democracia, particularmente as noções de “vontade geral” e de “bem comum” - de derivação rousseauiana - para substituí-las pelo princípio segundo o qual “o método democrático é aquele que arranjo institucional sobre as decisões políticas pelo qual os indivíduos adquirem o poder de decidir através da luta competitiva pelo voto do povo” (SCHUMPETER apud MOISÉS, 1995, p.33).

Citando Guillermo O'Donnell, Moisés (1995) afirma que a consolidação democrática corresponde, de fato, a uma segunda transição, isto é, àquela que, sucedendo à passagem de um regime autoritário para um governo democrático, vai do momento de instalação desse governo até, propriamente, a instauração de um regime democrático; a democracia a que se refere o autor é a democracia política, que, mesmo em casos de democracias consolidadas há muitas décadas, pode conviver com a presença ou a ausência de democratização nos planos econômico, social e cultural.

Ao realizar uma síntese sobre o entendimento da democracia e da cidadania, José Álvaro Moisés (1995) afirma que a literatura retrata um entendimento razoavelmente amplo de que a democracia se define pelo princípio da cidadania. Ou seja, pela idéia de que os cidadãos, como membros da comunidade política, são iguais entre si e devem ser reconhecidos e tratados como tais; além das garantias civis e políticas fundamentais implicadas por essa definição, e destinadas a assegurar a liberdade e a autonomia plenas do

indivíduo em face do Estado Isso implica também em articular as dimensões de “contestação” e de “participação” em torno do seguinte conjunto mínimo de regras:

1. direito de participação de todos os membros adultos da comunidade política no processo de formação de governos em todos os seus níveis.

2. prevalência da vontade da maioria, verificada através de mecanismos de eleições periódicas e previsíveis, tanto para a escolha de governantes como para a tomada de decisões que afetam o conjunto da comunidade política.

3. garantia de acesso a quaisquer indivíduos, grupos, tendências ou organizações coletivas aos diferentes mecanismos que envolvem decisões relevantes para a comunidade política.

4. garantia de que a minoria não será perseguida e poderá transformar-se em maioria (resguardados, contudo, os princípios fundamentais da democracia, como a liberdade).

5. reconhecimento de que conflitos de interesse ou identidade em torno de questões econômicas, sociais, políticas, culturais e religiosas (às quais se acrescentaram mais tarde; raça, sexo, meio ambiente e outros) são legítimos e autorizam o direito de associação e/ou organização para a sua defesa.

6. princípio de separação entre os poderes, garantindo que a ação dos governantes em suas distintas esferas e níveis de competência se submetem a mecanismos públicos de controle.

A idéia é que as regras democráticas normatizam o modo (os procedimentos) de as sociedades complexas e desiguais processarem os seus conflitos, mas não os resultados substantivos (os propósitos) que decorrem de tal processamento. Então, para avaliar o grau de democratização de sociedades de história, tradições políticas e culturas diferentes, seria necessário, como ponto de partida, distinguir a democracia política não apenas dos processos que levaram ao afrouxamento das regras autoritárias (a liberalização), mas também do que alguns chamaram de “democratização substantiva”, isto é, a adoção de programas de reformas econômicas e sociais voltadas a atender demandas específicas.

Segundo o autor de “Os brasileiros e a democracia”, a institucionalização das normas democráticas suporia uma estrutura política capaz de processar, ao mesmo tempo, o conflito e a diversidade de interesses inerentes à complexidade das sociedades desiguais, bem como efeitos políticos da luta dos atores pelo controle dos recursos políticos disponíveis.

Moisés (1995) afirma que embora sejam reconhecidos formalmente pela Constituição de seus países tão cidadãos, a massa de eleitores sem condições culturais, educacionais e informativas mínimas para discernir entre candidatos ou programas políticos dificilmente

pode ser classificada como formada de cidadãos plenos. A equidade social torna-se uma exigência para que o processo de consolidação democrática se complete.

Apenas no início do século XXI percebe-se que a tendência democrática vivida no último quartel do século anterior é caracterizada essencialmente por democracias liberais, nas quais a divisão entre governantes e governados se torna mais visível, bem como as profundas desigualdades sociais, raciais, sexuais e outras.

As “novas democracias” passaram longe de se preocuparem em criar a igualdade de condições capaz de qualificar os cidadãos para participarem da comunidade política e, em consequência disso, como afirma Moisés (1995),

(...) o entusiasmo democrático dos primeiros tempos cede lugar ao *desencanto*, à apatia e até à hostilidade em face de distorções que, muitas vezes, envolvem políticos e instituições democráticas; isso é ainda mais grave quando, municiada pela livre circulação de informações que caracteriza o ambiente democrático, a opinião pública toma conhecimento de seguidas continuadas práticas de corrupção envolvendo membros do governo, do parlamento e dos partidos políticos (MOISÉS, 1995, p. 83).

O processo democrático, segundo José Álvaro Moisés (1995), é realmente demorado e contraditório devido à complexa pluralidade de interesses, identidades e objetivos que mobilizam os atores sociais. Por isso “a formação de uma cultura política (...) revela-se tão importante quanto a formação de um sistema partidário eficiente, a institucionalização de mecanismos adequados de representação política ou a existência de meios de controle público da ação dos governos” (MOISÉS, 1995, p. 84).

A cultura política, segundo o autor, envolve a generalização de um conjunto de valores, orientações para a ação, atitudes e comportamentos políticos. Segundo Moisés (1995), para autores como Almond e Verba (ALMOND & VERBA, 1963, p.12), precursores e referência do tema, a cultura política se referia a um recorte bem determinado da realidade, ou seja, às atitudes e orientações dos cidadãos a respeito da política.

Em uma análise sobre as interpretações mais correntes na ciência política contemporânea da noção de cultura política, Moisés (1995) afirma que uma das abordagens procurou explicar a estabilidade ou a mudança dos regimes políticos em termos do suposto “caráter nacional” dos povos. A idéia é que existe uma configuração particular de valores, crenças e práticas que, resultantes de características inatas e de atributos naturais de cada povo ou raça, constituem a cultura de cada nação. Contudo, essa concepção usou argumentos impressionistas e gerou análises marcadas por preconceitos e pontos de vista apriorísticos, no qual apontam que pouco se pode fazer a respeito do destino político dos povos.

Em uma segunda abordagem analisada, de tradição marxista, o fenômeno das idéias, dos valores e das ideologias não tem autonomia. A matriz da sua determinação seria dada pela infra-estrutura, isto é, através do modo pelo qual se definem os processos de produção da vida material dos homens. Os valores fundamentais de cada época histórica (e, por consequência, de cada regime político) são aqueles produzidos pela classe dominante com a finalidade de assegurar a realização dos seus interesses estratégicos. Nesse sentido, seria inapropriado falar de autonomia dos valores políticos ou de seu compartilhamento por setores sociais diferentes.

Com uma poderosa crítica à análise marxista em torno do papel da cultura política, Gramsci, ao introduzir o conceito de hegemonia política, sugeriu que a formação do modelo político-cultural abrangente começa na esfera em que os homens (as classes) tomam consciência da sua realidade.

Segundo Moisés (1995) Gramsci pontua que a hegemonia só é possível se as elites dominantes aceitarem correr os riscos inerentes a uma relação necessariamente tensa entre sociedade civil e sociedade política, ou seja, se os conflitos políticos forem aceitos, por iniciativa dos grupos dominantes, como elemento necessário da vida social; é dessa forma que adquirem legitimidade e se tornam elites dirigentes. Mas se desejarem perpetuar a hegemonia, estas elites devem fazer concessões aos grupos sociais dominados, permitindo, por exemplo, a criação de condições políticas que tornem possível a realização de parte dos seus objetivos.

A terceira abordagem da cultura política critica o enfoque “institucionalista” dos modelos analíticos que predominavam na ciência política norte-americana até os anos de 1940. Seu ponto de partida foi o estudo da cultura cívica da democracia elaborado por Almond e Verba que sustentaram a hipótese de que as orientações subjetivas dos indivíduos são cruciais para explicar a estabilidade do regime democrático. Essas orientações envolveriam as dimensões “cognitiva”, “afetiva” e “valorativa”, que, em conformidade com a cultura geral de cada país estudado (Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Itália e México), resultaria em três subtipos de cultura política, “paroquial”, “súdita” e “participativa”.

Os autores de *The civic culture* sugeriram que os públicos de massa correspondentes ao padrão típico da cultura democrática são encontrados entre os cidadãos que, por um lado, participam da política escolhendo os governos de suas sociedades através de eleições e, por outro, entregam às elites governantes a tarefa propriamente governativa. Esse padrão se inspira e, ao mesmo tempo, reforça o chamado modelo liberal ou anglo-saxão de democracia e, por causa disso, seus autores foram criticados porque a sua análise teria deixado transparecer uma clara preferência ideológica pelo liberalismo.

Para Almond e Verba, a estabilização do regime democrático ocorre,

fundamentalmente, *se e quando* um conjunto de disposições político-culturais favoráveis à democracia se estabelece previamente à sua consolidação, adotando, assim, uma perspectiva que atribui à cultura política o *status* de uma variável independente de qualquer outro fator.

Para José Álvaro Moisés (1995) a adesão dos indivíduos a atitudes, opiniões e comportamentos deve ser explicada em si e isso remete para o fenômeno de formação de interesses, identidades e concepções sobre as relações da sociedade com a política: interesses econômicos e sociais de indivíduos e grupos; identidades nacionais, sexuais, sociais, religiosas ou partidárias; e finalmente, concepções sobre o papel do poder público, das relações entre Estado e sociedade, dos grupos sociais e dos atores políticos em si. A feição ou plasticidade atribuída à estrutura política refletem necessariamente a cultura política, isto é, as disputas políticas, as concepções com que os atores participam delas e os padrões de comportamento que, herdados do passado ou transformados no presente, ajudam a moldá-las (MOISÉS, 1995, p. 97).

Em conclusão sobre o assunto, José Álvaro Moisés (1995) afirma que a premissa de que a cultura política é insuficiente *per se* para gerar as condições necessárias à emergência do regime democrático, isso não autoriza a considerá-la desnecessária ao processo de sua consolidação. A eficácia dessa consolidação depende, entre outras coisas, do modo como o pacote institucional democrático é formulado e apresentado tanto às elites “relevantes” como à massa dos cidadãos, com vistas à obtenção do seu consentimento; mas as escolhas sobre a estrutura política não se separam do terreno em que convicções, influências e tradições simbólicas informam a ação dos atores que fazem essas escolhas.

A cultura política é uma variável que, articulando-se com variáveis estruturais e instrumentais como com especificamente políticas, contribui para explicar por que um regime político se consolida, ganha continuidade no tempo e adquire (ou não) estabilidade. A cultura política é um elemento indispensável da construção social de um regime político.

Para Ronald Inglehart (2002) a idéia de que a cultura política está ligada à democracia provocou grande impacto com a publicação de *The civic culture* de Almond e Verba, mas saiu de moda na década de 1970 por razões diversas. A abordagem cultural levantou uma questão empírica importante: determinadas sociedades têm culturas políticas que conduzem à democracia? Segundo o autor, alguns críticos alegaram que essa abordagem era “elitista” por sustentar que algumas culturas eram mais conducentes à democracia do que outras, e qualquer teoria bem-intencionada afirmaria que todas as sociedades têm igual probabilidade de ser democráticas.

Robert Inglehart (INGLEHART, 2002, p.148) afirma que o desenvolvimento

econômico leva a dois tipos de mudanças propícias à democracia:

1) Tende a transformar a estrutura social da sociedade, trazendo a urbanização, a educação em massa, a especialização profissional, crescentes redes organizacionais, maior igualdade de renda e uma diversidade de desenvolvimentos associados que mobilizam a participação em massa na política. A crescente especialização profissional e a educação em alta levam a uma força de trabalho de mentalidade independente e com habilidades especializadas que aumentam o seu poder de negociação com as elites;

2) Favorece mudanças culturais que ajudam a estabilizar a democracia. Ele tende a aumentar a confiança interpessoal e a tolerância, e leva à difusão de valores pós-materialistas que atribuem alta prioridade à auto-expressão e à participação no processo decisório. Na medida em que traz níveis mais altos de bem-estar, ele dá legitimidade ao regime, o que pode ajudar a sustentar as instituições democráticas em tempos difíceis. A legitimidade é valiosa para qualquer regime, mas é crucial para as democracias.

Em conclusão sobre o assunto, o autor afirma que o desenvolvimento econômico parece trazer mudanças culturais gradativas que tornam os públicos cada vez mais ansiosos por instituições democráticas e com maior probabilidade de as apoiarem se forem implantadas. Os públicos mais confiantes e tolerantes tende a levá-los a atribuir uma prioridade cada vez mais alta à autonomia e auto-expressão em todas as esferas da vida, incluindo a política; e torna-se difícil e oneroso reprimir demandas de liberalização política.

O autor alega ainda que apesar de sociedades ricas terem maior probabilidade de serem democráticas do que as pobres, a riqueza por si só não traz automaticamente a democracia, pois o processo de modernização tende a trazer mudanças culturais que conduzem à democracia. Afirmando que a longo prazo, a democracia não é alcançada simplesmente com mudanças institucionais ou manobras no nível das elites, mas também depende dos valores e crenças das pessoas comuns.

Segundo Ronald Inglehart (2002), vários autores de base weberiana sustentam que as tradições culturais são notavelmente resistentes e moldam o comportamento econômico das sociedades, mas teóricos da modernização afirmam que o surgimento da sociedade industrial está ligado a mudanças culturais coerentes, que levam a abandonar sistemas de valores tradicionais. Além disso, o autor afirma que zonas culturais distintas existem e têm importantes conseqüências sociais e políticas, ajudando a determinar fenômenos importantes, das taxas de fertilidade ao comportamento econômico e às instituições democráticas.

Ao citar Huntington (1993,1996), Inglehart (2002) afirma que este teórico sustenta que o mundo está dividido em oito ou nove grandes civilizações baseadas em diferenças culturais

duradouras que persistem por séculos, moldadas em grande parte por tradições religiosas. Fato que têm importante impacto no desempenho político e econômico das sociedades.

Para teóricos da modernização, tal como o próprio Ronald Inglehart, argumentam que o mundo está mudando de forma a desgastar valores tradicionais, pois o desenvolvimento econômico traz, quase invariavelmente, o declínio da religião, do provincianismo e das diferenças culturais.

No Brasil a cultura política tem sido descrita por diversos autores como um conjunto rígido de padrões político-culturais, dotado de forte capacidade de continuidade, combinando traços herdados das raízes “ibéricas” do país - um sistema de valores autoritários, hierárquicos, e plebiscitários - com componentes “estatistas” e antiliberais resultantes do processo de formação do Estado.

