

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

Danielle Fermiano dos Santos Gruneich

**DEMOCRACIA NO GOVERNO DO PRESIDENTE LULA: ANÁLISE DOS
INDICATIVOS DE POTENCIALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA
PARTICIPATIVA NO PLANO DE GOVERNO DO PRESIDENTE LUIS INÁCIO
LULA DA SILVA NAS ELEICOES DE 2002 E 2006.**

BRASÍLIA
2010

Danielle Fermiano dos Santos Gruneich

DEMOCRACIA NO GOVERNO DO PRESIDENTE LULA: ANÁLISE DOS INDICATIVOS DE POTENCIALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA NOS PLANOS DE GOVERNO DO PRESIDENTE LUIS INÁCIO LULA DA SILVA NAS ELEICOES DE 2002 E 2006.

Monografia de Conclusão de Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais como requisito para aprovação.

Orientador: Renato Moraes
Co-orientadora: Letícia Godinho.

BRASÍLIA
2010

Danielle Fermiano dos Santos Gruneich

DEMOCRACIA NO GOVERNO DO PRESIDENTE LULA: ANÁLISE DOS INDICATIVOS DE POTENCIALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA NOS PLANOS DE GOVERNO DO PRESIDENTE LUIS INÁCIO LULA DA SILVA NAS ELEICOES DE 2002 E 2006.

Monografia de Conclusão de Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais como requisito para aprovação.

Aprovado em (dia) (mês) e (ano)

BANCA EXAMINADORA

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

RESUMO

Neste caminho, o presente estudo buscou identificar, por meio de um método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, os indicativos de potencialização da gestão democrática participativa dos planos de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, referendados pelas eleições de 2002 e 2006. Para tanto, buscou-se sistematizar a evolução do conceito de democracia, participação, cidadania e representação para a definição de um referencial teórico e conceitos operacionais a serem empregados para analisar o cenário da gestão pública brasileira, no nível federal, nos referidos anos. Ao final, a autora propõe uma metodologia de classificação dos preceitos que indiquem ampliação da participação e mudança do enfoque da democracia (passando de baixa para alta intensidade), chegando a conclusão de que há, nos referidos planos, indicativos de potencialização da gestão democrática participativa, mas não resta clara a efetivação da uma mudança estatal.

Palavras chaves: democracia, participação, Lula, plano de governo.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. A DEFINIÇÃO DE DEMOCRACIA E OS ELEMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	8
2.1 A MITIGAÇÃO DO CONCEITO DE DEMOCRACIA	8
2.2. DESCONSTRUÇÃO DO ELITISMO DEMOCRÁTICO E DEMOCRACIA DE ALTA DENSIDADE OU DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	10
3. O ESTADO E A DEMOCRACIA NO BRASIL APÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	15
3.1 O BRASIL ANTES DA REDEMOCRATIZAÇÃO, SOB A PERSPECTIVA DA AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA.	15
3.2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	16
3.2.2 INDICATIVOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	19
3.3 O PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO, A REFORMA GERENCIAL DE 1993 E 1994 E A RETOMADA DA PARTICIPAÇÃO POLITIZADA	21
3.3.1 O modelo liberal de política e a teoria da escolha pública	21
3.3.2 Uma nova visão da sociedade civil	23
3.3.3 Alternativas à democracia de baixa intensidade e a perspectiva de novo rumo para o Estado Brasileiro	25
4. AS PROPOSTAS RELACIONADAS AO CONCEITO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NOS PLANOS DE GOVERNO DO PRESIDENTE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA NAS ELEIÇÕES DE 2002 E 2006	28
4.1 O PROGRAMA DE GOVERNO DA COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE – 2002.....	29
4.2 O MOMENTO POLÍTICO DA VITÓRIA ELEITORAL DE 2006 E7 O PROGRAMA DE GOVERNO DA COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO - 2006	32
4.3 OS ESPAÇOS PÚBLICOS EFETIVOS NO PERÍODO DE 2003 A 2009.....	35
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	41
ANEXOS.....	44

1. INTRODUÇÃO

O período compreendido entre 2003 até os dias atuais, em que o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Partido dos Trabalhadores – PT e aliados encontram-se à frente do Governo Federal, está sendo marcado por inúmeros chamamentos às conferências nacionais, pela criação e reestruturação de conselhos, pela redefinição de perspectivas de construção de políticas e, inclusive, pela capacitação de atores governamentais e não governamentais na temática da participação (como exemplo, a especialização da Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, os cursos de extensão vinculados à Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH, o curso de especialização do Ministério da Justiça – MJ oriundo da Conferência Nacional de Segurança Pública), entre outras iniciativas. Todas essas ações são tidas como instrumentos de fomento à participação dos cidadãos nas tomadas de decisões do Estado.

Historicamente, o PT criou ambientes propícios à participação em seus governos locais (Santo André, Porto Alegre, São Paulo), seja com a criação de conselhos, com a estruturação de orçamentos participativos ou mesmo com um relacionamento mais aprofundado com os movimentos sociais: estas formas de atuação estiveram ligadas ao processo de construção de alternativas de gestão participativa local.

Mecanismos que buscam a partilha do poder de decisão indicam a possibilidade de alteração do formato do Estado brasileiro, com a conseqüente mudança de foco na construção das agendas públicas. Passa-se da perspectiva da administração pública gerencial e de minimização do papel do Estado para a oportunização de espaços de troca de experiência e construção coletiva das políticas públicas, além do debate quanto ao direcionamento político da ação do Estado em geral.

Antes de analisar o que foi efetivamente realizado, é importante verificar o que foi proposto pelo candidato vitorioso e aceito pelo povo brasileiro como objetivo e

propostas de governo vencedor do pleito eleitoral. Assim, o presente estudo objetiva, a partir da análise da questão apontada, por meio de um método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, extrair os indicativos de potencialização de uma gestão participativa e democrática, nos planos de governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, referendados pelas eleições de 2002 e 2006.

Buscou-se, assim, a identificação das propostas relacionadas à democracia participativa, a partir de uma análise de cenário da situação do Estado e da democracia brasileiros nos referidos anos e a construção de um referencial teórico com a definição dos conceitos operacionais que serão empregados na metodologia, como forma de possibilitar o entendimento da análise realizada.

Evidenciando uma compreensão dedutiva, o trabalho sugere como pergunta proposta e sua definidora a seguinte: nos planos de governo do Candidato Lula, haveria indicações no sentido da proposição de estratégias de participação democrática, alterando, assim, a estrutura do Estado e da democracia? A pergunta proposta é considerada o primeiro passo para um estudo aprofundado sobre os caminhos da democracia participativa nos últimos anos no Brasil.

2. A DEFINIÇÃO DE DEMOCRACIA E OS ELEMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

2.1 A MITIGAÇÃO DO CONCEITO DE DEMOCRACIA

Os autores da chamada vertente da democracia participativa buscaram, principalmente no período pós-guerra, formular e estruturar uma crítica à concepção democrática elitista. Segundo essa vertente, a concepção hegemônica de democracia (concepção liberal-representativa) teria resignado o conceito de democracia a um mero método de escolha de governo.

Nesse sentido, democracia deixa de se relacionar ao princípio da soberania popular e passa a ser considerada mero “arranjo institucional para chegar as decisões políticas e administrativas” (SCHUMPETER *apud* SANTOS, AVRITZER, 2009, p.17):

(...) sua proposta é inverter a relação entre soberania e governo, ao propor uma doutrina na qual a população, ao invés de “escolher representantes que expressem as suas opiniões”, passe a “escolher os indivíduos que estariam tomando as decisões”.

Democracia, assim, é:

“ (...) um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas - legislativas e administrativas.” (SCHUMPETER *apud* PATEMAN, 1992, p. 12).