A sociedade, por um lado, é vista essencialmente como um ente “amorfo” e estático, dotado de uma espécie de incapacidade intrínseca para organizar-se e, portanto, para definir o sentido da sua interação com a sociedade política. O Estado, de outro lado, como organização política, administrativa e burocrática, desfrutaria de um alto grau de autonomia. (MOISÉS, 1995, p. 105). Tal configuração, segundo Moisés (1995) asseguraria aos dirigentes do Estado, qualquer que seja sua orientação política, margens excessivamente amplas de atuação a salvo de mecanismos de controle pela sociedade, o que criaria condições favoráveis à intervenção preventiva do Estado nos conflitos societários capazes de provocar o surgimento de forças aptas a desafiar seu poder ou a ameaçar sua organização.

Com a alocação da esfera pública no aparelho estatal brasileiro mantém protegidos grupos sociais tradicionais, que se beneficiariam com a força da inércia - derivada, em grande parte, das desigualdades econômicas e sociais crônicas da sociedade brasileira - dos amplos segmentos de “não elites” que, socialmente heterogêneos e insuficientemente organizados, não teriam acesso aos recursos indispensáveis à sua participação política e que, valorizando as tendências de personalização e de individualização das relações políticas, trataria o fenômeno do apoio político, e mesmo do voto, como “moeda de troca”, retirando qualquer sentido dos vínculos de solidariedade com partidos políticos e com instituições como os parlamentos.

Segundo José Álvaro Moisés (1995) as imagens que traduzem essa cultura política são bem conhecidas: clientelismo, populismo, atitude diferencial diante das autoridades, manipulação, apatia política e, por último, antipartidismo e antiinstitucionalismo. Com efeito, acreditando-se nas interpretações mais conhecidas, os padrões político-culturais dominantes desautorizariam as expectativas mais pessimistas quanto à possibilidade de constituir-se uma esfera pública enraizada em uma definição ampla de direitos políticos no Brasil.

O processo de democratização da década de 80 e 90, no qual surgiram novos padrões político-culturais no país, revelou-se um exemplo da dinâmica de interação e influência mútua entre a opção democrática das elites “relevantes” e a formação de consenso democrático mínimo entre o público de massa. Isso se deveu, de acordo com Moisés (1995), à vivência, de ambos os atores políticos, dos constrangimentos advindos do autoritarismo; ao processo de deslegitimação do autoritarismo, principalmente com a realização de eleições periódicas; à crise externa e interna que gerou grande descontentamento da população como um todo e; às duas décadas de modernização econômica e social no país que provocou intensa e contínua mobilização sócio-política em diferentes setores da sociedade.

Na segunda parte da obra “Os brasileiros e a democracia”, José Álvaro Moisés (1995) apresenta quatro pesquisas nacionais de cultura política realizada no Brasil com o intuito de demonstrar as mudanças nas atitudes, comportamentos e convicções do público de massa para avaliar o significado dessas mudanças na formação da legitimidade democrática no país.

As pesquisas realizadas entre 1982 e 1993, com amostra da população do Brasil demonstraram que tanto o público de massa quanto as elites políticas tenderam, no período de transição, para a adesão da democracia. Embora fenômenos como as desigualdades sociais, o processo incompleto de modernização e ações insuficientes das lideranças políticas, o processo de democratização não foi impedido, mas gerou um distanciamento dos segmentos mais pobres da população às atividades políticas relevantes, que condiciona parte da população à não ou mínima participação na vida política, devido não captarem ou compreenderem o sentido das transformações ocorridas. Fato que infere o papel crucial da educação para o exercício da cidadania.

Embora o percentual entre 15 e 23% pela opção da ditadura, o autor considera que estava se formando um “consenso democrático semimajoritário” no país que pode apoiar, estimular ou fortalecer comportamentos em prol da democratização.

Ao realizar uma pesquisa de opinião, nos anos 80 e 90, sobre o grau de legitimação democrática alcançado em alguns países latino-americanos e do sudeste europeu em comparação com o Brasil, José Moisés (1995) afirma que os níveis de adesão dos brasileiros à democracia são bem mais baixos do que aqueles encontrados entre os entrevistados de países de tradição democrática mais antiga e forte. Em segundo lugar conclui que a influência da estrutura política sobre a cultura política não é automática nem imediata; ela depende do intercurso que esses fatores mantêm entre si ao longo do tempo, sendo importante para tal que os componentes democráticos da nova cultura política ganhem consistência tanto entre as elites políticas como entre a massa dos cidadãos.

No Brasil, segundo José Álvaro Moisés (1995), diante das profundas desigualdades econômicas e sociais vigentes no país, bem como os enormes déficits educacionais (significativamente maiores em comparação com países como Argentina, Chile e Uruguai), favoreceram para que as mudanças de ordem política fossem percebidas de modo muito mais restrito pelo público de massa. Constatação esta que reforça a idéia que “a modernização das estruturas sociais e educacionais, ao colocarem contingentes mais amplos da população em contato direto com a vida pública, amplia a base de apoio do processo de democratização” (MOISÉS, 1995, p. 164).

Em comparação com outros países latinos americanos que saíram do autoritarismo no mesmo período que o Brasil, é possível observar que a legitimidade democrática no país ainda é frágil. Uma hipótese dos motivos que evidenciam esta fragilidade foram as crises sócio econômicas que se agravaram com os governos pós democracia, tais como o de Sarney e do presidente Collor de Melo que implantou o Plano Collor e foi substituído por Itamar Franco após denúncias de corrupção. Fatos que geraram, principalmente dos mais pobres, grande insatisfação da democracia.

Em uma segunda hipótese é apontado por José Moisés (1995), que o fato do autoritarismo brasileiro ter provocado certo desenvolvimento econômico e social, bem como envolveu formas de repressão menos agressivas dos países vizinhos, favorece a uma complacência do público aos governos militares.

Na realidade, como afirma Moisés (1995), não é possível determinar a escolha democrática ou a sua negação apenas pela avaliação econômica dos governos ou avaliação do passado autoritário. É preciso combinar variáveis estruturais e instrumentais com as variáveis políticas.

Um grande fator que diferencia o Brasil de países como Argentina, Uruguai, Chile e Espanha é que a sociedade brasileira ainda se esforça para constituir e consolidar um sistema partidário. No período de transição, os partidos foram incapazes de definir uma estratégia clara de democratização e na própria Constituição de 1988 preservou formas deficitárias de representação política, que mantinha autonomia excessiva dos políticos em face da sociedade, bem como garantias de sua impunidade diante de práticas de corrupção, de “favoritismo” e de privatismo. O que conduziu a uma postura do eleitorado na qual metade toma os partidos como referência e a outra metade ainda têm razões muito fortes para continuar distante deles (MOISÉS, 1995, p. 182).

Segundo Moisés (1995), o mal estar generalizado com a “inefetividade” dos governos democráticos e a desconfiança diante de políticos e de algumas instituições políticas tem

coexistido, no Brasil e em outros países da América Latina com uma espécie de “reserva” preliminar de legitimidade do novo regime político. Isso contrasta com cenários de inflação crônica, taxas crescentes de desemprego, carência de serviços públicos e concentração de renda, perversões que se tem associado a práticas abusivas de corrupção e de comportamentos “privatistas” por parte das autoridades públicas.

Outro fato debatido diz respeito que o fato de experiências como a do Brasil, na qual a democratização possui sistemas políticos precariamente institucionalizados, ou seja, no qual processos básicos como representação política, competição eleitoral, funcionamento do sistema partidário e controle público da vida política se juntaram com deficiências do passado autoritário, o alcance comparativo das percepções sobre os distintos regimes pelo público de massa é mais limitado.

José Álvaro Moisés (1995), ao contestar o conceito de legitimidade da democracia que distingue o apoio afetivo e difuso dos cidadãos ao sistema político e o apoio objetivo e específico ao governo em função da sua performance ou efetividade, considera dois argumentos básicos: em primeiro lugar, considera-se que a distinção entre padrões normativos e instrumentais de avaliação política não dá conta, apenas, da diferenciação entre regime e governo, mas abrange o sistema político como um todo; refere-se ao movimento de aproximação ou de afastamento dos cidadãos em relação à vida política em geral, o que não implica que eles tenham necessariamente que contrapor razões de ordem normativa às de ordem instrumental para avaliar o seu funcionamento; em segundo lugar, estima-se que, embora distinguindo analiticamente entre domínios empíricos diferentes, as pesquisas baseadas nesta noção dualista de apoio político (legitimidade e efetividade) têm produzido resultados que evidenciam problemas de mensuração ao conceito. Quando os entrevistados respondem a perguntas destinadas a captar o seu apoio a regimes, de um lado, e a governos, de outro, podem não operar inteiramente a distinção analítica implicada pelo uso desses conceitos pelos pesquisadores e podem responder de modo mais ou menos igual a estímulos de natureza diferente.

A partir da premissa de que a maior parte da população adulta de países como Espanha, Argentina e Brasil possui condições de comparar o autoritarismo e a democracia, menos como hipóteses teóricas e mais como fruto de experiências vividas, José Álvaro Moisés (1995) adotou como modelo analítico que integra pelo menos três dimensões da democratização: a) as comparações entre o autoritarismo e a democracia a partir das percepções do desempenho econômico de cada regime; b) as comparações do desempenho de governos diferentes, particularmente, em relação à manutenção da ordem e da lei, à

criminalidade e à corrupção, entre outros; c) e, finalmente, a satisfação dos cidadãos, segundo uma escala de 1 a 10 pontos, com o funcionamento concreto da democracia. Ou seja, distanciando-se dos indicadores abstratos de adesão normativa, o modelo pretende medir o fenômeno de legitimação democrática a partir de seus múltiplos elementos constitutivos, mas centra, especialmente, as percepções objetivas do público a respeito do funcionamento do regime político no seu dia-a-dia.

A utilização desses modelos analíticos, segundo o próprio autor, proporciona vantagens adicionais em países como o Brasil, onde a desigualdade de acesso aos recursos educacionais afeta os níveis de cognição política dos públicos de massa, bem como a utilização de uma escala possibilita testar dimensões complementares na determinação da legitimidade política, isto é, dimensões expressas não apenas por variáveis nominais, mas também quantitativas.

O autor conclui, a partir dos estudos realizados, que a adesão à democracia como idéia normativa demonstram que escolarização, renda e status social aparecem como condição, em primeiro lugar, da capacidade dos segmentos mais “sofisticados” do público de massa para discernir entre os regimes políticos e, em segundo, da sua própria escolha democrática. Conclui também que o fenômeno da aceitação à democracia a partir da percepção do seu funcionamento atual, ou seja, relativa à experiência imediata e atual do sistema político, revelam ser mais compassivas e menos críticas da anterior na forma de os cidadãos definirem a aceitação do regime democrático.

Além disso, Moisés (1995) afirma que os vários testes realizados por ele quanto à legitimação democrática confirmaram que a satisfação com o funcionamento da democracia captura uma dimensão epidérmica da percepção dos cidadãos sobre o regime político, enquanto a adesão normativa à democracia se refere à identificação mais estruturada, solidificada em convicções mais profundas e, assim, menos passível de ser modificada pela intervenção de fatores circunstanciais ou conjunturais. Com efeito, a preferência pelo regime democrático, em contraposição à ditadura ou uma atitude de “indiferença” diante da questão, mostrou-se mais determinada por fatores de longo prazo - de natureza estrutural -, enquanto a satisfação imediata com a democracia se revelou influenciada pelo desempenho concreto de governos, de políticos e de instituições como parlamentares e partidos. Nos dois casos, as variáveis estruturais, instrumentais e simbólicas revelaram-se igualmente que essas dimensões não são irredutíveis, mas, antes, constituem aspectos complementares do fenômeno de legitimação política. (MOISÉS, 1995, p. 262).

A partir de suas pesquisas Moisés (1995) demonstrou que, no ano de 1993, pela

primeira vez, a preferência dos públicos de massa pela democracia alcançavam quase 60%, em contraste com 14% dos entrevistados que ainda preferiam a ditadura e outros 14% que achavam que “tanto faz a democracia ou um regime autoritário”. Em relação ao tipo de apoio à democracia revela 57% dos eleitores ouvidos associam esse regime ao direito de escolher o governo através de eleições, mas para uma sociedade que sempre se caracterizou pelo seu distanciamento da esfera pública, como afirma o autor, isso sinaliza uma nova realidade.

Mesmo com resultados positivos o Brasil está muito distante de uma democracia consolidada, segundo José Álvaro Moisés (1995), que afirma que para isso exige-se um esforço especial de construção institucional que se expressa na formalização de normas, regras e procedimentos institucionais destinados a organizar a disputa pacífica pelos recursos políticos e pelo poder. No entanto, como mostra a crise do sistema de partidos e das instituições de representação, esse processo ainda longe de concluir-se no país. A democracia reclama uma competência específica de suas lideranças políticas para que os problemas emergentes da sociedade, tais como os imensos desequilíbrios econômicos, sociais, regionais e culturais (que foram agravados pelo autoritarismo), sejam enfrentados com eficiência.

Na amplitude e na complexidade em que esses problemas são conhecidos no país, como cita Moisés (1995), sua permanência compromete as próprias condições de exercício da cidadania como os dados mostraram em relação à educação; mas, mais grave do que isso, a inefetividade do poder público em enfrentá-los pode reverter a percepção positiva dos cidadãos a respeito da eficácia das instituições democráticas.

A evidência empírica que José Moisés (1995) demonstrou em seu livro *Os brasileiros e a democracia*, segundo o próprio autor, não autoriza a menosprezarem-se as transformações que estão ocorrendo na cultura política dos brasileiros, pois essas transformações estão na base da nova atitude do público de valorizar a democracia como idéia normativa, ou seja, pela superioridade de suas regras de procedimento. Afirma também que a valorização da democracia pelo público brasileiro de massa representa uma base de apoio *atitudinal* indispensável para o surgimento de novos comportamentos democráticos. Com efeito, diante do círculo vicioso representado pela sobrevivência de estilos políticos tradicionais dentro da democracia, as novas atitudes de parcelas majoritária do público de massa emergem como uma base fundamental a partir da qual essa tradição antidemocrática pode ser rompida.

O autor conclui sua obra afirmando que mesmo reconhecendo a importância das transformações em curso na cultura política dos brasileiros, é legítimo indagar sobre o alcance que esse fenômeno tem ou pode vir a ter em uma sociedade que pratica tendências tão profundas de insatisfação diante dos que detêm cargos públicos e de desconfiança em face de

instituições como o legislativo e os partidos.

O paradoxo da legitimidade democrática no Brasil consiste em que perversões do passado, isto é, vícios políticos herdados do autoritarismo, persistem no presente, ameaçando virtudes novas como a tendência de valorizar e de viver a democracia. Ao questionar se esse círculo vicioso pode ser rompido, Moisés (1995) afirma que

as mudanças recentes na cultura política dos brasileiros criaram condições para isso, ou seja, criaram as bases sócio políticas da legitimidade democrática. Contudo, o rompimento desse círculo vicioso não é automático, nem é uma decorrência natural das mudanças constatadas. Essas oferecem uma base inicial para aquele rompimento, mas requerem, para que se realize efetivamente, a iniciativa dos únicos atores que nas democracias modernas podem tomá-las e torná-las efetivas: as lideranças democráticas. (MOISÉS, 1995, p. 270).

Na realidade, segundo o autor supracitado, o paradoxo da legitimidade democrática no Brasil é este: se as elites políticas persistirem em conviver com os vícios políticos herdados no passado, negando-se a realizar as reformas políticas que o país requer para modernizar a política e o Estado e, assim, dar um sentido novo à experiência democrática, a consequência poderá ser a morte da democracia.

Caso contrário, se as elites democráticas se convencerem de que as mudanças requeridas pelo sistema político brasileiro são indispensáveis, ou seja, que os problemas de representação política, da organização do sistema partidário e do controle público dos poderes têm de ser enfrentados e equacionados a curto prazo, então as novas atitudes favoráveis à democracia encontradas entre a maioria dos cidadãos mostrar-se-ão fatores decisivos para o sucesso da estratégia de reforma das instituições. Se isso acontecer, o Brasil completará, finalmente, o seu longo processo de institucionalização política. Isso consolidaria a legitimidade democrática que começou a nascer no país nas últimas décadas. (MOISÉS, 1995, p. 270).

## **2.2 Cultura Política e corrupção**

Em seu mais recente artigo intitulado “Corrupção Política e Democracia no Brasil Contemporâneo”, José Álvaro Moisés (2010) expõe seu estudo empírico sobre cultura política no país, no qual analisa se a corrupção afeta a percepção do público a respeito da qualidade da democracia.

O autor inicia seu argumento relatando que em 2005, o governo de Luís Inácio Lula da Silva foi afetado por uma grave crise política causada por um escândalo de corrupção

envolvendo sua base de apoio parlamentar, seu próprio partido político e seus ministros mais antigos. Apesar disto, Lula foi reeleito em 2006 com mais de 60% dos votos, sugerindo algumas possibilidades: 1. a maioria dos eleitores brasileiros não sabia dos fatos; 2. Se informado ou não, a maioria não acreditou que o presidente estava envolvido; ou 3. A maioria não vê o uso indevido de recursos públicos para ganho privado como um ato injustificado que merecia reação eleitoral.

O estudo apresentado pelo autor concentra-se na relação do conjunto de variáveis culturais e institucionais, tais como percepções políticas, crenças religiosas, confiança interpessoal, satisfação com a democracia, interesse e acesso à informação política, relação entre voto nos partidos e no parlamento, e influência dos líderes políticos, com a percepção e/ou aceitação da corrupção pelos eleitores.

José Moisés (2010) afirma que a corrupção política é um dos problemas mais graves e complexos enfrentados pelas democracias novas e antigas. Possui como definição mais usual o abuso de cargos públicos para qualquer tipo de benefício privado, incluindo vantagens adquiridas pelos partidos em detrimento da oposição.

Para o autor, alguns analistas têm sugerido que a corrupção tem aumentado na América Latina nos últimos 20 anos, precisamente por causa da democratização. No entanto, outros dizem que o estabelecimento da democracia produziu resultados positivos para o controle da corrupção, introduzindo mais responsabilização e transparência nos processos de tomada de decisões da política pública.

Para exemplificar, Moisés (2010) cita Weyland (1998), que atribui o suposto aumento da corrupção no continente a três fatores: em primeiro lugar, às oportunidades criadas pela dispersão do poder que se seguiu à democratização, o que permitiu um grande número de funcionários públicos trocarem favores em troca de benefícios privados (financeiros ou não). Em segundo lugar, a onda de reformas neoliberais, na década de 1990, na qual o poder dos políticos aumentou no sentido de tomar decisões sobre suas próprias empresas, criando novas oportunidades de negociação e vantagens por parte daqueles interessados em comprá-las como parte do processo de privatização. E em último lugar, o crescimento da corrupção é atribuído ao surgimento de novas formas de liderança pessoal ou carismática, por parte dos dirigentes políticos, movidos para além dos partidos políticos e dos grupos de interesse, e que chegam ao poder em seus respectivos países por mobilizar a população, em geral através da televisão.

Em seu artigo, José Álvaro Moisés (2010) apresenta que um dos principais determinantes da percepção de corrupção é a confiança do eleitor nas instituições públicas,

indicando que quem tem menos confiança nas instituições democráticas vê a corrupção mais freqüentemente como parte do sistema político. Essa percepção de corrupção na América Latina é determinada tanto pelos valores culturais como pelos aspectos do desempenho do governo que, por consequência, afetam a qualidade da democracia.

O estudo empírico confirma a hipótese principal de que a aceitação social da corrupção no Brasil é determinada por fatores relacionados com o desenvolvimento, o desempenho das instituições e governos, bem como a cultura política. O autor acrescenta que a aceitação social da corrupção no Brasil hoje é maior entre aqueles que vivem nas regiões menos desenvolvidas economicamente, que são politicamente mais autoritários, socialmente mais conservadores e que têm, ao mesmo tempo, uma avaliação positiva do governo do dia. Concluindo também que a aceitação social da corrupção afeta negativamente a adesão à democracia.

No que diz respeito à percepção dos direitos civis, participação política e avaliação dos partidos políticos e do poder judiciário, os efeitos da aceitação da corrupção não são significativos. Nestes casos, enquanto a avaliação positiva da situação política em geral e uma votação para Lula em 2002 tem efeitos positivos, os efeitos do desenvolvimento nem de socialização afetam a confiança nas instituições. O autor afirma que os resultados do estudo oferecem duas importantes conclusões. 1. Diferentes testes mostraram que a percepção pública da corrupção no Brasil e na América Latina está associada com o desenvolvimento e o desempenho das instituições, mas também com a cultura política. Esses fatores explicam também a aceitação social da corrupção no Brasil. Trata-se de um acréscimo importante à soma dos conhecimentos sobre a corrupção em relação à democracia. 2. Os dados mostram também que os resultados da aceitação social da corrupção afetam a qualidade da democracia de maneiras importantes: reduzir a adesão à democracia e, mais importante ainda, incentiva a aceitação das alternativas autoritárias que possam tentar substituí-lo em tempos de crise. Embora a probabilidade deste último diminuir com o tempo, o risco que representa pode aumentar se os efeitos da aceitação da corrupção combinam com a desconfiança cívica das instituições democráticas.

Segundo Timothy J. Power e Júlio González (2003), após realizar um estudo quantitativo em relação ao efeito de fatores culturais - tais como tradição religiosa, confiança interpessoal e obediência às leis - sobre o nível de corrupção em vários países, demonstrou que o este fato em um determinado país é essencialmente em função do tipo de regime político e do nível de desenvolvimento econômico.

Os autores afirmam que com freqüência ouve-se que a tendência global em direção à democracia política, por aumentar a “transparência” na vida pública, reduzirá o espaço político disponível para práticas corruptas, definidas como o uso de bens públicos para fins privados. De modo similar, eles afirmam que outros estudiosos defendem que o neoliberalismo e o enxugamento do Estado, ao reduzir o conjunto de recursos estatais dos quais os funcionários corruptos podem beneficiar-se, terão o mesmo efeito. No entanto, alega que estudos recentes deixam poucas dúvidas de que a corrupção parece ter aumentado em alguns países apesar de transições em direção ao liberalismo econômico e político.

A partir de índices internacionais e de classificações de corrupção, bem como pela crescente disponibilidade de indicadores culturais sofisticados gerados por pesquisas internacionais de opinião pública, Power e González (2003) reuniram dois grandes bancos de dados internacionais – o *Corruption Perceptions Index* e os *World Values Surveys* – com o objetivo de investigar a força das relações entre a corrupção e a cultura.

Pesquisadores têm abordado o conceito de confiança em todas as suas dimensões e demonstram que quando os cidadãos não confiam no Estado para resolver disputas com justiça e eficiência, buscam alternativas como o pagamento de suborno e outros comportamentos corruptos. Alguns estudiosos utilizam o termo “confiança” em um contexto diferente, no qual as pessoas podem confiar umas nas outras por seus laços pessoais, dependentes do parentesco, de ligações profissionais ou de amizade.

Power e González (2003) afirmam que esse tipo de confiança baseada nos laços pessoais e não na competência e legitimidade do Estado pode, na verdade, *facilitar* a transferência de recursos por meio de corrupção. Desse modo, a corrupção pode ser maior no nível local, devido à maior intimidade e freqüência de interações entre indivíduos e funcionários públicos.

Alguns autores defendem que além da confiança, as formas hierarquizadas de religião são prejudiciais à participação cívica e facilitam o comportamento corrupto porque impedem a formação de “redes horizontais de cooperação entre as pessoas”. Sendo que, por outro lado, alguns pesquisadores identificam outros fatores culturais importantes para o estudo, tais como o impacto do gênero sobre a corrupção.

Segundo Power e González (2003), qualquer estudo sobre o efeito independente da cultura sobre a corrupção deve iniciar-se a partir de um projeto de pesquisa sensivelmente articulado, que incorpore numerosas variáveis de controle, de modo a evitar o determinismo cultural.

Para cientistas políticos, segundo os autores, o tipo de regime é um determinante importante do nível de corrupção. De acordo com esse argumento, os níveis de corrupção deveriam ser menores nos sistemas políticos mais democráticos e abertos, por diversas razões.

Uma segunda característica dos regimes democráticos é a competição, e a terceira razão é o mais alto nível de *accountability*, notório nas democracias. Em um contexto de eleições livres e justas, os eleitores reservam-se o direito de “premiar” os ocupantes dos cargos – ao reelegê-los ou elevá-los a um posto mais alto – ou de “puní-los”, ao destituí-los de seus postos. Nessas condições, pode-se esperar que os funcionários corruptos sejam “varridos” da vida pública – mas somente após serem flagrados em atividades corruptas. O fato de que a *accountability* democrático funcione *post facto* (combinada com a existência de uma imprensa livre e agressiva) ajuda a explicar por que podemos observar, esporadicamente, *escândalos* de corrupção tornados altamente públicos em democracias consolidadas, enquanto, ao mesmo tempo, notamos um *nível* geral mais baixo de corrupção nesses sistemas.

Essas observações sugerem fortemente que qualquer exame do efeito da cultura sobre a corrupção deve controlar tanto o nível de desenvolvimento econômico quanto o grau de democracia política num determinado país.

Mesmo percebendo algumas limitações do mapeamento realizado, em suas conclusões, os autores do dossiê intitulado “Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção”, Power e González (2003), afirmam que fatores como a confiança social e a tradição religiosa parecem influir na propensão de um país para a corrupção, ao menos tal como ela é estimada pelo CPI.

Por outro lado, os autores pontuam que quando a *totalidade* de fatores que possam afetar o ambiente para a corrupção é enxergada, as diferenças culturais podem ter, na melhor das hipóteses, um impacto apenas moderado. Isso quer dizer que a cultura “importa”, mas, quando comparada a fatores tais como a riqueza nacional e a democracia política, ela pode não “importar muito”.

Power e González (2003) afirmam que teóricos culturalistas argumentam que a confiança interpessoal está causalmente ligada à sustentabilidade da democracia e que Almond e Verba, no seu estudo demonstrado em *The Civic Culture*, observaram a aparente correlação entre confiança social e confiança nas instituições democráticas e lançaram a hipótese de que um “público confiante” [*trusting public*] era um aspecto-chave da legitimidade do regime. Mais recentemente, pesquisas detectaram uma forte relação empírica entre confiança interpessoal e o número de anos ininterruptos de democracia em um país.

A confiança interpessoal é necessária para realizar a alternância nas elites governantes que é uma característica fundamental das democracias estáveis. Para Inglehart, Przeworski definiu a democracia de modo simples, mas brilhante, como um sistema em que partidos perdem eleições e Inglehart complementa que “as instituições democráticas dependem da confiança em que a oposição aceitará as regras do processo democrático. Deve-se encarar os opositores políticos como uma oposição *leal* que não o prenderá ou aniquilará se você entregar o poder a ela, mas em que se pode confiar que vai governar dentro da lei e que abrirá mão do poder se perder as próximas eleições” (INGLEHART, 1997, p. 172). De maneira similar, Diamond defende que a confiança está fundamentada na cooperação. Se as elites políticas rivais não confiam umas nas outras para honrar acordos, será muito mais difícil para elas institucionalizarem os pactos, compromissos, entendimentos e restrições mútuas que estabilizam o jogo político e consolidam a democracia no nível das elites. Nesses argumentos sobre a “alternância no poder”, a confiança opera como um tipo de “filtro” que determina até que ponto as regras do jogo democrático serão respeitadas.

Para Timothy J. Power e Júlio González (2003), o modelo de Putman demonstra que a confiança interpessoal está associada à tendência de proliferação de associações secundárias e com o resultante crescimento no poder da sociedade civil. Os autores citam um dos trabalhos de Putman sobre a Itália e os Estados Unidos, no qual este autor considera que a *accountability* é o inimigo número um da corrupção e que torna-se claro que a confiança interpessoal, o engajamento cívico e a democracia efetiva são fortemente intercorrelacionados e que todos os três têm presumivelmente um efeito dissuasivo sobre a corrupção.

Se os níveis contemporâneos de democracia incorporam os *lagged effects* da cultura, é razoável supor que o mesmo é verdade para os níveis contemporâneos de desenvolvimento econômico. Novamente, citamos uma longa tradição de trabalhos empíricos e teóricos, de Weber a Inglehart, que sugerem que as variáveis culturais exercem um forte impacto na propensão de uma dada sociedade para o crescimento econômico. Por motivos que têm mais a ver com os meandros da academia que com a plausibilidade empírica dessas teorias, as abordagens culturalistas sobre o desenvolvimento econômico encontraram grande resistência e virtualmente desapareceram entre o fim da década de 1960 e o final da década de 1980. No entanto, parcialmente devido ao trabalho de estudiosos como Inglehart e Putnam e em parte devido ao interesse renovado de vários *policy-makers*, as abordagens culturalistas retornaram ao centro do debate nos anos 1990. O surgimento do livro *A cultura importa* (HARRISON; HUNTINGTON, 2002) seria pouco provável em política comparada uma década atrás. Muitos dos eminentes autores deste livro (Samuel Huntington, Seymour Martin Lipset, David

Landes, Jeffrey Sachs, Francis Fukuyama) trazem várias versões do argumento neoweberiano de que valores nacionais, idéias e configurações culturais influem fortemente nas probabilidades de desenvolvimento econômico.