Para o referido autor, Schumpeter, o que importa é a luta competitiva pelo voto do povo (SCHUMPETER *apud* PATEMAN, 1992, p. 13). A participação política é mitigada à escolha de representantes, e deixa de ser considerada possibilidade de influenciar, em termos ampliados, o cotidiano da vida política.

A base para esta consideração é a impossibilidade de coexistir um “bem comum” ou a identificação de um único objetivo para a política¹. Neste cenário, a participação limitada e a apatia são positivas, já que minimizam o choque das discordâncias, ajustes ou mudanças (PATEMAN, 1992, p. 16).

Outro fator preponderante sobre o qual se baseou a referida construção foi a constatação do maior controle da burocracia sobre o indivíduo. A burocracia estatal é vista como responsável pela tomada de decisões sobre os encaminhamentos do governo. Neste aspecto, a democracia passa a ser apenas a manifestação do voto e as demais decisões ficam a cargo dos representantes eleitos e dos burocratas “preparados”.

Os autores desta vertente consideraram que se tornou impossível para pessoas comuns conduzir o Estado, havendo sim a necessidade desse ser administrado por “especialistas”, como na indústria moderna.

Schumpeter é um importante representante da teoria da escolha pública, uma das principais teorias que, por outro lado, fundamentam as teorias gerenciais contemporâneas. A teoria da escolha pública sugere assim um governo racional e uma elite tecnocrática como alternativas à irracionalidade da política, segundo a qual o insulamento dos núcleos tecnoburocráticos encarregados da formulação da política econômica garantiriam a estabilidade da ordem econômica e a liberdade individual frente aos governantes (BORGES, 2001, p. 171).

O povo faria uma opção consciente pelo controle burocrático, ao invés do controle popular. O modelo elaborado por Downs pode ser considerado complementar à argumentação básica feita por Schumpeter (BORGES, 2001, p. 162). Para ele, os

¹ Para Schumpeter *apud* Avritzer (2000, p.8), “não é possível determinar aquilo que seria o bem comum pelo motivo fundamental de que “para diferentes indivíduos e grupos o bem comum pode significar coisas diferentes”.

políticos apenas agem para conseguir renda, poder ou prestígio por meio dos cargos que ocupam no Estado. Por isso, buscam apoderar-se do aparelho do Estado por meio do processo eleitoral. O único modo de “respeitarem” o interesse público é estarem orientados a ganhar as eleições, não prestigiar a população².

Cabe, assim, ao cidadão verificar a lista de prioridades políticas colocadas pelos candidatos e escolher aquele que satisfaça requisitos racionais e que apresente uma plataforma que melhor se adéque a seus interesses.

Entretanto, as percepções acima descritas receberam severas críticas. Num primeiro momento, porque a burocracia não busca conhecer a sociedade civil. Esta não conseguiria, por isso, em última instância, dar respostas adequadas aos complexos problemas e demandas plurais apresentados na sociedade moderna.

Influenciaram esse debate as considerações sobre a perda do controle da tomada de decisões pelos cidadãos e o controle crescente do sistema democrático pela burocracia, além do rompimento (ainda que incipiente) da apatia política e do sentimento de usurpação da coisa pública.

2.2. DESCONSTRUÇÃO DO ELITISMO DEMOCRÁTICO E DEMOCRACIA DE ALTA DENSIDADE OU DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Um importante crítico do elitismo democrático, Guilherme O’Donnell, apresentado por Santos e Avritzer (2008), formulou um importante quadro conceitual, que

² No “mercado político”, grupos organizados privados vão atuar como intermediários entre os partidos e os eleitores, buscando moldar a vontade dos últimos segundo suas próprias ideologias e interesses. Os políticos, por sua vez, vão “vender” política pública que agradem a estes grupos em troca de apoio (votos e recursos materiais). Neste sentido, o jogo político tende a funcionar a favor dos segmentos mais bem organizados e bem posicionados em termos de renda (DOWNS, 1957; UDEHN, 1996 *apud* BORGES, 2001, p. 162)

nos permite utilizar para analisar as duas perspectivas antagônicas acima referidas: a elitista, que se apóia em uma baixa participação da população na política; e outra que valorizaria a participação política como elemento fundamental em regimes democráticos.

Assim, o conceito de democracia de baixa intensidade pode ser associado ao elitismo democrático, uma vez que o método representativo tradicional e a correlacionada apatia são instados como basilares no sistema político. Essa visão é considerada por Santos e Avritzer como hegemônica (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 22 e 23).

A democracia de baixa intensidade limita a participação popular à “formação de governo”. A participação fica restrita à escolha dos governantes em determinado período estabelecido (período eleitoral). A administração e a tomada de decisões ficam por conta da burocracia constituída e das elites, favorecendo a manutenção do *status quo*.

A democracia de alta intensidade apresenta-se, diversamente, como uma alternativa que busca “postular a reintrodução das arenas participativas e discursivas na política” (AVRITZER, 1996, p. 120).

Vários fatores de ordem histórica e social influenciaram a construção dessa concepção como também foram influenciados por ela: o aumento do nível de informação, a fissura do poder político, a tensão pós-guerra dentro do debate democrático, o estabelecimento de maior importância ao poder local, entre outros. Também a consolidação da democracia eleitoral na América Latina e a profunda insatisfação com os resultados dessas democracias em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política (DAGNINO, OLVERA, PANFICH, 2006).

Ademais, a população, em especial, a sociedade civil organizada³, quer participar ativamente do processo decisório, em especial, das políticas públicas apresentadas, exigindo do Estado a construção de alternativas que garantam essas pretensões. Vale destacar que a pretensão se dá para além da mera presença. A expectativa é pela partilha do poder⁴ de decisão das questões de Estado, em razão da influência efetiva no encaminhamento das questões públicas.

Nesse sentido, outro ponto ressaltado pela bibliografia trata do controle social, qual seja, o controle exercidos pelos cidadãos na implementação, execução e avaliação de resultados e impacto das ações do governo. Esse controle, entre outras coisas, é exercido de maneira importante em diversos espaços públicos onde a sociedade e o Estado dialogam, tendo este como seu foco principal de atuação. Há pois uma ligação estreita ligação entre participação e controle (PATEMAN, 1992, p. 35).

2.3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E A TEORIA PARTICIPATIVA.

Diversos autores defendem a ampliação da participação do cidadão na vida política de seu país. Participação esta que se dá em diversas esferas e âmbitos; tanto por meio do sistema representativo tradicional, no momento eleitoral, como nas ações de sua comunidade, na defesa de uma categoria, na demarcação e ocupação de espaços

³ Para Coutinho (2005, p. 21), sociedade civil é “(...) uma esfera que, sem ser governamental, tem incidências diretas sobre o Estado, na medida em que nela se forjam claras relações de poder. (...) o Estado tornou-se – diz Gramsci – uma síntese contraditória e dinâmica entre “sociedade política (ou Estado *strictu senso*, ou Estado-coerção ou, simplesmente, governo) e a sociedade civil. (...) Torna-se agora necessário obter também o consentimento, ainda que relativo, dos governados, o que se opera, sobretudo, precisamente no âmbito da “sociedade civil”.

⁴ Souza (2008, p. 7) separa o conceito de partilha de poder, vista como real influência da sociedade civil em espaços públicos de decisão, de auto-governo, “entendido como participação do indivíduo na formulação de política pública”.

institucionais e participativos (também chamados de “híbridos”, segundo conceituação da Avritzer e Pereira, 2009).

Pizzorno (1975) divide a participação em quatro tipos: a participação profissional, em que a pessoa vive da política; a participação civil, em que há a vinculação do sistema de relações ente a sociedade civil e o Estado – baseia-se em interesses privados e na confirmação dos valores presentes; a participação pelos movimentos sociais, como agente mobilizador com poder necessário para transformar a sociedade e não moderador da ordem civil existente; e a participação da subcultura, que está excluída dos canais que levam ao Estado, podendo se reverter em apatia ou em participação civil, na maioria dos casos.