Em linhas gerais, o exame preliminar sobre a corrupção sugere que enquanto a cultura política pode não ser um fator tão decisivo como alguns de seus atuais proponentes proclamam, não há dúvidas de que a cultura e o capital social devem ter um papel em nossas investigações sobre democracia e desenvolvimento.

Ao tratar da corrupção no Brasil, Ana Cláudia Teixeira e José Antônio Moroni, publicaram em maio de 2010, um artigo sobre o atual sistema político, afirmando que as formas de exercício do poder é elemento central da cultura da corrupção e da impunidade no país. Sem mudar isso radicalmente não teremos uma nação livre da corrupção.

Os autores afirmam que uma reforma política entendida de forma mais ampla que simplesmente a reforma do sistema eleitoral é um dos elementos fundamentais para enfrentarmos a questão da corrupção. Nenhuma reforma política significativa ocorreu nos últimos quatro anos que pudesse favorecer mudanças no perfil dos (as) políticos (as) brasileiros (as) e nas formas de pensar e fazer política. Observando que qualquer mudança na legislação vigente tem que ser aprovada pelos parlamentares, que consideram que não se deve mudar o sistema político.

A Plataforma dos Movimentos Sociais pela reforma do Sistema Político tem defendido arduamente que uma mudança no sistema seria uma das melhores maneiras de enfrentar vários males da nossa democracia, como o patriarcado, o patrimonialismo, a oligarquia, o nepotismo, o clientelismo, o personalismo e a corrupção. Este conjunto de valores e práticas que perpassam instituições políticas/ públicas e a sociedade é base para corrupção.

A referida plataforma, construída desde 2004 por um conjunto de movimentos sociais e organizações da sociedade civil brasileira, é estruturada em cinco grandes eixos: fortalecimento da democracia direta; fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia representativa; democratização da informação e da comunicação; e transparência e democratização do judiciário.

A plataforma entende que este conjunto de eixos, com suas propostas articuladas, é capaz de contribuir para uma nova cultura política nas instituições políticas/ públicas e na própria sociedade. Esta nova cultura deve ter como base, justiça, liberdade, participação, transparência, e controle social, além da construção de um Estado realmente público, democrático e laico.

Para que isso aconteça os autores afirmam que é necessário enfrentar a corrupção com

a radicalização da democracia e a construção de um poder democrático. Mas não uma democracia que se estruture apenas na representação via processo eleitoral e partido, e sim uma democracia que conjugue a questão da representação com a democracia direta e participativa.

Os autores afirmam que precisamos fazer uma reforma eleitoral (que o senso comum tem chamado de reforma política) que mude completamente a forma de escolha dos (as) nossos (as) representantes, pois a representação não pode ser um “cheque em branco”, onde só se tem o direito de votar a cada quatro anos e nada mais.

Sobre a democracia direta, os autores afirmam que esta é o direito da população decidir sobre as grandes questões que afetam sua vida. Atualmente baseia-se sob a forma de plebiscito, referendo e iniciativa popular e possui vários dificultadores para sua execução, sendo necessário criar novos mecanismos de participação direta (como o veto popular) e conjugar os instrumentos da democracia direta com os instrumentos e mecanismos representativos e participativos.

Por democracia participativa, Ana Cláudia Teixeira e José Moroni, afirmam que é a participação, via organizações e movimentos sociais, nas definições das políticas públicas (não apenas as sociais). São organizações da sociedade civil, autônomas e independentes do Estado e dos partidos que possui também, como uma das manifestações, os conselhos e as conferências, criados, principalmente, depois da Constituição Federal de 1988.

Apesar da proliferação de espaços participativos em todo Brasil e sobre quase todas as políticas públicas, precisamos criar uma sistema de participação que rompa com a atual fragmentação desses espaços. Além disso, eles precisam ser autônomos (e não apenas homologadores de decisões já tomadas pelo Executivo), ter caráter deliberativo e laico. A sociedade organizada de fato deve escolher seus representantes, e o orçamento público de cada política deve se acompanhado e deliberado por esse espaço. Ou seja, eles precisam se constituir em espaços de partilha de poder e não em um faz de conta da participação.

Francisco Pereira de Farias (2010), em um artigo intitulado “Coronelismo, clientelismo e a política de direita”, inicia seu argumento sobre este assunto afirmando que a democracia capitalista pode ser denominada como um conjunto de procedimentos políticos - sistema do voto, competição partidária, representação parlamentar - regime pelo princípio da soberania popular, o qual contribui para a manutenção do sistema capitalista.

A competição partidária peculiar à democracia capitalista, limitada quanto ao seu conteúdo e à sua abrangência, sofre novas restrições no plano do seu funcionamento, pois, embora esteja orientada pelos princípios de universalidade, legalidade e liberdade, na prática

tendem a prevalecer vários mecanismos particularísticos de controle do eleitorado, como o coronelismo e o clientelismo.

O voto coronelício define-se pela manifestação de fidelidade e dependência pessoal do eleitor a um chefe político, o coronel. Esse tipo de legitimidade do ato eleitoral, como uma obrigação moral, se concretiza fundamentalmente na doação pura e simples do voto ao candidato do coronel que estabelece uma relação com base em uma estrutura pré-capitalista.

O voto de clientela, por sua vez, define-se como uma relação de barganha em torno de vantagens materiais entre o eleitor e o agente político, denominado cabo eleitoral, que é uma espécie de líder local que cuida dos interesses de seus representantes, principalmente junto às “autoridades públicas”. Controlando uma centena ou dezena de votos, o cabo eleitoral os vende por mercadorias ao “político de clientela”.

A prática da compra e venda do voto, quando confrontada com uma visão da democracia como forma de governo pautada em princípios universalistas é considerada “corrupção eleitoral”. Os cargos eletivos são cada vez mais suscetíveis de proporcionar rendimento econômico e isso faz que, de modo crescente, o voto se torne mercadoria.

A passagem do coronelismo para o clientelismo trouxe mudança no sentido de a maioria do eleitorado ter passado do sistema do voto do cabresto para o de voto livre. Este se traduz, na maioria dos casos, no voto de barganha, que assume uma forma mais sofisticada por meio do associativismo.

A tendência é a de haver uma associação em toda localidade rural ou urbana, normalmente criada como o apoio da prefeitura. A maioria dos líderes comunitários dá vida ao cabo eleitoral estatal, especializado não mais em prestar serviços individuais, mas, sim, em intermediar benefícios governamentais de consumo coletivo, sob a forma de programas assistenciais.

Uma outra transformação política iniciou-se com a CF/ 88, que, além de imprimir um teor descentralizante às políticas sociais, reforçou a responsabilidade social das prefeituras e propiciou uma injeção de recursos aos municípios. Mais ricas e pressionadas em torno das demandas por equipamentos sociais, as prefeituras têm uma lista de obras a exibir e a barganhar votos. Devem não só aumentar a proporção em gastos sociais mais também alterar a gestão das políticas, propiciando uma abertura de espaços á participação popular, que, sob aparência de controlar o Estado, pode converte-se em mecanismo de controle das próprias classes populares.

Francisco Farias (2010) ao apresentar as transformações ocorridas na política do país, afirma que o quadro político atual do Brasil é caracterizado pela relação entre o Estado

capitalista e as classes populares, na face da modernização agrária. Conclui então, que a partir do conceito de clientelismo estatal, a maioria das prefeituras passou ao domínio de cabos eleitorais, identificados como a conhecida política comunitária.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

#### **3.1 Democracia e políticas públicas**

Ao estudar o processo de mudanças econômico-sociais que caracterizam o Brasil do século XX, Wanderley Guilherme dos Santos (1985), caracteriza o período que ele denomina com pós-“revolução” brasileira. Segundo o cientista político, a pós-“revolução” no Brasil refere-se às mudanças estruturais ocorridas na economia e na sociedade brasileira desde a década de 1930, como resultado do processo de internalização do capitalismo no país.

O autor destaca que, a partir da década de 1930, devido à capitalização crescente induzida pelos governantes, o Brasil vivencia um crescimento econômico substancial e um processo de urbanização e de crescimento demográfico, por meio do qual a sociedade majoritariamente rural passa a ser predominantemente urbana em curto período de tempo.

Wanderley Guilherme dos Santos (1985) menciona que a economia se modifica estruturalmente entre 1960 e 1980, exemplificando que as exportações evoluem para mais de cinquenta por cento de produtos industrializados, o que antes se resumia a 20%, em comparação com os produtos primários, que no início dos anos sessenta respondiam por 79% das exportações e baixou para 42%.

Um ponto exposto pelo autor diz respeito ao assalariamento veloz da economia, no qual o número de relações assalariadas aumentou com a diminuição do número de pequenos produtores que trabalham por conta própria ou que possui uma relação fora da dinâmica do mercado. Fato que está intimamente ligado à tecnificação da agricultura, que modificou a estrutura de emprego, tanto no campo, quanto nas indústrias.

A educação também evoluiu velozmente na segunda metade do século XX. O que antes era apenas para as pessoas com poder e prestígio se tornou um bem cada vez mais comum. É importante salientar que, com esse processo, o acesso à educação, tanto fundamental quanto superior, para as mulheres ficou facilitado e modificou substancialmente sua situação social, diferentemente do acesso de pardos e negros à educação, que ainda é bastante lento e discriminatório.

Um outro fator exposto por Wanderley Guilherme dos Santos é o aumento da

mobilidade social e das desigualdades sociais. Demonstra que a pobreza decresceu, mas as distâncias sociais ficaram maiores com a distribuição de renda desigual, o que obrigou cada vez mais membros da família a se inserirem no mercado de trabalho, muitas vezes em condições precárias.

Dentre as mudanças ocorridas no país mais fortemente desde 1940 e no regime militar, o autor cita também como resultado destas modificações o fato dos agentes sociais envolvidos reestruturarem o associativismo político brasileiro com novas e diferentes formas de participação política, tais como o aumento da inserção do operariado em reivindicações trabalhistas via sindicatos.

Segundo Fábio Wanderley Reis (2000), ao propor a noção de desenvolvimento político para analisar o modo de evolução da política brasileira no período nacional, o desenvolvimento político indica o processo de mudanças nas instituições políticas e na organização do Estado, quando este reconhece e incorpora as demandas que provêm da sociedade organizada.

O desenvolvimento político é ampliado quando há um mercado político consolidado, ou seja, quando há uma desconcentração do poder político com a integração dos atores sociais, a esfera organizada da política, bem como a formação e multiplicação de elites políticas, através de sindicatos, partidos, associações e outras instituições que são reconhecidas como representantes das demandas sociais. O desenvolvimento político leva ao reconhecimento de direitos civis, políticos e sociais.

O autor expõe que no período oligárquico vivido no Brasil, a chamada etapa pré-ideológica da evolução da política brasileira, não existia oposição entre grupos em relação ao acesso aos bens públicos, existiu apenas a formação de um governo nacional e o domínio de elites políticas territoriais. Diferentemente, na etapa ideológica (período republicano), há expansão de grupos com posições/opiniões contrárias no plano político que podem gerar conflitos políticos com características pretorianas.

Para Fábio Wanderley Reis (2000), as características econômicas condicionam a ação dos atores sociais e políticos. O Brasil vive atualmente com o mercado político ampliado, ou seja, existe grande competição eleitoral (na qual todos podem e devem participar a partir da Constituição de 1988), os governantes reconhecem os direitos dos cidadãos e sua função social, mas há um desequilíbrio entre essa democracia política incorporada e o capitalismo. Ou seja, há uma incompatibilidade entre o compromisso democrático do país e a incorporação econômica da população, que, no Brasil, é incompleta e não atende a totalidade do país.

Ao analisar a evolução da cidadania no Brasil, José Murilo de Carvalho (2002) afirma

que a cidadania é a condição de um cidadão de uma sociedade politicamente organizada, ou antes, é um conjunto de direitos que qualquer cidadão pode gozar. Os indivíduos têm direitos e o Estado deve proporcionar a efetivação desses direitos.

No mundo moderno, a cidadania está relacionada a uma ideologia que é a do liberalismo, onde o poder do governante é limitado e este é eleito pelo governado, que, por sua vez, possuem direitos civis, políticos e sociais que devem ser garantidos pelos seus representantes.

Por outro lado, o cidadão pode também reivindicar seus direitos, caso eles não estejam sendo atendidos. Cabe ressaltar que a política social no Brasil não resulta de políticas de partidos de esquerda, nem de campanhas das massas e nem de revoltas da população. Mas, ao contrário, parte de um Estado “autoritário”. Daí que surge o conceito de estadania tratado pelo autor, pois ao invés de ser uma conquista efetiva da cidadania, ocasionada pelos cidadãos, são conquistas de direitos proporcionadas pelo Estado. Em outras palavras, os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente.

Como exemplo de estadania, José Murilo de Carvalho (2002) verifica o modo como foram introduzidos os direitos de organização dos sindicatos. A organização sindical se fez dentro de um arcabouço corporativo, em estreita vinculação com o Estado. Os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de modo particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado. Por esta razão, a política social foi caracterizada por Wanderley Guilherme dos Santos (1987) como “cidadania regulada”, isto é, uma cidadania limitada por restrições políticas.

Para Santos (1987), o conceito de cidadania define-se a partir de considerar que são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do espaço dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece.

Os direitos sociais brasileiros surgiram, em grande parte, no período de governo de Getúlio Vargas e não evoluíram durante o período democrático após o Estado Novo. Durante a ditadura também houve avanços consideráveis e pode-se dizer que o autoritarismo brasileiro

pós-1930 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social.

Nesse período houve avanço considerável na cidadania, na medida em que trazia as massas para a política. Mas, por outro lado, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais denotavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles haviam concedido.

A antecipação dos direitos sociais, segundo José Murilo de Carvalho (2002), fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. Nesse mesmo contexto, pode-se afirmar que a cidadania que daí resultava era absolutamente passiva e receptora muito mais do que ativa e reivindicadora.

Ao longo do século XX, houve no Brasil variações de avanços e retrocessos, de período a período, no que diz respeito aos direitos políticos, sociais e civis. Durante o período entre 1930 até 1964, houve um avanço considerável nos direitos sociais. Foi criado um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A seguir veio vasta legislação trabalhista e previdenciária, quando foi criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o Departamento Nacional do Trabalho que decretaram a jornada de oito horas e regulamentou o trabalho feminino, não podendo as mulheres exercer trabalho noturno e estabelecendo salário igual a dos homens. Também foi criada a carteira de trabalho e o salário mínimo.