Já teoria da democracia participativa apresenta por Pateman (1992, p. 60 e 61) não compreende a atuação das pessoas e das instituições de forma isolada, considerando que não basta para a democracia a existência de instituições representativas⁵.

Dentro desta perspectiva, pode-se caracterizar o modelo de democracia como participativo quando se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input* (PATEMAN, 1992, p. 62).

Nesse sentido, a teoria da participação busca potencializar a atuação dos cidadãos, fornecendo espaços de tomada de decisão compartilhada para resolução dos conflitos, construção de consensos e busca de interesses coletivos. Nesses casos, a atuação popular está associada à democracia eleitoral. Afinal,

⁵ Na teoria participativa, “.participação refere-se à participação (igual) na tomada de decisões, e “igualdade política” refere-se à igualdade de poder na determinação das conseqüências das decisões” (PATEMAN, 1992, p. 62).

“(...) qualquer democracia moderna requer, para seu funcionamento, a operação de tais espaços em planos e nichos diversos da aparelhagem do estado e da sociedade, a começar do parlamento ou Congresso” (REIS, 2007, p. 471)

Assim, a solução dos conflitos por meio da participação e da inclusão de espaços de negociação é vista pela literatura como possibilidade de intermediação e reforço na construção de consensos e de avanços na aplicação e efetivação dos direitos.

Outros benefícios de uma política participativa é o controle social da condução, do resultado, da implementação do conjunto de medidas oportunas para combater as mazelas de um país. O aperfeiçoamento dos canais de participação e de sua associação com os mecanismos tradicionais de representação eleitoral poderiam fazer com que a lógica igualitária se transformasse em igualdade real (PIZZORNO, 1975, p. 20-21). Isso porque novas formas de participação buscam superar as desvantagens, além de retificar privilégios arraigados, além do fato de que o processo de participação amplia a qualificação da intervenção estatal (PATEMAN, 1992; PUTMAN, 2008).

Assim, no Brasil, esta compreensão aprofundada de democracia vem paulatinamente pautando os movimentos sociais e influenciou decisivamente na construção da Constituição Federal de 1988. Foi essa a Carta fundamental que consagrou a criação dos chamados “formatos institucionais híbridos” ou “instituições participativas” (AVRITZER e PEREIRA, 2009), espaços em que Estado e sociedade civil compartilham poder decisório e que, portanto, refletem a concepção de uma gestão democrática participativa.

3. O ESTADO E A DEMOCRACIA NO BRASIL APÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

3.1 O BRASIL ANTES DA REDEMOCRATIZAÇÃO, SOB A PERSPECTIVA DA AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA.

O Brasil, desde o período colonial, teve como pressuposto dos governantes a concentração de poder nas mãos de determinadas classes econômicas, as quais, para validar seus interesses, atuavam politicamente. Considerando que o poder se encontrava nas mãos daqueles que não tinham interesse em compartilhá-lo, a cidadania e a democracia no Brasil foram resultados de lutas históricas pela sociedade, assim como todos os direitos.

Organizada por meio de associações, agremiações, partidos, Igreja Católica, até pelo instrumento da luta armada, a sociedade pautou o governo e as classes dominantes com vista à se apropriar de parte do poder de decisão. A própria compreensão de democracia como parte de seus direitos, e não na visão paternalista onde poucos sabiam o melhor para todos, também foi objeto de conquista e prospecção no imaginário das pessoas. A percepção do brasileiro como dócil e amável – imposta a um povo que acumula mais de 2.000 batalhas e revolta, contribuiu, de fato, para a mitigação do papel de cada cidadão no futuro do país.

Depois da ampliação da democracia eleitoral no último século por meio do voto universal, voto das mulheres, voto dos analfabetos, ampliação dos direitos políticos ativos, chega a vez da sociedade exigir a intensificação de instrumentos de participação mais centrais e permanentes na tomada de decisões pelos representantes.

O primeiro exemplo na história brasileira apontado pelos autores são as conferências de saúde, que ocorrem desde 1941. Também os conselhos de saúde da cidade de São Paulo, implementados em 1989, oficialmente, no governo da Prefeita Luiza Erundina, são exemplos de construção inicial de espaços de participação, os quais, após o período ditatorial, foram potencializados pela luta dos movimentos sociais e demais organizações.

3.2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 é construída em um período histórico que compreendia o fim do regime ditatorial imposto pelos militares, que fora validado pelos setores mais conservadores da sociedade brasileira. Depois de vinte anos de opressão aos segmentos mais progressistas, que potencializaram o anseio da sociedade pela volta dos direitos à cidadania ativa e passiva, o período constituinte consolidou a construção do texto constitucional de forma a contemplar as reivindicações de grupos organizados.

Esta construção se deu por meio de audiências públicas, sugestões e, em especial, pelas emendas populares, que deveriam ser encaminhadas por associações civis contendo, no mínimo, 30 (trinta) mil assinaturas. Até o encerramento dos trabalhos, a Assembléia Constituinte recebeu mais de 120 propostas de emendas constitucionais nas mais diversas áreas, reunindo cerca de 12 milhões de assinaturas (ANGELO, 2010).

Um dos valores materializados na Constituição foi a participação na definição de políticas públicas e o controle público sobre as ações do Estado nos diferentes níveis de governo, como lembram Almeida e Cunha (2009, p.2).

Foram institucionalizados mecanismos de participação na tomada de decisões pela sociedade brasileira na Constituição Federal de 1988. A Carta Magna é considerada o divisor de águas ao reafirmar importantes instrumentos de democratização do Estado.

Caracterizando um regime democrático de alta intensidade (maior participação popular, por não se restringir à escolha do governo em períodos determinados e permanecer na periferia da tomada de decisão), foram acrescentados no texto constitucional instrumentos de participação popular, como os conselhos de políticas públicas, as audiências públicas, o debate orçamentário de forma participativa, as conferências públicas e os referendos, plebiscitos e consultas populares (ALMEIDA e CUNHA, 2009, p.2).

No quadro que se segue, está apresentada conceituação desses novos formatos participativos:

Quadro 1. Conceituação dos novos formatos participativos criados pós-1988

Instituto	Definição apresentada pela literatura
Conselhos	Para AVRITZER e PEREIRA (2009, p. 4), são novas formas institucionais que envolvem a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil.
Conferências	Conferências são espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade por meio de suas mais diversas representações travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos. (GOVERNO FEDERAL, 2010).
Referendo	“ (...) consiste em uma consulta feita posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva) ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição

	resolutiva)” (MORAES, 2006, p. 215).
Plebiscito	“(…) consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional” (MORAES, 2006, p. 215).
Consultas populares	Encaminhamento de idéias e sugestões para anteprojetos de lei e instruções normativas que irão orientar diversas ações no País. (GOVERNO FEDERAL, 2010)
Fóruns de debate	Com o objetivo de ampliar os espaços democráticos no Governo Federal, os fóruns de debate se constituem em canais de diálogo entre o Governo e a sociedade civil organizada. São instrumentos legítimos nos quais a administração pública discute mecanismos que aprofundem a interação e fortaleçam a participação desta sociedade nas políticas públicas. (GOVERNO FEDERAL, 2010).

Fonte: dados da pesquisa.

Alguns dos referidos instrumentos têm previsão legal; alguns são deliberativos (com poder de decisão), a maioria são consultivos (emitem a opinião mas sem caráter de decisão).

Também houve o aparecimento de inúmeras legislações que permitem o maior controle da sociedade pelo Estado. Inicialmente, mais tímida, como a Lei da Ação Popular e a Lei dos Crimes de Responsabilidade. Depois, amplia-se, partindo da própria Constituição, com a Lei de Improbidade Administrativa, os Conselhos Tutelares, a Ação Civil Pública (com o Ministério Público como sujeito ativo da ação), os conselhos de políticas públicas em todas as esferas do Estado, o chamamento das conferências nacionais etc.

Assim, buscam-se trazer elementos e/ou formatos propostos pela vertente da democracia participativa como forma de mitigação dos efeitos negativos do elitismo democrático e da inevitabilidade da ampliação da burocracia.

Estes mecanismos de participação, dentre outros benefícios, ampliam a necessidade de diálogo da “elite política” com os movimentos sociais e outras formas de organização popular. No que se refere à burocracia, constata-se o mesmo resultado; no entanto, em outra perspectiva. A burocracia também passa a analisar alternativas dentro

do que realmente a sociedade deseja, que vêm são expostas nos espaços de participação popular criados. A arena passa a ser institucionalizada e os argumentos e contra-argumentos necessariamente apresentados e debatidos. Há, inclusive, a possibilidade de controle social dos atos de governo nesses formatos.

3.2.2 INDICATIVOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição em comento apresentou, além da ampliação dos direitos políticos facilmente identificada em diversos artigos (1º, 5º, 8º, 14, 15, 17, 18, 103 etc), a indicação, priorização, apresentação e potencialização da participação popular em diversos aspectos e sobre as mais variadas temáticas.

O próprio processo constituinte se tornou a origem de um conjunto de instituições híbridas⁶, normatizadas nos anos 1990, tais como os conselhos de políticas e tutelares ou as formas de participação a nível local. (AVRITZER; PEREIRA, 2009, p. 3).

Segue-se, na tabela abaixo, a exemplificação de normas e princípios constitucionais possibilitadores da criação de espaços de participação da sociedade de um modo geral.

⁶ A maior parte dessas formas podem ser denominadas de híbridas, no sentido de que elas envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil (LASCOURMES, 1995; AVRITZER e PEREIRA, 2000). Essas formas são o resultado de um longo processo de reorganização da sociedade civil, das suas formas de relação com o Estado e de um longo processo de transformações institucionais, jurídicas e administrativas, de negociação e inter-relação são criados em torno dos atores sociais e do Estado e, nesses espaços, esses atores são obrigados a debater e ajustar suas estratégias; ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva e negociada. (AVRITZER; PEREIRA, 2009, p. 1).

Quadro 2. Exemplos de normas e princípios constitucionais facilitadores da participação

Artigo	Conteúdo
Art. 14, <i>caput</i> e seus incisos	garantia do sufrágio universal, com igual valor para todos, direto e secreto; participação, na forma da lei, de plebiscito, referendo e iniciativa popular; regramento acerca da participação como sujeito ativo do processo eleitoral (recebedor dos votos).
Art. 27, §4º	iniciativa popular no processo legislativo estadual.
Art. 29, XII e XIII	cooperação das associações representativas no planejamento municipal e iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros.
Art. 61, <i>caput</i> e § 2º	possibilidade de inclusão dos cidadãos como sujeito ativo de iniciativa de lei e apresenta parte do regramento da iniciativa popular.
Art. 187	participação dos produtores e trabalhadores rurais, setores de comercialização, armazenamento e de transporte no planejamento e execução da política agrícola
Art. 194, parágrafo único, VII	caráter democrático e descentralizado da administração da seguridade social, por meio de gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.
Art. 198, III	participação da comunidade na rede regionalizada do Sistema Único de Saúde.
Art. 204, II	a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações do Estado em todos os níveis, nas ações governamentais na área da assistência social.
Art. 206, VI	gestão democrática do ensino, na forma da lei.
Art. 216, § 1º	participação da comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro.
Art. 227, § 1º	participação de entidades não governamentais em programas de assistência integral à saúde de crianças e adolescentes.

Fonte: dados da pesquisa.

3.3 O PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO, A REFORMA GERENCIAL DE 1993 E 1994 E A RETOMADA DA PARTICIPAÇÃO POLITIZADA

3.3.1 O modelo liberal de política e a teoria da escolha pública

Conforme acima relatado, a Constituição Federal de 1988 nasce popular: não apenas pela espera da sociedade depois de longos anos de cerceamento de direitos no período ditatorial, mas pela influência que teve na construção de seus princípios, diretrizes e, até mesmo, artigos e incisos. No entanto, forças reacionárias e conservadoras não estavam preparadas para colocar o Estado a serviço do bem comum, ou seja, transformando-o em um Estado garantidor dos todos os direitos previstos no detalhe pela referida normativa.

Depois de colocarem como presidente a terceira via eleitoral possível (diante dos desgastes dos políticos tradicionais), antes do seu *impeachment*, Fernando Collor de Mello colocou em curso a alteração do modelo de Estado sugerido pelos organismos internacionais, em especial, Banco Mundial e FMI⁷.

O Presidente Itamar Franco não contrapôs-se ao encaminhamento econômico dado. Muito pelo contrário: possibilitou a alternativa eleitoral para a direita brasileira diante do espaço dado a Fernando Henrique Cardoso e as reformas econômicas.

Este finalizou (até onde as forças populares não conseguiram impedir) a implementação do neoliberalismo no Brasil, que nada mais é do que o liberalismo do século XVIII reinterpretado. Entre as facetas neoliberais estão a diminuição do Estado;

⁷ Salienta-se que este processo ocorreu mundialmente, “(...) tão distintos como a Nova Zelândia, a Inglaterra, o México e a Rússia se caracterizou pelo estilo tecnocrático e avesso à negociação com grupos sociais e políticos opositores (Gray, 1999)”. (Borges, 2001, p. 174).

a compreensão da sociedade civil organizada como responsável pelo atendimento direto aos problemas da população – chamado de “terceiro setor”; a redução do problema político administrativo à eficiência ou à boa governança (REIS, 2007, p. 485); o “fechamento de canais de negociação com os grupos sociais organizados” (BORGES, 2001, p. 175); o mercado como regulador da democracia; a antagonização artificial entre democracia e eficiência; a busca da eficiência em detrimento de outras variáveis.

Este pensamento neoconservador encontrou acolhida na teoria da escolha pública, que pressupõe a defesa de um Estado liberal, e sua intervenção na sociedade e no mercado é realizada considerando o mínimo necessário para manutenção do *status quo*. As diretrizes da referida teoria considera o processo político naturalmente ineficiente e corrupto; nesse sentido, a eficiência administrativa e insulamento burocrático seriam os remédios a esses problemas (BORGES, 2001, p. 175).

O Ministro Bresser Pereira, a partir de 1995, considerando a crise do Estado nos anos 1980 e a globalização da econômica, aplica, no Brasil, o que ele chama de “redefinição das funções do Estado e da sua burocracia” (PEREIRA, 1996, p. 1), tendo como base a “ampliação da governança, possibilitando a ação mais efetiva e eficiente [do Estado] para a sociedade”⁸.

A crítica ao pensamento da teoria da escolha pública não se dá a partir da crítica à busca da eficiência, mas no interior do debate acerca de qual resultado se espera da eficiência. Ou seja, o que significa eficiência no contexto de um regime democrático?

⁸ Os esforços para essa alteração estavam fundamentados em alguns pressupostos: “descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida” (PEREIRA, 1996, p. 6).

Reis (2007, p. 485), contribuindo para o debate, diferencia eficiência de democracia nos seguintes termos:

(...) a eficiência supõe fins dados ou não-problemáticos, levando à indagação sobre como dispor de maneira apropriada os meios para alcançá-los, enquanto a democracia se distingue precisamente por problematizar os fins: quais os fins a serem buscados, quem os define, como compatibilizar ou hierarquizar fins diversos e eventualmente antagônicos propostos por diversos atores (...).

Por outro lado, a eficiência no plano administrativo e econômico não pode deixar de estar aliada a políticas de igualdade, determinante inclusive para aprimorar a participação popular e a organização mais coletiva das relações político sociais. Ao não atentar para esse aspecto, dado modelo de Estado tende, ao contrário, pela manutenção da desigualdade, além de entender como não relevante (e até perigosa) a participação social.