Nesse período os direitos políticos tiveram uma evolução mais complexa, mas em 1933, após uma nova assembleia constituinte, foi introduzido o voto secreto e criada uma justiça eleitoral, para diminuir as fraudes da eleição. Nesse momento também as mulheres ganharam o direito ao voto.

Os direitos civis progrediram lentamente. Durante a ditadura de Vargas, muitos deles foram suspensos, sobretudo a liberdade de expressão do pensamento e de organização. O regime promoveu a organização sindical, mas o fez dentro de uma estrutura em estreita vinculação com o Estado.

Nesse período também houve aspectos negativos, pois nos planos previdenciários ficavam fora todos os trabalhadores domésticos e autônomos, e também todos os trabalhadores rurais. Era uma concepção de política social mais como privilégio do que como direito. Apesar de tudo isso, a era de 1930 a 1945, foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária, o que veio depois foi só aperfeiçoamento. Foi também a era da organização sindical, só modificada em parte depois de 1985.

A Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu

os tradicionais direitos civis e políticos. Até 1964, houve liberdade de imprensa e de organização política. Apesar das tentativas de golpe militares, houve eleições regulares. Vários partidos políticos nacionais foram organizados e funcionavam livremente. Nessa mesma constituição, o voto foi estendido a todos os cidadãos, homens e mulheres, com mais de 18 anos de idade. Era obrigatório, secreto e direto. Mais ainda era proibido o voto do analfabeto, limitação importante já que 57% da população era analfabeta, sobretudo as pessoas da zona rural.

Durante a ditadura, a censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito à vida era desrespeitado.

Mas, mesmo durante a ditadura, o número de eleitores cresceu sistematicamente. Passando de 12,5 milhões (18% da população) em 1960, para 65,6 milhões (47% da população) em 1986, crescimento de 161%. Ao mesmo tempo em que cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais. Universalizaram e unificaram a previdência, criando em 1966 o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1971, em pleno governo Médici, ponto alto da repressão, foi criado o Fundo de Assistência Rural (Funrural), que efetivamente incluía os trabalhadores rurais na previdência. Em 1972 foram incluídas as categorias das empregadas domésticas e dos trabalhadores autônomos na previdência. Também foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que funcionava como um seguro-desemprego. E em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social.

O avanço nos direitos sociais e a retomada dos direitos políticos não resultaram, no entanto, em avanços dos direitos civis, ao contrário, foram eles que mais sofreram durante os governos militares. Isso é o que José Murilo de Carvalho (2002) vem chamar de passo atrás e passo adiante.

Após o fim dos governos militares e a partir da Constituição de 1988, os direitos políticos atingiram amplitude nunca antes atingida. A Constituição de 1988 ampliou, mais do que qualquer uma de suas antecedentes, os direitos sociais. Por exemplo, fixou em um salário mínimo o limite inferior para as aposentadorias e pensões e ordenou o pagamento de pensão a todos os deficientes físicos e aos maiores de 65 anos mesmo que não tenham contribuído para a previdência. Também criou a licença paternidade. Os direitos civis estabelecidos antes do

regime militar foram recuperados após 1985, entre eles a liberdade de expressão, de imprensa e de organização. Foi regulamentada também a Lei de Defesa do Consumidor e criado um Juizado Especial de Pequenas Causas Cíveis e Criminais.

Apesar dos avanços, cabe ressaltar que, a democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Continuam os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual, sobretudo a partir do aumento e proliferação da violência nas grandes metrópoles.

Ao tratar da cidadania e da questão urbana no Brasil, Orlando Alves dos Santos Júnior (2006) aponta que os direitos definem-se como um conjunto de reconhecimentos e garantias, resultado de uma aposta institucionalizada, universalista e incluyente, e que determinam a cidadania civil, política e social, atribuída pelo mesmo sistema legal.

Para o autor, as situações de pobreza existentes no país são resultados do bloqueio ao exercício de direitos de parcelas significativas da população, imposto pela estrutura socioeconômica que vigora em nossas sociedades, em particular, o direito a tomar parte das decisões que afetam sua vida cotidiana. Assim carências ou necessidades insatisfeitas decorrem da pobreza, não são sua causa.

Além disso, os processos de exclusão social não podem ser compreendidos em sua complexidade com base apenas na dimensão da pobreza relacionada ao acesso à renda para consumo privado. Orlando Júnior (2006) afirma que é necessário incorporar na análise outros fatores geradores das fortes desigualdades sociais que caracterizam a sociedade brasileira, tais como o acesso a bens e serviços indispensáveis à qualidade de vida (tais como educação, saúde, transporte, meio ambiente, cultura etc.) quanto outras dimensões sociais, em especial ligadas às clivagens de gênero, às étnicas e às de gerações etárias.

As políticas sociais representam um papel fundamental em relação à garantia de direitos, pois são capazes de mitigar os efeitos das desigualdades sobre os segmentos sociais mais vulneráveis, como podem constituir a base de políticas que visam ao enfrentamento do círculo vicioso gerador da pobreza e das desigualdades, sobretudo quando vinculadas à educação e à capacitação profissional.

As desigualdades se manifestam e têm componentes locais, que incidem nas possibilidades de integração dos cidadãos na dinâmica social e política, e por este motivo defende que as políticas sociais desenvolvidas pelos governos locais podem ser decisivas na forma como as desigualdades sociais se manifestam no espaço das cidades. Acrescenta que a distribuição desigual do poder de acesso a bens e serviços na cidade coloca em discussão a

natureza e a qualidade do conflito social, que está relacionado diretamente à capacidade dos grupos sociais de se constituírem enquanto sujeitos sociais, capazes, portanto, de traduzir suas necessidades em demandas e de ver legitimadas e reconhecidas suas demandas pelo Estado, gerando políticas públicas (JÚNIOR, 2006, p.39).

Orlando Alves dos Santos Júnior (2006) argumenta, em caráter conclusivo, que para analisar a dinâmica urbana brasileira, torna-se fundamental traçar o perfil do associativismo e dos sujeitos coletivos na sociedade, bem como discutir as condições efetivas (direitos políticos, habilidades, recursos e oportunidades) para se constituírem movimentos associativos.

Ao analisar a natureza da democracia brasileira e as características da realização da cidadania no país, Bernardo Sorj (2000) afirma que o cidadão brasileiro se caracteriza como consumidor, um novo sujeito social que surge como efeito das convergências de fatores de ordem institucional, econômica, social e ideológica.

Até os anos 80, segundo o autor, o consumidor foi uma categoria marginal nas análises sociológicas e que, a partir desse momento, começou a ser reconhecido como relevante para o debate sobre legitimação, controle social e formação de identidades nas sociedades modernas.

Com base na experiência norte-americana, o consumidor passa a ser expressão da luta pela cidadania, principalmente no que tange a ações relacionadas às reivindicações e defesa dos direitos próprios desta categoria social. Esta, por sua vez, é criada sob quatro grandes atores/fatores, como expõe Bernardo Sorj (2000): O Estado, como regulador das relações mercantis; a empresa, como ator por vezes contra, mas por vezes também apoiando a regulamentação dos direitos do consumidor; o próprio consumidor, que pressiona por seus direitos; a tecnologia, na medida em que o consumo de massa tende a introduzir sistemas que o consumidor não domina e/ou compreende, colocando novos problemas tanto em nível individual, quanto coletivo.

O autor pontua que o consumo e o consumidor estão em um campo de conflito social, no qual a sociedade de consumo transformou-se em um campo ideológico onde competem versões diferentes sobre suas possibilidades, problemas e potencialidades. A ideologia empresarial apresenta-se como capaz de gerar bens com quantidade e qualidade cada vez melhor e com preços cada vez menores. A crítica socialista tradicional tenta mostrar que a sociedade de consumo reproduz as classes sociais, enquanto a crítica ecológica demonstra que a produção desenfreada de bens destrói o meio ambiente e o movimento em defesa do consumidor transforma o usuário em agente ativo da determinação do que é produzido e das condições em que é vendido e consumido.

O movimento em defesa dos direitos do consumidor no Brasil foi o resultado de múltiplas influências e de um longo processo de maturação dentro da sociedade. Um dos caminhos pelos quais se gerou uma noção de direitos do consumidor no país foi o da importação pela classe média de produtos do exterior, que gerou uma pressão para a melhoria da qualidade dos produtos nacionais (estes eram vistos de baixa qualidade, caros e sem garantias).

O autor afirma que fatores como a tendência hedonista voltada para o presente, a incerteza sobre o valor futuro do dinheiro guardado, a fragilidade ou inexistência de serviços públicos adequados - que gera a busca de soluções individuais - e o alto índice de exposição publicitária através da televisão, fortalecem uma tendência fortemente consumista da sociedade brasileira, em especial da classe média.

Segundo Bernardo Sorj,

(...) a defesa do consumidor está associada a mudanças na estrutura social, à consolidação de uma classe média com padrões globalizados de consumo, ao estabelecimento de uma indústria de consumo de massa, geralmente liderado por empresas multinacionais e à luta contra o autoritarismo e o fortalecimento da sociedade civil e dos direitos de cidadania. (SORJ, 2000, p.53)

Com o objetivo de elaborar uma política de proteção do consumo e melhorar as condições institucionais e mecanismos de defesa do consumidor, em 1976, foi criado, em São Paulo, o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor. Em 1978, uma lei específica regulou e ampliou o âmbito do sistema e, como órgão operacional, foi criado o Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor (PROCON).

Em 1985, foi criado, pelo governo federal, o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDIC), que teve papel importante na inclusão do direito do consumidor na Constituição de 1988 e na posterior elaboração do anteprojeto de lei para o Código de Defesa do Consumidor, aprovado pelo Congresso em fins de 1990.

Bernardo Sorj afirma que o código de defesa do consumidor teve particular importância para o Brasil por criar um espaço de direito onde, embora as partes não sejam iguais, os setores dominantes possuem o interesse em levar as reclamações em consideração e geralmente não se encontram diretamente protegidas pelo Estado ou pelo sistema de convenções sociais que assegura a impunidade dos grupos dominantes.

O autor ressalta que o código de defesa do consumidor teve grande importância para a sociedade brasileira, pois esse movimento demonstrou um mecanismo de expressão da

cidadania, um forte canal de luta contra o patrimonialismo e a colonização do Estado por interesses empresariais.

Todo o processo de defesa do consumidor no Brasil mostrou-se altamente eficaz como canal de expressão da luta por direitos de cidadania, mas existem três objeções, pontuadas por Sorj, em relação a uma supervalorização dos aspectos positivos do consumidor como fonte de cidadania: o consumismo faz com que grupos populares acabem gastando sua renda em produtos supérfluos, o que aumentaria a sensação de privação relativa e estimularia roubos e furtos; a ênfase dada ao mercado e ao consumo individual valoriza soluções individuais para problemas que seriam melhor equacionados coletivamente e; a importância que se dá à defesa do consumidor é uma forma de individualizar e isolar - associação como a ideologia da privatização de serviços públicos.

A democracia é um regime de governo estabelecido em constituição e adotado no Brasil, que, por sua vez, é um Estado caracterizado pela poder executivo separado do legislativo, no qual a população é representada. Fato este que muitas vezes, no pensamento de muitos, reduz o exercício da democracia apenas às eleições desses representantes.

Segundo Fábio Wanderley Reis (2004), a democracia no Brasil é bastante problemática pelo fato de considerar que a democracia plena só é possível com a garantia dos direitos civis, políticos e sociais. Saliencia o dilema de como os direitos civis (tais como o direito de ir e vir, de integridade física e material) e políticos (de votar e ser votado) podem ser efetivos quando a desigualdade social é gigantesca e o Estado não provê a todos a proteção devida, a garantia dos direitos sociais (tais como o acesso a bens de saúde, educação e segurança).

A deterioração do tecido social, a criminalidade e a violência urbana crescentes, segundo Fábio Wanderley Reis (2004), fazem valer uma característica da política brasileira chamada por ele de “ingovernabilidade hobbesiana”, ou seja, o aumento, a cada dia, de espaços onde a autoridade estatal não tem condições de se fazer valer de modo efetivo. O que gera o alheamento e distanciamento de grande parte do eleitorado nos assuntos políticos, além de uma preferência significativa da população por qualquer outra espécie de regime.

Em pesquisa realizada, no ano de 2002, segundo Fábio Wanderley Reis (2004), a proporção de brasileiros que declaram não saber o que significa a democracia ou simplesmente não respondem à pergunta a respeito é destacadamente mais alta que a dos nacionais de todos os demais países latino-americanos. Tais constatações têm certamente a ver com a grande desigualdade social brasileira e seus reflexos nas deficiências educacionais do Brasil, com reflexo nos valores e opiniões relativas à política.

A população percebe a inadimplência do Estado em relação a seus deveres e, por esse motivo, muitas vezes, o cidadão procura meios particulares para resolver seus problemas, por exemplo, compra um carro em vez de usar um transporte coletivo ou faz um plano de saúde em vez de usar o sistema público. Age individualmente ao invés de exigir o cumprimento dos deveres do Estado, que por sua vez, visam ações para o coletivo.

Os partidos políticos no Brasil historicamente sempre se inclinaram na direção do Estado, limitando sua busca de representatividade na sociedade civil aos momentos eleitorais e aos mecanismos vistos como os mais eficazes nestes momentos: o clientelismo, as relações de favor, o personalismo, etc. O autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política constituem obstáculos cruciais na constituição e também no funcionamento dos espaços públicos.

A autora Evelina Dagnino (2002) expõe a esse respeito preocupação se a democracia no país é efetiva no que tange aos espaços criados para a participação da sociedade civil em processos deliberativos. Enumera vários traços do funcionamento do Estado brasileiro que operam na direção de dificultar a democratização das decisões: o predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de “papelada”, a lentidão, a ineficiência, a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado, na medida em que são submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso à informação, entre outros.

A autora também analisa o papel relevante das ONGs. Dotadas de competência técnica e inserção social, são interlocutores “confiáveis” entre os vários possíveis interlocutores na sociedade civil, elas são freqüentemente vistas como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil. Principalmente em áreas sensíveis onde o Estado não tem qualificação suficiente, o apelo às parcerias com a sociedade civil é freqüente. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONGs, chamadas também de terceiro setor.

Apesar de sua importância no cenário de políticas públicas no Brasil, não se pode atribuir aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agente fundamental e principal na transformação do Estado e da sociedade. O que ela produz são políticas fragmentadas, setorializadas, pontuais, compensatórias, paliativas, etc. De qualquer forma, os espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil representam um avanço democrático precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente. A ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um

exercício autoritário do poder.

O pesquisador Fabián Repetto (2004), ao tratar da capacidade estatal, pressupõe uma análise do desempenho e da qualidade das políticas públicas com base em alguns questionamentos, tais como a relevância de serem desenhadas e implementadas com qualidade, coordenação, flexibilidade e inovação, bem como sustentabilidade e avaliação; de serem eficazes, eficientes e associadas à accountability; de promoverem equidade e legitimidade; ou se devem ser a combinação de tudo isso.

Afirma ainda que o Estado é mais que um ente burocrático, pois representa também uma arena política, em que se processam interesses e ideologias internas e externas da organização estatal, ou seja, a construção das capacidades em uma perspectiva institucional, seja para uma reforma ou para a implementação, não pode estar desvinculada de questões mais amplas, próprias da relação entre as diversas esferas que articulam o político com o administrativo em um contexto sócio-econômico e internacional. Segundo Repetto, isso justifica o fato da organização estatal possuir dois componentes fundamentais: a capacidade política e a capacidade administrativa.

Em relação à capacidade política, esta se interpreta como a capacidade dos governantes para problematizar demandas dos grupos majoritários da população, tomando decisões que representem e expressem os interesses e as ideologias dos mesmos. Os diversos níveis de governabilidade são mensurados através da relação dos atores sociopolíticos envolvidos no processo de tomada de decisões.

Em relação à capacidade administrativa de um Estado, Repetto, com uma vasta literatura sobre o assunto, assinala a necessidade e o desafio de manter organizações estatais a partir de uma gestão financeira de qualidade, relações de trabalho responsáveis e que visem a organização e a utilização de métodos adequados para um maior desempenho, tais como uma gestão de compras, auditorias e avaliações.

Além de incentivos materiais e simbólicos, o autor destaca a importância de se reconhecer e considerar os elementos informais da administração pública, que se referem tanto a seus aspectos negativos, como o aumento dos custos de transações burocráticas nos casos de corrupção, fraude, influência política, *rent-seeking*, ineficiência; quanto aos aspectos positivos, que permitem completar algumas ações que encontram diversos obstáculos na sua efetivação devido às regras existentes.

Ao analisar o desenho institucional do Programa Bolsa Família - que conjuga uma agência federal (Caixa Econômica Federal) e as organizações de âmbito local (prefeituras) - os autores Jorge Neves e Diogo Helal (2007) fazem o questionamento de como este programa

pode ter dado certo.

A principal perspectiva desta questão decorre de um contexto histórico do Brasil caracterizado pelo clientelismo e pela corrupção, principalmente em âmbito municipal, o qual os beneficiários são cadastrados e acompanhados.

Os autores afirmam que se faz necessário discutir a questão institucional de acordo com o papel que a teoria sociológica atribui às instituições na explicação de questões relacionadas a problemas de ação coletiva, em particular o controle do que os economistas costumam chamar de *rent seeking*, terminologia que diz respeito à busca de benefícios econômicos por vias externas ao mercado.

Os cientistas sociais identificam as instituições como um possível instrumento de solução para o problema da ação coletiva, ou seja, quando os mercados se mostram ineficientes, a ação institucional evita o caos econômico. Todavia, Neves & Helal (2007) afirmam que as instituições evitam que a sociedade se desmantele, desde que haja algo para evitar que as instituições se desmantelem, pois, embora possam representar uma solução para o problema da ação coletiva, estão também sujeitas a ele. E, em relação a variação da corrupção governamental entre países, alegam que em grande parte é explicada pelo grau de espírito público de seus funcionários, não pela inteligência do desenho institucional, mas também pela moralidade e pelas normas sociais estabelecidas.

Uma outra perspectiva para o problema da ação coletiva é a burocracia estatal e a inserção social, nas quais de um lado o Estado moderno precisa ter um distanciamento da sociedade (insulamento burocrático) com a função de preservá-lo dos grupos de interesse (do *rent seeking*) para tornar-se menos poroso. E de outro lado a necessidade de intervir e propiciar incentivos que induzem investimentos dos capitalistas privados.

Segundo Neves & Helal (2007), a corrupção na relação Estado e sociedade continua a existir, porém, no fim das contas, as conseqüências da ação estatal mais promovem do que impedem o ajuste econômico e a transformação industrial. O mais importante é a qualidade da intervenção do Estado na sociedade e não mais àquela referente à quantidade da intervenção.

### **3.2 Implementação de políticas públicas**

A implementação de uma política é a fase de execução das atividades necessárias ao cumprimento de metas definidas no processo de formulação. Muitas vezes os problemas da implementação das políticas públicas, os chamados ‘desvios de rota’, não são problematizados na formulação. É necessário formulação, implementação e avaliação.

Segundo Menicucci (2007), a implementação envolve decisões que podem redirecionar a política definida formalmente, e nesse processo a questão da viabilidade política é crucial, dado que a sustentação política e a legitimidade da política são variáveis fundamentais para sua implementação. A autora, ao interpretar o processo de implementação da Reforma do Sistema de Saúde da década de 1990, tem como premissa demonstrar o quanto todo o processo é complexo e necessita do envolvimento dos diversos atores sociais e da capacidade governamental.

Em seu estudo, Menicucci (2007) faz uma análise das condições políticas de implementação da reforma. (políticas prévias e conjuntura internacional), além de uma análise do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e das políticas prévias sobre a capacidade governamental, o perfil dos usuários e os efeitos cognitivos (sustentabilidade política do SUS e rede prestadora de serviços).

Segundo a autora, as condições políticas demonstravam um novo papel do Estado e do mercado e o processo de democratização (saiu da ditadura e veio a CF/88), onde se formaram novos sujeitos políticos: membros da academia, movimento dos médicos, movimentos populares, parlamentares e outros.

Depois da adoção de planos de saúde privados fornecidos pelas empresas para alguns e de planos públicos para outros, apenas trabalhadores assalariados, trouxe segmentação e não favoreceu a constituição de uma identidade coletiva e de valores que enfatizassem a solidariedade e o igualitarismo que pudessem dar suporte à reforma que, por seu caráter redistributivo, demandaria coalizões mais amplas.

As características e evolução da rede prestadora de serviços de saúde criada na efetivação da política, segundo Menicucci (2007), evidenciaram que as conseqüências das decisões governamentais anteriores constituem entraves de natureza estrutural à efetivação de dispositivos constitucionais. As políticas estabelecidas a partir dos anos de 1960 forneceram incentivos e recursos que facilitaram a expansão da rede privada de prestação de serviços, o que teve como principal efeito a consolidação de uma forte dependência do setor privado para a realização de procedimento de maior complexidade.

A opção do passado pela compra de serviços, principalmente hospitalares, tendeu a ser readotada, na medida em que não se desenvolveram capacidades estatais para uma opção diferente. A forte penetração dos interesses dos prestadores de serviços privados nas instituições governamentais garantiu que esses interesses fossem protegidos, e não se desenvolveu uma ação reguladora que assegurasse a preservação do interesse público na compra de serviços.

A não configuração de uma assistência à saúde de fato universal, e sim um sistema híbrido, caracterizou o setor público como o maior comprador de serviços e impôs constrangimentos para a prevalência do interesse público, uma vez que é priorizada a lógica da oferta, e não a lógica da demanda ou das necessidades da população.

A partir de uma pesquisa realizada pela própria autora em 2003, sobre uma análise das imagens e opiniões sobre a assistência pública e privada, embora extraída de uma amostra não representativa (portanto, sem condições de generalização), sugere a hipótese de que essa percepção tenha como consequência o reduzido apoio da população ao sistema público, mesmo que no nível formal tais imagens e opiniões reproduzam a noção consagrada na CF/88 ao reafirmarem que a prestação de serviços de saúde é um direito que deveria ser garantido pelo poder público ao cidadão.

A falta de suporte político efetivo de categorias sociais relevantes no momento de implantação da reforma pode ser vista como um efeito da trajetória da política de saúde cujo resultado foi a configuração de um sistema dual, que segmentou os usuários a partir de sua inserção em cada um desses segmentos. Como uma das consequências dessa segmentação, constituíram-se preferências e representações sobre o público e o privado pouco favoráveis ao SUS.

Os prováveis usuários do SUS, os segmentos excluídos da assistência privada, seja pela menor renda ou pela forma de inserção mais precária no mercado de trabalho, não demonstraram capacidade de mobilização que pudesse dar sustentação à reforma, que, por suas características redistributivas, demandaria coalizões mais amplas, particularmente em uma situação institucionalizada de diferenciações e privilégios.

Os princípios do SUS conseguiram ser definidos como política de governo em função de uma conjuntura privilegiada, caracterizada pela redemocratização, mas sua implantação se deu em um quadro político dominado por forças políticas conservadoras e em contexto marcado pela perda de apoio e legitimidade de políticas sociais universalistas e pela valorização do mercado em detrimento da ampliação da esfera de atuação do poder público.

*“É perceptível o caminho prático da intersectorialidade progressiva: novas demandas, novas lacunas, novos e diferentes parceiros para supri-las. Como ações que pedem mais encadeamentos em seu próprio processo. Os acúmulos soam consistentes, neste percurso, também pelo fato de se tratar de um percurso agregador, pela atratividade de projetos que mostram êxito e se tornam desencadeadores, pelas capacidades de ampliar o espectro de questões em jogo, envolver novos ‘stakeholders’ e fomentar a receptividade ativa das pessoas dos lugares (beneficiários, clientes ou protagonistas)”.*(SILVEIRA; BOCAYUVA; ZAPATA, 2002, p. 258)

Silveira, Bocayuva e Zapata (2002) afirmam que o território local é o espaço onde as políticas e projetos públicos podem se integrar e onde a participação da sociedade favorece o controle social sobre o desenvolvimento, constituindo-se como *locus* privilegiado da formação do cidadão. Participação significa tomar parte das decisões e responsabilizar-se pelas decisões tomadas: os cidadãos são responsáveis pelo interesse público e, ao mesmo tempo, sujeitos do processo de mudanças. Uma nova concepção de gestão pública compreende também a participação como uma possibilidade de favorecer a criatividade, a gestão de conflitos, a cooperação, a integração e o controle social das ações no âmbito local.

Ao tratar das tendências na gestão de políticas sociais, Telma Menicucci (2006) afirma que a mudança na forma de atuar tem implicações também nas estruturas organizacionais que, em princípio, devem expressar a intenção de articular os diversos segmentos da organização governamental, privilegiando a integração. Para a autora, a integração e coordenação das ações pressionam para mudanças nas estruturas tradicionais de governo em dois sentidos principais: substituir as estruturas funcionais e piramidais – que refletem a especialização de saberes e modos de intervenção - por estruturas matriciais mais flexíveis, que permitam a coordenação constante em todos os níveis, e substituir órgãos segmentados por áreas de conhecimento e atuação por órgãos que tenham como missão melhorar as condições de vida da população em áreas delimitadas geograficamente.

Segundo Menicucci (2002), um ponto de partida é o diagnóstico de que os problemas que são objeto das diversas políticas setoriais são interligados e interdependentes e se reforçam mutuamente. Dada a complexidade da realidade, as políticas públicas precisam se ajustar à natureza estrutural dos problemas sociais para, de fato, conseguir algum impacto sobre eles. Com esse diagnóstico, têm ganhado força a proposta de integração das políticas sociais por meio de uma integração intersetorial e interinstitucional no desenho, implementação e gestão de políticas sociais.

Já a segunda fase de implementação, a de “análise”, consiste na compreensão mais profunda do problema, através do seu estudo de forma mais detalhada. O conhecimento minucioso das ocorrências dos fatos, sua distribuição espacial e temporal, bem como suas possíveis causas, são de grande importância para a etapa de intervenção, que visa o enfrentamento de problemas relacionados a complexidade da ordem social e dos problemas relevantes para os cidadãos através da integração entre as políticas e de ações intersetoriais.

Em um trabalho realizado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de São Paulo (UNICAMP), que discute um conjunto de conceitos

analiticamente relevantes para a compreensão do *policy cycle*, e em particular, do lugar da implementação de políticas como o “elo perdido” da análise da ação governamental, os doutores em ciência política, Pedro Luiz Barros Silva e Marcus André Barreto de Melo (2000) afirmam que o contexto institucional e organizacional brasileiro destaca-se por sua complexidade e forte diferenciação funcional, e principalmente, os problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais.

As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais - senão a variável central - para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação revelou-se, portanto, o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental. (MELO e SILVA, 2000, p.3).

Para Pedro Silva e Marcus de Melo (2000) a implementação de políticas corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vista à obtenção de metas definidas no processo de formulação. Na visão clássica da ação governamental, a implementação de políticas representa um jogo de uma só rodada, na qual é implementada de cima para baixo, a chamada perspectiva *top down*.

Mesmo considerando os efeitos retroalimentadores da implementação na análise do *policy cycle*, os autores afirmam que a perspectiva simples e linear não problematiza as condições de formulação das políticas, ou seja, a formulação é vista como uma atividade relativamente não problemática (com diagnóstico correto, recursos informacionais e modelo causal válido).

Pedro Silva e Marcus de Melo (2000) afirmam que a implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores, onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre atores são objeto de barganha. A análise empírica de políticas públicas revela que os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis, tais como as limitações derivadas da complexidade dos fenômenos sociais e do conhecimento dos implementadores sobre a sociedade, relacionados também à limitação de tempo e recursos; e as limitações sobre a visão da esfera política essencialmente negativa, na qual o formulador considera que as influências políticas supostamente minam a racionalidade técnica dos planos e programas.

Segundo Pedro Silva e Marcus de Melo (2000), é necessário se ter uma visão estratégica dos problemas de implementação incorporando questões críticas como a viabilidade política de políticas e os problemas de coordenação interorganizacional. A

implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só “implementadas”, o que gera a constituição de uma fonte de informação e a criação de novas políticas.

Conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambigüidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores de política tomem decisões relevantes para o sucesso da política e com isso tenha um aprendizado em relação a ela.

A idéia da avaliação como instrumento de correção de rota deve ser substituída pela noção de avaliação como *policy learning*: o aprendizado na implementação de uma política pública. A implementação e avaliação de políticas devem ser entendidas como testes de modelos causais sujeitos à corroboração ou ao abandono.

O *policy cycle* deve ser visto como um campo estratégico no qual se observa uma relativa indistinção entre não só os implementadores e os formuladores, mas também a população meta de um programa. Sendo importante enfatizar que a implementação de uma política quase nunca está a cargo de uma organização apenas, mas de um campo interorganizacional, pois dependem das redes de agentes públicos e, cada vez mais, de agentes não governamentais.

Pedro Silva e Marcus de Melo (2000) afirmam que contribuições literárias recentes têm enfatizado a importância de se incorporar os *stakeholders* - grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados - ao processo de formulação e implementação de políticas. Nesse sentido, tem-se revelado fundamental os mecanismos de *ownership* da política por setores estratégicos e que lhes dêem sustentação política e legitimidade.

O desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre tais atores. Sem tais atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade. (MELO e SILVA, 2000, p.13).

O *policy cycle* é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação a política, além dos “nós críticos” que representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam.

A implementação passa a estar fortemente imbricada em estruturas de governança,

entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e a negociação.

Quando as noções de um núcleo racional formulador de propostas a serem implementadas dão lugar a mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva, ou seja, a implementação enquanto aprendizado e articulada em uma rede de agentes constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas. (MELO e SILVA, 2000, p.16).

## **4 CULTURA POLÍTICA E A IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)**

### **4.1 Política de Assistência Social no Brasil**

Diferentemente dos períodos anteriores no Brasil, a década de 1980 foi marcada por atos históricos que colaboraram para a institucionalização da assistência social focada na garantia dos direitos. Foi considerada uma década perdida economicamente, mas que, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, avançou sistematicamente no âmbito da assistência social.

A assistência social, na busca da superação do assistencialismo, passa a ser uma política de proteção social garantida nos artigos 203 e 204 da Constituição de 1988, quando se torna uma política do tripé da seguridade social, juntamente com a previdência social e a saúde. Configurou-se, neste momento, como uma política universal, ou seja, uma política pública que assiste a quem necessitar, independentemente de contribuição. Além de possuidora de orçamento próprio e ser uma política descentralizada e participativa.

A partir de então, a assistência social brasileira deixou de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transformar-se em direito ativo ou positivo, da mesma forma que os demandantes dessa assistência deixaram de ser meros clientes de uma atenção assistencial espontânea - pública e privada - para transformarem-se em sujeitos detentores do direito à proteção devida pelo Estado. (PEREIRA, 1996, p.100)

Esse período foi caracterizado pela transição dos governos militares para os governos civis. Momento de ampliação sistemática do processo de democratização do Estado, que sofreu uma reorganização política e passou, por lei, a ser o responsável pela garantia de acesso à assistência social.

Contudo, em pleno processo de implantação dos termos estabelecidos na Constituição e, conseqüentemente, de avanço no desenvolvimento social, o Brasil tornou-se o mantenedor de uma orientação de desenvolvimento econômico, baseada no Consenso de Washington, que desestruturou os sistemas de proteção social vinculados à responsabilidade do Estado, para que os mesmos sejam geridos pela iniciativa privada.

Neste momento, em que os direitos sociais se transformam em serviços vendidos no mercado, os quais passam a ser utilizados somente por aqueles que podem pagar por eles, percebeu-se a necessidade de assegurar a efetividade das políticas de proteção social do país. No âmbito da assistência, fez-se necessário regulamentar os artigos 203 e 204 do contrato social brasileiro e concretizar os direitos sociais relativos a ela. E é com este objetivo que é criada, em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

A lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, assegura os direitos declarados na Constituição e exige o acesso das camadas mais pobres da população aos serviços sociais, tais como a saúde, a educação e o emprego. Mas é a partir de 1994 que iniciou um amplo movimento de implementação das determinações contidas na LOAS em todo o território nacional, pois considera-se que não se tratava mais de discutir o que era assistência social, mas de cumprir, integralmente, o que as leis, normas e procedimentos determinavam, partindo do pressuposto que tratava-se de um direito constitucional.

A essência da LOAS pode ser expressa como política de seguridade social não contributiva, de responsabilidade do poder público em conjunto com a sociedade civil. A lei dispõe sobre o conjunto de benefícios, serviços, programas e projetos que devem estar articulados entre si numa perspectiva de potencialização de seus resultados.

As diretrizes da descentralização político-administrativa das ações, com comando único em cada esfera de governo, da participação popular e da primazia da responsabilidade do Estado, balizam a Política e comprova que a LOAS altera, radicalmente, o modelo tradicional de assistência social no Brasil.

Com o objetivo de definir os objetivos, funções, usuários, ações e prioridades da política, em 1995 foi elaborada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que foi revista e aprimorada em 1998 e em 2004. Esta última versão, vigente nos dias atuais, buscou incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política do Estado.

A PNAS/ 2004 define que os destinatários da assistência social são os segmentos excluídos involuntariamente das políticas sociais básicas e das oportunidades de acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade. Determina que a proteção social tenha como referência

o indivíduo, suas condições sociais e a proteção à família.

No mesmo ano da consolidação da Política Nacional foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que acelerou e fortaleceu o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que foi regulamentado, no mesmo ano, com a Norma Operacional Básica (NOB).

O SUAS estabelece a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

O Sistema Único de Assistência Social regulamenta o respeito à diversidade das regiões e reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais, que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão, devem ser consideradas no planejamento e execução das ações.

A PNAS e o SUAS introduziram mudanças profundas nas referências conceituais da estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações da política de assistência social. Neste momento houve redefinições relevantes no marco teórico: a incorporação da matricialidade familiar, pois anteriormente o atendimento era concebido ao indivíduo isoladamente; da dimensão socioterritorial, que promoveu um acompanhamento mais próximo da realidade de cada local; da renovada concepção do significado dos serviços socioassistenciais, que passaram a ser trabalhados articuladamente; e dos modos de estruturação hierarquizada das proteções básica e especial, com níveis diferenciados de complexidade e, conseqüentemente, de atendimento.

A proteção social de assistência social prevista no SUAS, organizou os serviços socioassistenciais por níveis de complexidade: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Tais ações podem ser realizadas diretamente por organizações governamentais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de assistência social.

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços

públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social.

A proteção social especial tem por objetivos prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. A proteção especial é dividida em média e alta complexidade.

Como o objetivo do presente trabalho é exemplificar o tema proposto com a exposição do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), é importante salientar que se trata de um equipamento referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção básica e, por este motivo, é uma política pública que tem como objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação aos direitos de cidadania.

Os serviços oferecidos no CRAS possuem caráter preventivo, protetivo e proativo, bem como assumem como fatores identitários dois grandes eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): a matricialidade sóciofamiliar e a territorialização.

A matricialidade sóciofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social. Essa centralidade deve-se ao reconhecimento, pela política de assistência social, da responsabilidade estatal de proteção social às famílias, apreendidas como núcleos sociais básicos de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social, bem como são consideradas detentora de espaços privilegiados e insubstituíveis de proteção e socialização primárias dos indivíduos.

Como a assistência social também compreende a família como um espaço contraditório, marcado por tensões, conflitos, desigualdades e, até mesmo, violência, ao eger a matricialidade sóciofamiliar como eixo do SUAS, a família é enfocada em seu contexto sociocultural e econômico, com composições distintas e dinâmicas próprias. Essa compreensão busca superar a concepção tradicional de família, o modelo padrão, a unidade homogênea idealizada, e acompanhar a evolução do seu conceito, reconhecendo que existem arranjos distintos, em constante movimento e transformação.

Outro elemento determinante para o desenvolvimento de serviços destinados às famílias é o reconhecimento que elas têm de suas características, identidades culturais, interesses, necessidades e potencialidades distintas e que sua composição pode apontar

demandas específicas. Assim, o fortalecimento dos vínculos familiares e a defesa e promoção do direito à convivência familiar e comunitária, finalidades da política da assistência social, são um grande desafio. Para responder a esse desafio, o SUAS estrutura-se buscando apoiar a família nas suas funções de proteção, socialização, aprendizagem e desenvolvimento das capacidades humanas, assumindo como pressuposto fundamental que o usuário de seus serviços ou benefícios não pode ser desvinculado do seu contexto familiar e social. Isto é, a política de assistência social reconhece que somente é possível tecer uma rede de proteção social ao se compreender os determinantes familiares de uma situação de vulnerabilidade social.

A territorialização refere à centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco sociais, bem como para seu enfrentamento. A adoção da perspectiva da territorialização se materializa a partir da descentralização da política de assistência social e conseqüente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários.

Isso aumenta sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território.

O CRAS desenvolve, obrigatoriamente, a gestão da rede socioassistencial de proteção social básica do seu território e oferta do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), independentemente das fontes de financiamento (se municipal, federal e/ou estadual).

A oferta do PAIF viabiliza o encaminhamento dos usuários para os serviços (no CRAS ou no território) e disponibiliza informações – sobre demandas a serem respondidas e potencialidades a serem fortalecidas - que contribuem para a definição de serviços socioassistenciais necessários. Por outro lado, a gestão da proteção básica no território assegura que a ação com a família, exercida por meio do PAIF, seja o eixo em torno do qual os serviços locais se organizam e que os encaminhamentos feitos pelo CRAS tenham efetividade e resolutividade.

A implementação do CRAS é uma estratégia de descentralização e hierarquização de serviços de assistência social e, portanto, elemento essencial do processo de planejamento territorial e da política de assistência social do município. No próximo tópico verificaremos a relação que a implementação deste equipamento social possui com a cultura política e o conteúdo exposto a partir desta pesquisa bibliográfica.

## **4.2 Cultura Política e a implementação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)**

Na atualidade é bastante recorrente a teoria possuir um grande distanciamento da prática e, em se tratando de políticas públicas, a situação não é diferente. Em quase duas décadas após a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) constata-se que o processo de implantação dessa nova matriz não é tarefa simples, mas se torna ainda mais complexa em ações conservadoras e que não promovem uma mudança na efetividade da política.

Nos municípios se materializa a contradição existente entre a garantia formal dos direitos sociais aos cidadãos e a insuficiência dos serviços e políticas sociais disponibilizados para o atendimento à população. Tanto no campo de concepção, quanto na ação, ainda convivem no Brasil visões diferenciadas sobre assistência social. Há aqueles que se comportam como se não existisse a CF/88 e a LOAS (bem como os demais documentos que regulam a política), mantendo a política no patamar do clientelismo e da barganha, com os mesmos programas e ações já implementados antes da mudança constitucional.

Existe ainda uma corrente que adere aos padrões formais de organização previstos nas leis vigentes, mas não fomenta mudanças da concepção que a assistência social é uma política para pobres, de caráter imediatista, que atua sob pressão das demandas emergentes. Tal corrente repudia a assistência social enquanto política legítima de desenvolvimento social, considerando-a como medida paliativa e compensatória aos desequilíbrios econômicos e sociais.

A implementação da assistência social descentralizada nos municípios brasileiros passa necessariamente pela superação de tais concepções, a fim de alcançar a formação de um consenso político – ainda que relativo – que justifique e dê sustentação aos novos paradigmas existentes na legislação social em vigor. Na esfera local, os municípios sofrem com os efeitos da modernização econômica, através de expressivos aumentos nos índices de exclusão econômica e social entre seus habitantes. Entretanto, os municípios brasileiros ficam impossibilitados de ampliar o sistema de proteção social, devido a ausência de autonomia financeira e pela necessidade de equilíbrio orçamentário.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) é exemplo emblemático dos efeitos desse quadro na assistência social, pois, apesar dos avanços identificados a partir de sua aprovação, como a construção de uma nova dinâmica de gestão da política, o impulso reformador foi suficiente para inscrever uma concepção moderna de assistência social na

Constituição Federal de 1988 e para produzir uma legislação orgânica racionalizadora, ainda que ambígua do ponto de vista da redistribuição de competências e funções. Entretanto, esse pensamento não se estabeleceu no patamar do poder executivo que, quase sempre, continua a conceber e fazer uso da política assistencial como moeda de troca de acordos políticos e como recurso de patronagem e de escambo eleitoral. (Almeida, 1995, p. 100).

A mesma autora afirma ainda que

as características do aparato institucional da assistência social, não são as mais propícias ao surgimento de uma cultura organizacional reformista e racionalizadora. Parecem antes favorecer as resistências corporativas e burocráticas à mudança, tanto no plano federal quanto nos demais níveis de governo. (Almeida, 1995, p. 101).

A implementação efetiva do modelo de gestão da assistência social, pensado na perspectiva de uma cultura democrática e imbuído de um perfil universalista e redistributivo de atendimento à população, é tarefa complexa, pois, ao lado de proposições legais e práticas inovadoras, parecem conviver mentalidades e valores típicos das culturas de traço conservador, que estimulam ações emergenciais e de caridade aos pobres.

No Brasil, a eliminação do regime autoritário não significou a superação dos altos níveis de elitismo e clientelismo que caracterizam o estilo de fazer política no país. É nesse sentido que distintas culturas políticas não só atravessam as ações coletivas dos grupos sociais, como incidem nos sistemas de proteção social. No caso da assistência social, essas culturas apresentam características que, de um lado, favorecem a "transição" para um modelo participativo, e, de outro, impedem sua consolidação, na medida em que mantêm atitudes e práticas perpetuadoras do clientelismo.

As culturas democráticas e clientelista podem ser apontadas como aquelas que mais incidem no conjunto dos elementos que compõem a assistência social. Os elementos que definem a LOAS apontam para uma perspectiva democrática e participativa, mas convivem no cotidiano da assistência social, principalmente na esfera municipal, com tendências que paralisam a consolidação de uma cultura política democrática na assistência social.

A perspectiva democrática e participativa da assistência social, sob a qual a LOAS foi pensada, implica uma gestão negociada e articulada entre união, estados e municípios, com definição de atribuições e comando único em cada uma dessas esferas de governo, bem como a organização e o efetivo funcionamento de instâncias paritárias e deliberativas de gestão, por meio dos conselhos de assistência social nesses três níveis de poder.

Os conselhos de assistência social possuem a função de representar a sociedade civil organizada, através de entidades prestadoras de serviços assistenciais e de assessoria, organizações dos usuários e organizações dos trabalhadores. Muitas vezes funcionam apenas no papel e não possuem uma representatividade efetiva da população.

A incidência do clientelismo na assistência social, por fim, pode ser caracterizada como decisiva, no sentido de imprimir a essa política uma cultura que fragiliza a idéia do direito e fortalece a idéia da dádiva e do favor.

Todo o contexto histórico da assistência social demonstra o quanto o clientelismo relaciona-se com o assistencialismo e legitima a assistência social como ação emergencial e restrita aos pobres, carentes e desassistidos de toda sorte. Os quais necessitam do apoio moral da sociedade que, imbuída do desejo de socorrê-los da miséria e da pobreza, termina confirmando sua submissão e dependência uma lógica legitimadora das desigualdades.

A gestão da assistência social, sob esse enfoque, como não poderia deixar de ser, é desarticulada e fragmentada, e seus efeitos se reduzem a ajudas e concessões pontuais e descontínuas que, longe de superar a miséria, podem reproduzir uma forma de relação clientelista entre ricos poderosos e pobres desafortunados. A estes não cabem direitos, mas restam favores de protetores e provedores privados que, muitas vezes, munidos de poderes e recursos públicos, deles podem se apropriar como forma de controlar e manter sua rede de clientela.