3.3.2 Uma nova visão da sociedade civil

A sociedade civil organizada participativa de movimentos sociais e demais associações independentes e trouxeram ao processo constituinte as contribuições da sociedade.

Com a implementação do neoliberalismo no Brasil, a sociedade civil passa a ser vista como responsável pela implementação de políticas sociais por meio da ação de entidades não governamental com recursos privados e pelo serviço do voluntariado.

Ou seja, no modelo neoliberal, a sociedade civil assume o caráter de “terceiro setor”, diferenciando-se do primeiro setor, o Estado (supostamente falido) e do segundo, o mercado. O terceiro setor seria o formado por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, objetivando, dentre outros, a geração dos serviços de caráter público.

No Brasil, o desvirtuamento da teoria já iniciou na sua implementação, posto que a sociedade exigia serviços e o Estado que os financiava, por meio dessas instituições.

A própria origem do terceiro setor remonta à desvinculação do Estado na execução de políticas sociais e a transferência dessa responsabilidade para as entidades privadas, sem fins lucrativos, que, *a priori*, utilizariam os próprios recursos do segundo setor para fomentar serviços de caráter público.

Um dos exemplos de gestão governamental para fomento desta visão está na criação, em 1995, da Capacitação Solidária. Esta é uma associação civil, sem fins lucrativos, que capta recursos junto à iniciativa privada e pública e instituições nacionais e internacionais para o desenvolvimento de projetos de capacitação de jovens para o trabalho, propostos e executados por organizações da sociedade civil. Outro foco de concentração das atividades da referida instituição, dirigida pela então primeira dama Ruth Cardoso, foi a capacitação das entidades em gestão de projetos sociais, posto que certas atividades poderiam ser executadas em parceria, supostamente ganhando eficiência. São planejados, então, programas que contaram e contam com o apoio de empresas, universidades e do governo, executadas em parcerias (CARDOSO, 1999, p. 8).

Assim, como proposto por PEREIRA (2007, p. 423), ocorre a organização da sociedade civil pela pauta do próprio Estado mínimo, com a diminuição do seu caráter de realizador de políticas públicas, por um lado, e por outro, considerando-a como mera executora de programas e projetos formatados, sem ação política:

(...) durante os anos 90 – em particular, com o projeto neoliberal –, a sociedade civil passa a ser vista de outra forma, estando então associada ao mercado. Esse ocultamento do significado democratizador da sociedade deve ser um ponto significativo para a análise dos diferentes espaços públicos participativos que se multiplicaram nessa década (NEVES, 2007, p. 400).

Outra faceta dessa mudança é a destituição do significado político da participação da sociedade civil, ênfase dada pelo Banco Mundial, como lembra Neves (2007, p. 400).

Durante este período, as organizações sociais buscaram manter sua identidade política, reforçando que a participação é a chave para a defesa dos direitos. Passam a exigir uma participação negociada, tendo em vista interesses organizados distintos, buscando a criação e efetivação das arenas institucionalizadas para a construção dos consensos⁹.

3.3.3 Alternativas à democracia de baixa intensidade e a perspectiva de novo rumo para o Estado Brasileiro

Historicamente, o Partido dos Trabalhadores criou ambientes próprios de participação em seus governos locais (Santo André, Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte), com a criação de conselhos, estruturação de orçamentos participativos e ligação com os movimentos sociais: estas formas de atuação estiveram ligadas ao processo de construção de alternativas de gestão local.

Esta perspectiva foi a que também pautou, em parte, os movimentos sociais e influenciou decisivamente na construção da Constituição Federal de 1988, com a introdução de novos mecanismos de participação na tomada de decisões: conselhos de políticas públicas, as audiências públicas, o debate orçamentário de forma participativa, as conferências públicas e os referendos, plebiscitos e consultas populares.

⁹ Duas questões estão destacadas nessa época: um processo de procura por novos direitos – direitos a ter direitos – na construção de uma cidadania ativa e a participação das classes populares na gestão da cidade, buscando a construção de uma cultura de participação (NEVES, 2007, p. 399).

Havia o entendimento de que um governo com o Partido dos Trabalhadores tivesse como horizonte a aplicação, na esfera federal, dessas iniciativas tipicamente locais de maneira adaptada, como forma de contribuir coletivamente para responder aos problemas apresentados pela sociedade.

Resta assim analisar, considerando a distinção dos projetos políticos do governo de coalizção formatado pelo PT, sobre a potencialidade da construção de

“(...) um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidade decisória, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão de diferenças” (DAGNINO, OLVERA, PANFICH, 2006, p. 34).

Diversos autores destacam acerca desse contexto a ampliação dos espaços públicos “híbridos”, que envolvem partilhamento de poder entre Estado e sociedade civil, nos últimos anos.

Parte desse processo se deu por meio da constituição de espaços obrigatórios, como condição para recebimento e manutenção de verbas federais – é o caso dos conselhos de políticas em algumas áreas, como saúde e assistência social, considerados, inclusive, os espaços de diálogo sociedade e Estado mais institucionalizados e disseminados. Outros, por meio do fomento da participação popular e reafirmação da força dos movimentos sociais e associações. Esse aspecto diferencia claramente esse projeto de gestão pública do projeto neoliberal:

“(...) esses espaços públicos participativos podem ser vistos como instrumentos eficientes de deliberação de Políticas Públicas, além de tornarem-se uma inovação na gestão do Estado, o qual procura, com sua reforma, a penetração cada vez maior da sociedade civil em seu controle e fiscalização” (NEVES, 2007, p. 396).

Avritzer e Pereira (2009, p. 4) acrescentam que a necessidade de um “novo agir político” levou à ampliação dos espaços de discussão e deliberação, potencializando-se a multiplicação de atores e espaços de decisão.

Entretanto, obstáculos não faltam para efetivação de outros aspectos da democracia participativa no Brasil: clientelismo, assistencialismo, despolitização, dificuldade em construir consensos, desigualdade econômica, política, educacional, dificuldade em dividir poder, entre outros, que já mereceram estudos específicos.

Para verificar a efetividade e contribuir no debate do caminho a ser percorrido para alcançar a ampliação da participação e do partilhamento de poder, o primeiro passo é a análise da proposta formulada no Plano de Governo das eleições presidenciais de 2002 e 2006, onde são sinalizados os problemas a serem combatidos e as ações sugeridas.

4. AS PROPOSTAS RELACIONADAS AO CONCEITO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NOS PLANOS DE GOVERNO DO PRESIDENTE LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA NAS ELEIÇÕES DE 2002 E 2006.

Depois do período de ditadura e da implementação do neoliberalismo no Brasil, o Partido dos Trabalhadores- PT e aliados (Partido Comunista do Brasil- PCdoB, Partido Liberal - PL, Partido PMN e Partido Comunista Brasileiro - PCB) chegam ao poder em 2002. Foram três tentativas consecutivas até a vitória do Presidente Lula. O Partido dos Trabalhadores que venceu era muito diferente daquele que iniciou a campanha em 1989: de um discurso naturalmente progressistas – e socialista – e mais próximo das esquerdas do país, passa a uma perspectiva de centro, com nuances da social democracia.

O PT, no que se refere à democracia participativa, já havia implementado, de forma inovadora, algumas experiências em municípios sob a sua direção. Pode-se citar os orçamentos participativos em Porto Alegre e Belo Horizonte, os quais, na sua essência, propunham transferir o poder de decisão ao cidadão sobre percentual de despesa a ser executada pela Prefeitura. Inúmeros estudos sobre essas iniciativas foram feitos, tanto apontando acertos como erros, tanto na concepção como na execução.

Neste caminho, os movimentos sociais e organizações da sociedade civil, depois de contribuírem de forma decisiva na última Constituinte e terem seu papel renegado a meros executores de iniciativas fomentadas pelo Poder Público e iniciativa privada, esperavam com expectativa a vitória e o governo que seria implantado.

Para avaliar se houve efetivamente uma mudança do rumo do Estado e de suas relações com a sociedade civil de forma a potencializar a participação – e, com ela,

possibilitar a influência na execução das políticas –, deve-se, diante da diferença do programa partidário, verificar o que foi apresentado como Plano de Governo, contribuindo para a vitória tão esperada.

Assim, foram realizadas análises de conteúdo dos textos programáticos, levantando proposições que eventualmente traziam algum caráter participativo ou que desse relevância a aspectos como fortalecimento da cidadania, busca da igualdade, articulação, abertura de espaços para a sociedade civil, busca de aproximação com o Poder Executivo Federal etc., conforme o marco teórico acima revisado. Aplicou-se, além disso, a seguinte classificação das proposições:

- **Princípio:** um preceito, uma regra programática a ser seguida pela gestão;
- **Indicativo:** apontamento de uma orientação de política a ser seguida, sem, contudo, indicar ainda uma proposta objetiva;
- **Proposta:** apresentação de uma ação (ou política) concreta que poderia ser imediatamente encaminhada.

Apresenta-se, a seguir, a análise realizada.

4.1 O PROGRAMA DE GOVERNO DA COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE – 2002.

O Programa de Governo de 2002 é extenso. Apresenta títulos relacionados ao crescimento, emprego e inclusão social; desenvolvimento, distribuição de renda e estabilidade; inclusão social e infra-estrutura e desenvolvimento sustentável.

Na introdução, já apresenta os princípios que norteiam sua proposta política: articulação da sociedade e do Estado; democratização do Estado e das relações sociais; estabelecimento de um novo contrato social, que busca a defesa dos direitos humanos,

das liberdades civis e da construção de um País mais justo econômica e socialmente; controle social da sociedade civil na implementação das políticas.

Na sistematização proposta pela autora (Anexo I), foram identificados 16 trechos que, além de afirmarem clara e representativamente valores democráticos, ainda serviriam como preceitos para os demais encaminhamentos sobre a mesma temática.

São exemplos:

A implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo, só poderá ter êxito se **acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais**, da diminuição da dependência externa, assim como de um novo equilíbrio entre União, estados e municípios. (COLIGAÇÃO, 2002, p. 8) (grifos nossos).

Só um **novo contrato social** que favoreça o nascimento de uma **cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de um País mais justo** econômica e socialmente permitirá **aprofundar a democratização da sociedade, combatendo o autoritarismo, a desigualdade e o clientelismo**. Na busca de um novo contrato, a mobilização cívica e os grandes acordos nacionais **devem incluir e beneficiar os setores historicamente marginalizados e sem voz** na sociedade brasileira. (COLIGAÇÃO, 2002, p. 8) (grifos nossos).

Um Estado eficiente, ágil e **controlado pelos cidadãos** é também a melhor arma contra o desperdício e a corrupção (COLIGAÇÃO, 2002, p. 8) (grifos nossos).

Desenvolverá políticas promotoras de saúde e bem-estar nas cidades e no campo, **estimulando a participação dos diversos segmentos da sociedade** e respeitando **o controle social dos Conselhos de Saúde** (COLIGAÇÃO, 2002, p. 60) (grifos nossos).

(...) o sistema único de assistência social **descentralizado e participativo** é uma conquista de cidadania. Na prática, ele quebra a política patrimonialista expressa pelo favor, pelas subvenções parlamentares, entre outros tantos desvios, e **institui o direito de cidadania e o controle social** (COLIGAÇÃO, 2002, p. 65) (grifos nossos).

(...) (c) **controle social por meio da participação popular**, da educação e da informação ambientais, e da **valorização das iniciativas da população e da sociedade civil organizada**. (COLIGAÇÃO, 2002, p. 21) (grifos nossos)

Os indicativos, por serem os apontamentos de um caminho, sem ser necessariamente uma proposta factível, foram identificados em 13 trechos. Eles se encontram a partir da carta de apresentação do candidato, na qual ele informa que o

plano em estudo não é um pacote fechado mas sim aberto ao debate e novas contribuições. São eles:

A boa experiência do **orçamento participativo** nos âmbitos municipal e estadual indica que, **apesar da complexidade que apresenta sua aplicação no plano da União, ela deverá ser estendida para essa esfera**. Em outras palavras, nosso governo vai estimular a ampliação do espaço público, lugar privilegiado da constituição de novos direitos e deveres, o que dará à democracia um caráter dinâmico (COLIGAÇÃO, 2002, p. 9) (grifos nossos).

Nosso governo será marcado pelo diálogo permanente com a sociedade civil. Uma das tragédias do Brasil tem sido a incapacidade dos dirigentes de estabelecer pontes, acordos, entendimentos com os quais todos possam ganhar. Quase sempre valeu por aqui a idéia de que poucos têm de ganhar e muitos têm de perder (COLIGAÇÃO, 2002, p. 22) (grifos nossos).

A elevação da eficácia da reforma será alcançada, também, por meio da ampliação da participação dos beneficiários em todas as suas fases e da implantação de sistemas de financiamento e comercialização que contribuam para viabilizar economicamente as unidades produtivas criadas (COLIGAÇÃO, 2002, p. 28) (grifos nossos).

Além de fortalecer o planejamento local, o Ministério da Saúde estabelecerá **mecanismos de acompanhamento da gestão descentralizada**. Para um Brasil mais saudável, os serviços de saúde precisam ser organizados e controlados de baixo para cima, **facilitando a participação e o controle da sociedade**. (COLIGAÇÃO, 2002, p. 62) (grifos nossos)

Para superar o modelo vigente, os principais desafios são: garantia de equidade e universalização do acesso; responsabilidade estatal pelo financiamento da Política de Assistência Social na gestão e execução; construção de uma relação qualificada entre estados e municípios, **fortalecendo o sistema descentralizado e participativo**; unidade da política social por meio de um esforço permanente de articulação dos programas; ampliação da capacidade do Estado, entendendo que as entidades de assistência e ONGs são complementares e não substitutas das ações estatais. Quanto ao financiamento da política de assistência social, é necessário garantir o orçamento fiscal definido em lei. (COLIGAÇÃO, 2002, p. 64) (grifos nossos)

Nas propostas, verificou-se maior quantitativo de trechos. As propostas analisadas atingem tanto a perspectiva de gestão do Executivo como sua influência nos demais poderes e entes federativos. Seguem destaques:

A gestão deve ser democrática, a cargo de um órgão quadripartite, incluindo representantes do Estado, dos trabalhadores da ativa, dos aposentados e dos empresários, conforme já prevê a Constituição Federal, mas que o atual governo não respeitou (COLIGAÇÃO, 2002, p. 24) (grifos nossos).

A direção do SUS deve ser descentralizada efetivamente, com os municípios e os estados desenvolvendo condições técnicas, financeiras e políticas para coordenar a organização dos serviços no seu território, exercer a gestão, prestar contas e implementar as deliberações dos Conselhos de Saúde (COLIGAÇÃO, 2002, p. 61) (grifos nossos).

O Ministério formulará políticas com os gestores e as submeterá a controle social, normatizando apenas os aspectos relativos à competência federal de gestão (COLIGAÇÃO, 2002, p. 62) (grifos nossos).

O novo governo proporá a criação de um Conselho Nacional de Políticas Regionais, assim como a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, estruturado como um instrumento capaz de implantar os objetivos e metas destinados a diminuir as desigualdades regionais. Caberia também ao Conselho, acima referido, analisar e aprovar propostas de regionalização, obrigatoriamente explicitadas nas políticas setoriais, uma vez que elas têm impactos regionais diferenciados num país heterogêneo como o Brasil e portanto precisam ser considerados a priori. (COLIGAÇÃO, 2002, p. 73) (grifos nossos)

4.2 O MOMENTO POLÍTICO DA VITÓRIA ELEITORAL DE 2006 E O PROGRAMA DE GOVERNO DA COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO - 2006

As eleições de 2006 ocorreram ainda com o escândalo do *mensalão* no pensamento dos brasileiros. O presidente Lula, depois de realizar a coligação com o PC do B e Partido Republicano Brasileiro - PRB vai novamente para a campanha, com o discurso de perpetuação de ações implementadas e organização de outras ações necessárias ao desenvolvimento no país.