Em tempos de crise social e exclusão, as necessidades sociais transformam-se em moeda de troca para a obtenção de favores, alimentando esse ciclo hostil que inviabiliza o caráter público e afiançador de direitos da política de assistência social, e estimula ações efêmeras da rede privada, junto aos necessitados.

A implantação do SUAS exige romper com essa cultura que historicamente imprimiu às ações da assistência social um caráter de dádiva, clientelismo, favor e subserviência. É uma tarefa que, de fato, exige delimitar o seu campo de ação e seu trânsito: da ajuda, da caridade, para o campo dos direitos; da focalização e da segmentação para a universalização dos acessos; da responsabilidade moral para a responsabilidade estatal.

O grande desafio relaciona-se ao novo modelo de gestão estabelecido para a assistência social, a articulação dos serviços com os benefícios socioassistenciais, com base no território, realizada por intermédio do CRAS, que é um equipamento público estatal onde deve ser realizado o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) e a vigilância social dos seus territórios.

O CRAS, como dito anteriormente, configura a proteção social básica do município, sendo considerado a porta de entrada do SUAS e também a contra-referência essencial para os serviços da proteção social especial. Deve ser organizado de forma a contribuir com a participação dos usuários: famílias, seus membros e indivíduos residentes na área de abrangência.

Outro desafio colocado para a gestão cuja importância não é menor, é a mudança do modelo que, hoje, retira as pessoas da convivência familiar e comunitária, para um modelo que garanta esta convivência.

Para que esta política pública possa ser consolidada, ela precisa de uma participação mais efetiva dos governos estaduais, não apenas na oferta de serviços de referência regional, mas também em apoiar, co-financiar, acompanhar, monitorar e avaliar os serviços socioassistenciais executados pelos municípios de seu território de abrangência. Essa participação é necessária, sobretudo, na organização de consórcios públicos, no fluxo dos usuários e na estruturação dos sistemas municipais.

O co-financiamento para a política de assistência social é um último desafio que merece ser destacado, pois para a efetivação do SUAS é necessário acompanhar a maneira como as despesas na política são realizadas e se distribuem, e o grau de co-financiamento de estados, distrito federal e municípios.

O financiamento da política de assistência social no Brasil foi marcado por práticas que reforçaram a omissão do poder público, principalmente dos governos de estados, na oferta de serviços, programas e projetos socioassistenciais como direito do cidadão e dever do estado. Os gastos com a assistência social no Brasil são concentrados principalmente na esfera federal (72%) e nos municípios (19%). Enquanto os estados contribuem apenas com 9%.

As políticas sociais existem, mas são limitadas, por não atingirem o cerne das questões que justificam a sua implementação. São ações que apenas minimizam, sem ter como objetivo solucionar a grande problemática posta historicamente no Brasil, pois os interesses sociais estiveram em segundo plano, a mercê da economia de um país em desenvolvimento.

Atualmente, percebe-se que as práticas de caráter emancipatório e que visam à autonomia dos cidadãos, estão muito distantes da realidade vivida, pois o que é fomentado a todo instante, no que tange a legitimação da sociedade às ações do Estado, é que estas são pautadas por aspectos quantitativos e não qualitativos. O Estado, auxiliado pela mídia, divulga aos indivíduos a quantidade de estabelecimentos públicos que foram construídos e as ações que foram efetuadas, mas não buscam mostrar as práticas cotidianas e a efetividade destas ações.

A sociedade em geral se deixa enganar por uma cultura que considera que o que é ofertado, mesmo sendo o mínimo, já é satisfatório. Pois, aqueles que não possuem acesso aos serviços, quando os têm, mesmo que de maneira precária, já acreditam que seja o suficiente.

No que diz respeito às ações da política de assistência social, a situação também é bastante caótica. Além de satisfazer a população com serviços precários e que apenas minimizam a situação manifestada, a assistência é vista pela população demandatária como ações de favor, e esta se contenta com o que é oferecido, por não ter consciência que aquele serviço prestado é um direito que ela não tem acesso efetivo a ele.

Verifica-se que as unidades de atendimento socioassistenciais têm aumentado vertiginosamente com o passar dos anos e o governo federal e municipal tem demonstrado grande interesse político em apresentar a criação desses novos equipamentos sociais. No final do ano de 2009 o MDS divulgou como avanço da assistência social o número crescente de unidades públicas implementadas em todo o país com o objetivo de atender famílias e indivíduos em situação de risco, de vulnerabilidade social ou violação de direitos.

O MDS apresentou que os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) somavam, até dezembro de 2009, 5.812 equipamentos, sendo que eram 4.049 em 2007. Já os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) ampliaram de 982, em 2008, para 1.224 unidades, distribuídas em 1.100 municípios. Pelo levantamento, 4.327 cidades possuem CRAS - 2.106 deles estão localizados no nordeste, 1.977 no sudeste, 888 no sul, 486 na região centro-oeste e 355 na região norte do país.

A implementação do CRAS, por ser a “porta de entrada” da assistência social nos municípios de acordo com o SUAS, acaba também sendo vantajosa para campanhas eleitorais ou para favorecer algum partido, pois a existência de um equipamento de proteção social como este, faz com que a comunidade local estabeleça um vínculo e uma “dívida eleitoral” para com um determinado candidato.

O mais preocupante é o fato que esta comunidade local muitas vezes considera que esse equipamento é um local de práticas emergenciais, de caridade e de beneficência, pois apenas busca tal serviço para a concessão de uma cesta básica, de um benefício de transferência de renda ou outro benefício material. Dessa forma, a população perde a referência que o CRAS é um local de garantia de direitos socioassistenciais, com foco no desenvolvimento social, fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e emancipação do indivíduo.

Tal percepção dos usuários da assistência social deve-se muito pelo histórico desta política pública, mas também pela manutenção dos gestores municipais, e até mesmo dos

executores da política. Estes ainda mantêm a concepção assistencialista e da execução de práticas irregulares às propostas pela legislação vigente, devido à falta de informação, à subordinação principalmente pelos membros do poder executivo e legislativo, à falta de estrutura física e de recursos humanos, entre outros significativos fatores que impedem a efetivação da política e, conseqüentemente, da percepção em relação à mesma.

A implementação do CRAS nos municípios enquadra-se muito mais como um objeto de um jogo político e não da real demanda e desejo da população. Esta possui dificuldades para entender o objetivo deste equipamento social e o que ele pode favorecer para a transformação da realidade em que vive.

A formulação do CRAS foi bastante objetiva, mas possui um grande distanciamento prático para a sua implementação. Trata-se de uma política pública pronta no papel, que estabelece sua implementação em um território de referência, com o objetivo de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, e principalmente o acesso da população aos direitos de cidadania. Mas não possui nenhuma forma específica de participação da população no processo de formulação e execução das ações, que fica a critério do gestor municipal e dos profissionais.

Um outro ponto negativo para a efetivação desta política relaciona-se à falta de um diagnóstico preciso da realidade social, bem como um mapeamento das demais políticas existentes no município. Isto dificulta o trabalho dos profissionais em prestar um atendimento mais qualificado à população, que permanece sem o acesso devido aos seus direitos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste estudo bibliográfico foi possível concluir que a efetivação dos direitos sociais via a implementação das políticas públicas no Brasil possui importante relação com a cultura política dos brasileiros e com o processo democrático do país.

As características do conceito de cultura política foram apresentadas por parâmetros tanto culturais como econômicos, e trouxeram a conclusão que os valores, crenças e percepções que a população possui em relação à política são influenciados tanto pela cultura em si, como pelo acesso à educação e à informação, á qual a maioria dos eleitores brasileiros possui acesso precário, manipulado ou inexistente. Apenas uma pequena parcela populacional possui acesso digno aos serviços sociais, pois utilizam e pagam por serviços fornecidos pelo setor privado.

Uma conclusão explícita no estudo apresentado aponta que a corrupção política é o principal fator que condiciona a percepção da população em relação à política e afeta negativamente o acesso à participação social e aos direitos de cidadania.

A cultura política no país, caracterizada pela não participação do público de massa - destinatários das políticas públicas existentes na atualidade - representa um retrato histórico da transição da ditadura para a democracia, bem como do surgimento da cidadania no país, que não foram conquistas da sociedade em geral, mas resultado dos interesses do Estado e das elites políticas.

A trajetória da política de assistência social ilustrou a realidade das políticas públicas no Brasil em geral, que demonstra ter avançado em prol da garantia dos direitos, mas ainda são insuficientes para uma mudança efetiva na realidade da população e para a consolidação da democracia.

Com o exemplo da política de assistência social e o conteúdo exposto neste trabalho, podemos concluir que as políticas públicas existentes no país são muito bem formuladas teoricamente, mas a execução prática deixa a desejar e não proporciona uma mudança efetiva na realidade da população. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é mais uma política pública que ainda deixa a desejar e perpetua o sentimento que a assistência social realiza apenas ações pontuais e emergenciais.

A falta de acompanhamento das famílias atendidas e a falta de ações focalizadas nas reais demandas da população - que transcende a concessão de bens materiais tais como uma cesta básica, um leite ou algum material de construção - não fomenta uma mudança da percepção dos brasileiros do que é a assistência social no país.

O CRAS é um equipamento estatal que está frequentemente sendo usado para arrecadar votos nos locais de atuação, seja pela concessão de bens materiais ou mesmo por ações de tutela e caridade à população atendida. Esta possui uma cultura política caracterizada historicamente pela descrença e falta de confiança nas ações governamentais que prejudica a obtenção de resultados efetivos das políticas públicas existentes no país.

Por outro lado, a apatia e falta de interesse pela política decorrentes da falta de confiança e da percepção de que a corrupção está inerente às ações governamentais, traduz conseqüências ligadas às características das políticas públicas atuais, tais como o Centro de Referência de Assistência Social, que possui, em sua maioria, pouca inclusividade social e participação popular.

O fato da política pública não ser formulada de forma conjunta com os demandantes da política dificulta a participação da sociedade no momento da sua implementação. As políticas públicas permanecem com as características de serem criadas de cima para baixo, sem a provisão de espaços de participação efetivos e de possuir ações que não condizem com as reais necessidades da população.

Os espaços de participação devem ser independentes e abertos para escolhas e deliberações, mas também carecem de focalizar ações de controle contra práticas corruptas e que possam promover uma mudança na cultura política dos brasileiros.

Estas características das políticas públicas, acrescentadas com o atual sistema político explicitamente corrupto, acarretam um sentimento de impotência da sociedade que, de certa forma, aceita a corrupção, se mantém apática e desinteressada por assuntos relacionados à política e, conseqüentemente, se abstém de decidir sobre questões que afetam sua vida, tais como a efetividade das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e políticas sociais*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 10, n. 28, jun./ 1995. pp. 88-108.

AVRITZER, Leonardo; CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; MIRANDA, Geralda Luiza (Org.). **Cadernos de Assistência Social: trabalhador**. Belo Horizonte: Governo de Estado de Minas Gerais, 2006. 188p.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 18. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. 408p.

BRASIL, Lei n. 8742, de 07 dez. 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: dez.1993. 10p.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 236p.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidade*. IN: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364p.

FARIAS, Francisco Pereira de. *Coronelismo, clientelismo e a política de direita*. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo: Instituto Pólis, ano 3, n. 34, maio/ 2010. p.8.

INGLEHART, Ronald. *Cultura e democracia*. IN: HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. **A cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002. 460p.

JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos. *Cidadania e a questão urbana no Brasil: indicações na perspectiva de um projeto de cidades democráticas*. IN: ABRANCHES, Mônica; GODINHO, Maria Helena de Lacerda. (Org.) **Assistência social e cidade**. Belo Horizonte: PUC Minas/Instituto de Relações de Trabalho/PROEX/Observatório de Políticas Urbanas, 2006. 288p.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão de políticas públicas: estratégias para construção de uma agenda.** Trabalho apresentado no IX Congresso Nacional de Recreación Coldeportes / FUNLIBRE. Bogotá, COLÔMBIA: 2006. 13p.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *A implementação da Reforma Sanitária: a formulação de uma política.* IN: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. 397p.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Intersetorialidade: o desafio atual para as políticas sociais.** Pensar BH – Política Social / PBH; Edição temática, n° 3, maio/jul. 2002. pp. 10-13.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Público e privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetória.** Tese de doutorado, Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - UFMG, 2003. 402p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE Á FOME. **Norma operacional básica da assistência social – NOB/SUAS,** aprovada pelo conselho nacional de assistência social por intermédio da resolução n° 130, de 15 de julho de 2005, Brasília: jul. 2005. 94p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE Á FOME. **Política Nacional de assistência social – PNAS** aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução n° 145, de 15 de outubro de 2004, Brasília: nov. 2004. 59p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE Á FOME. **Sala de imprensa.** Disponível em <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/boletins/informativo-suas/015/015.html/view>. Acesso em 30 de maio de 2010.

MOISÉS, José Álvaro. *Corrupção política e democracia no Brasil contemporâneo.* **Revista Latino- Americana de Opinião Pública:** investigación social aplicada. Volume 1, n° 0, 2010. pp. 103 – 124.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia:** bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995. 301p.

MONTANER, Carlos Alberto. *Cultura e comportamento na América Latina*. IN: HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. **A cultura importa:** os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record, 2002. 460p.

NEVES, Jorge A. Barbosa; HELAL, Diogo H. *Como pode ter dado certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família*. IN: FAHEL, Murilo & NEVES, Jorge A. Barbosa (Org.) **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2007. 424p.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A assistência social na perspectiva dos direitos - crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996. 142p.

REIS, Fábio Wanderley. *Brasil: Estado e sociedade em perspectiva*. IN: REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira**. São Paulo: EDUSP. 2000. 416p.

REIS, Fábio Wanderley. *Dilemas da democracia no Brasil*. IN: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/ Editora UNESP. 2004. 414p.

REPETTO, Fabián. **Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social em América latina**. INDES. Série Documentos de Trabajo: jul. 2004. 50p.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A pós-revolução brasileira*. IN: JAGUARIBE, Hélio. **Brasil: sociedade democrática**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1985. 500p.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2ª ed.rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 1987. 89p.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. UNICAMP- Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Caderno nº 48, 2000. 17p.

SILVEIRA, C.; BOCAYUVA, C.; ZAPATA, T. *Ações integradas e Desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos*. IN: Spink, P.K., Caccia Bava, S. e Paulics, V. (orgs) **Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Polis/ Programa Gestão Pública e Cidadania - EAESP/FGV, 2002. 322p.

SIMAN, Ângela Maria. **Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão e como desafio prático**. Tese de doutorado, Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - UFMG, 2005. 348p.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. 166p.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; MORONI, José Antônio. *Corrupção se enfrenta com reforma política*. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo: Instituto Pólis, ano 3, nº 34, maio 2010, pp. 10-11.