Não havia certeza de vitória. Ao final do primeiro turno, o sentimento era de que a eleição realmente não havia acabado.

Apesar da grande mídia apresentar, de forma reiterada, o mensalão do PT (e não do PSDB, que ocorreu em período anterior), houve o segundo turno e uma polarização entre Alckmin, da considerada direita tradicional e Lula, da nova centro-esquerda.

Vence a idéia do Estado que executa políticas sociais, principal bandeira apresentada na discussão. Outro fator que contribui para a vitória é a onda de conquistas presidenciais de partidos de esquerda e centro-esquerda da América Latina. Há,

nitidamente, ainda, uma aversão à grande parte das propostas neoliberais, em especial, as que diminuam o Estado e deixam tudo para a regulação do mercado.

Assim, o referido programa se] pautou nessa diferenciação: da reconstrução da capacidade de gestão, indução e coordenação do Estado, em contraposição à ineficiência do “Estado mínimo” (COLIGAÇÃO, 2006, p. 8). Para tanto, apresenta a execução do governo, de 2003 a 2006, como da implementação de um

“ (...) projeto nacional de desenvolvimento, que ponha fim à exclusão e à pobreza, amplie a democracia com reformas institucionais e a universalização da cidadania e garanta ao Brasil um lugar soberano e solidário no mundo” (COLIGAÇÃO, 2006, p. 8)

Estas foram vistas como salvaguardas da crise econômica, além de possibilitar o desenvolvimento a médio prazo do crescimento econômico acima da média, impactando no bem-estar social, democratização política, soberania nacional e integração continental (COLIGAÇÃO, 2006, p. 9).

Quanto aos elementos de participação e de formatos que permitem uma democracia gerida de forma mais participativa, foram analisadas as propostas e sinalizações, identificadas no anexo II e classificadas no mesmo formato do Plano de 2002.

Foram verificados 05 (cinco) princípios que interagem com os conceitos de participação democrática, 08 (oito) indicativos e 22 (vinte e duas) propostas, totalizando 35 trechos. Vale destacar que este programa é mais enxuto e sistematizado que o anterior, trazendo elementos mais objetivos na construção da estrutura do documento.

Daqueles que foram tidos como pontos de partida ou como características determinantes do plano e, considerados, por isso, princípios, seguem os exemplos abaixo:

Para mudar as condições de vida dos cidadãos é necessário mudar o país, democratizando o acesso às riquezas, **fortalecendo a participação popular** e criando oportunidades para todos os brasileiros e brasileiras, **garantindo-lhe**

acesso a direitos consagrados e novos direitos que se coloquem na agenda pública (COLIGAÇÃO, 2006, p. 10) grifos nossos.

O processo de inclusão social exige a generalização da cidadania, reformas do Estado e do sistema político que garantam não só o **aprimoramento da democracia representativa, como a criação de um espaço público capaz de permitir a geração de novos direitos e a efetiva participação de todos os brasileiros e brasileiras na construção nacional** (COLIGAÇÃO, 2006, p. 12) grifos nossos.

Nos indicativos, têm-se proposições no sentido de universalização da cidadania, da igualdade de direitos e respeito às diferenças como forma de incentivar as populações discriminadas (COLIGAÇÃO, 2006, p. 12), a utilização de amplo diálogo entre o Congresso Nacional, os partidos e a sociedade brasileira para a definição da reforma política (COLIGAÇÃO, 2006, p. 12) e a busca de meios mais eficazes de combate à corrupção e ao burocratismo, além da maior transparência e controle social por meio da Reforma do Estado (COLIGAÇÃO, 2006, p. 13).

No que se referem às propostas, estão elas sistematizadas em um segundo momento no Plano. Iniciou-se com os aspectos mais gerais da intervenção e depois foram apresentadas inúmeras propostas em diversos eixos. Dialogando com os temas propostos, vale sobrelevar:

Articular as três esferas de governo e sociedade civil para o cumprimento da legislação de acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, elaborando as regulamentações complementares (COLIGAÇÃO, 2006, p. 29 e 30) grifos nossos.

Incentivar a participação, **realizando a I Conferência Nacional de Políticas para os GLBT** (COLIGAÇÃO, 2006, p. 30) grifos nossos.

Consolidar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como canal de diálogo permanente entre o governo e a sociedade brasileira, aprofundando o debate sobre a agenda de desenvolvimento nacional. (COLIGAÇÃO, 2006, p. 24).

Destaca-se que no plano em questão há uma seção específica para a democracia participativa, contendo a avaliação do governo acerca dos avanços feitos para trazer a sociedade para negociar diretamente com o executivo federal. Sob o título “Ampliação da Democracia”, o texto afirma ainda que, para se aprimorar a democracia

representativa e criar espaço público para se permitir a geração de novos direitos e efetiva participação dos brasileiros, é preciso que o processo de inclusão social seja efetivado, generalizando a cidadania e efetuando as reformas do Estado e do sistema político (COLIGAÇÃO, 2006, p. 12).

Para tanto, apresenta inúmeras propostas, entre elas:

A democratização e participação da sociedade e do Estado contribuirá para a formação de uma nova cultura política no trato da questão da violência – a noção de segurança pública cidadã –, orientada para a prevenção e repressão eficiente do crime, em especial do crime organizado, por meio da participação solidária da sociedade e dos aparatos policiais em todos os níveis da Federação, assumindo a segurança como direito fundamental da cidadania na sociedade brasileira (COLIGAÇÃO, 2006, p. 13).

A Reforma do Estado assegurará mais transparência e um maior controle social, além de propiciar meios mais eficazes para combater a corrupção e o burocratismo (COLIGAÇÃO, 2006, p. 13).

Vale observar que foram verificadas propostas que ultrapassam a esfera de controle do Poder Executivo, havendo compromissos que transcendem sua execução direta. Como exemplo, tem-se a proposta de reforma do Judiciário, de responsabilidade do Judiciário e Legislativo, trazida como se dependesse apenas da sua implementação.

4.3 OS ESPAÇOS PÚBLICOS EFETIVOS NO PERÍODO DE 2003 A 2009

Baseando-se no levantamento apresentado pela Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República, em setembro de 2009, destacam-se alguns pontos sistematizados a partir dos documentos que compõe os anexos III, IV e V, com o intuito de identificar alguns indicadores da consolidação desse programa de gestão participativa até então, sem o desafio de concluir acerca das aplicações dos planos.

No que se refere às ouvidorias, também consideradas mecanismos de controle social (logo, de participação popular), elas são consideradas espaços privilegiados onde a sociedade pode obter informações, fazer reclamações, encaminhar dúvidas e

denúncias, entre outras questões. No levantamento apresentado, o número de ouvidorias aumentou em mais de duas vezes e meia na gestão do Presidente Lula.

Quadro 03: Ampliação das Ouvidorias.

ORGÃOS	ATÉ 2002	2003 A 2009	TOTAL
Ministérios	4	12	16
Agências	8	2	10
Companhias, Departamentos, Fundações, Institutos, Autarquias	5	15	20
Polícia	2	1	3
Presidência	0	5	5
Empresas Públicas	3	12	15
Bancos	2	5	7
Instituições de Ensino	14	37	51
Hospitais	0	12	12
TOTAIS	38	101	139

Fonte: Levantamento da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República – 2008 (Anexo III).

Houve também a análise do período de implementação e execução das conferências nacionais. Sob este foco, vale destacar que 28 conferências foram chamadas pela primeira vez na gestão do Presidente Lula. Das demais, seis surgiram na década de 1990, cinco na de 1980 e apenas uma, a histórica Conferência Nacional de Saúde, na década de 1940 (1941).

Das que haviam surgido em outra data, apenas não há relato de realização neste período da Conferência Nacional de Saúde Mental.

Finalizando, tomando por base o anexo VI, foram apresentados os seguintes quantitativos de espaços públicos, com ou sem a participação de representantes não governamentais:

Quadro 4. Espaços públicos criados pela gestão federal atual.

TIPOLOGIA	QUANTITATIVO
Conselhos	114
Comissões	21
Comitês	10
Grupo Permanente	01

Câmara Superior	01
Consórcio	01

Fonte: Levantamento da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República – 2008 (Anexo IV e V) .

No entanto, nem todos podem ser considerados espaços democráticos de participação. Entre outros aspectos, no que se refere à informação disponível acerca da representação nesses espaços (63 deles não possuem a informação), 74 estão representados “governo” e “não governo”, em 18 há apenas “governo” (em especial, os de política econômica) e 3 espaços estão apenas com representação não-governamental.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois da implementação do elitismo democrático, colocando o conceito de cidadão como apenas eleitor, mudanças ocorram na pauta da sociedade civil. Estas alterações foram absorvidas pela doutrina, trazendo a ampliação do conceito de democracia para o centro do debate sobre o desenvolvimento de um país.

Avritzer e Santos (2009) apresentam o conceito de democracia de alta intensidade, sendo esta contra-hegemônica e que, dentre outras características, apresenta um governo que divide com a sociedade a tomada de decisões.

Assim, a democracia deixa de ser mero procedimento, em que se votam em propostas e espera-se até as próximas eleições para monitorar ou não seu cumprimento: essa avaliação é feita em diversos momentos, tanto pelo controle social quanto pelas contribuições que os grupos organizados podem fornecer para alinhar as políticas públicas ao interesse da sociedade em espaços públicos constituídos.

Neste caminho, o presente estudo buscou identificar alguns indicativos de gestão participativa que o atual presidente, Luis Inácio Lula da Silva, apresentou em suas propostas de plano de governo.

Verificou-se que o plano de governo de 2002 era mais teórico, com vários indicativos de participação democrática, mas não sistematizados em propostas práticas e ações para serem efetivadas uma vez que o candidato assumisse o poder.

Considerando os princípios trazidos, os trechos apresentaram muitos avanços nos preceitos no que se refere à democratização do Estado e das relações sociais; a democratização da sociedade; o combate ao autoritarismo e ao clientelismo; o combate às desigualdades econômicas e sociais; o controle do Estado pelos cidadãos; a garantia e o estímulo ao diálogo, às negociações, bem como o fortalecimento das instituições

representativas; a integração dos 53 milhões de brasileiros excluídos da cidadania; o caráter participativo da gestão, com a mecanismos de controle social e de incorporação de contribuições dos diversos segmentos.

Assim, as intenções estão claras, mas elas não efetivamente nortearam a definição das propostas como forma de possibilitar o alcance de todas as perspectivas aventadas.

O Plano de Governo da Coligação A Força do Povo, de 2006, está mais sistematizado, com uma estrutura metodológica que parte do geral (histórico, avaliação da gestão, princípios de gestão) para proposições executivas.

Dentre elas, destacam-se a perspectiva do fortalecimento da democracia e da renovação da cultura política; a democratização do acesso às riquezas na perspectiva da igualdade; o fortalecimento da participação popular; a garantia dos direitos constitucionais; a construção na agenda pública de novos direitos; a generalização da cidadania; as reformas do Estado e do sistema político com foco no aprimoramento da democracia representativa e na criação de espaços públicos capazes de permitir a geração de novos direitos; a efetiva participação de todos; a Reforma do Estado como forma de assegurar mais transparência e controle social; o estímulo à participação da sociedade civil na formulação do orçamento (como ocorreu com o Plano Plurianual); a ampliação da participação social na definição, avaliação e controle das políticas públicas, por meio de conselhos e comitês representativos; a continuidade do espaço das conferências nacionais temáticas como forma de potencializar a participação e a valorização dos espaços de participação da população, como ouvidorias e conselho, buscando maior transparência pública e do controle social.

Considerando as perguntas propostas pela autora, há indicativos claros nos planos de governo do Candidato Lula de estabelecer estratégias de participação democrática e sua devida ampliação.

Mas não resta claro, entretanto, que este esforço será parte da alteração da estrutura estatal, inclusive transferindo o poder formal para a sociedade civil, como um dos mecanismos de alteração das relações que imperam na gestão do governo, como a transformação das instâncias que tenham a participação da sociedade em deliberativas.

Resta agora a continuidade do estudo para se verificar o efetivo cumprimento dos pontos apresentados pelos Planos, considerando a visão da sociedade e do governo, as dificuldades encontradas, a perspectiva de superação da cultura pública dominante, a análise crítica da participação da sociedade civil e sua legitimidade neste período, os efeitos dos espaços que foram criados ou reformulados na implementação das políticas públicas.

Por fim, um dos desafios que as mudanças já efetivadas (significativas ou não, conforme cada avaliação) é sua perpetuação e ampliação no próximo governo. Apenas o futuro dirá se haverá avanços ou retrocessos na potencialização da participação no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELO, V. A. de. *Constituição de 1988: Contexto histórico e político.* Disponível em <http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/constituicao-1988.jhtm>. Acesso em 21 fev 2010.

AVELAR & CINTRA: *Sistema Político Brasileiro – Uma Introdução.* Editoras Konrad-Adenauer e UNESP. Segunda edição. Março de 2007.

AVRITZER, L. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habernasiana e teoria democrática.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996. p. 99 a 123.

_____. *Teoria Democrática e Deliberação Pública.* Revista Lua Nova. São Paulo: CEPEC, 2000. p. 25 a 46.

AVRITZER, L. (org.): *A Participação em São Paulo.* São Paulo. Ed. UNESP. 2004.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M.L.D. Democracia, participação e instituições híbridas. In.: **SHERER – WARREN** (et alli). *Controle público e democracia.* Belo Horizonte: UFMG, 2009. P. 37 a 52.

BORGES, A. Democracia VS. Eficiência: A teoria da escolha pública. *Revista Lua Nova, São Paulo, nº 53, p.159 a 179, 2001.*

CARDOSO, R. Prefácio: A construção de um novo diálogo. In: Ávila, Célia M. de (coord). *Gestão de projetos sociais.* 3ª ed. rev. – São Paulo : AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001. – (Coleção gestores sociais).

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Programa de governo da Coligação Lula Presidente.* 2002.

COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO. *Programa de governo da Coligação A Força do Povo.* 2006. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portalpt/downloads/index.html>. Acesso em 02 jan. 2010.

COUTINHO, C.N. Notas sobre cidadania e modernidade. *Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social, Ano 2, nº 3, dezembro de 2005.* Disponível em http://www.assistentesocial.com.br/biblioteca_res.php. Acesso em 02 jan. 2010.

DAGNINO, E. (org) : *Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*”, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, .; PANFICHI, A; (org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina.* – São Paulo:Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DONATO, H. *Dicionário das Batalhas Brasileiras.* 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora do Exército. 2001.

FOX, J.: *The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from México.* Disponível em: <http://repositories.cdlib.org/ascholarship/>

_____. *Sociedad Civil y politicas de rendicion de cuentas.*In: Perfíles Latinoamericanos, 27, 2006. Mexico.

GOVERNO FEDERAL, 2007. *Seção Participação Social no Portal do Governo Federal.* Disponível em: http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/ . Acesso em 22 fev. 2010.

HAGUETTE, T.M.F. *Metodologias qualitativas na sociologia.* Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2005.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.* Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

KIPNIS, B.: *Pré-projeto.* Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação à distância, 2004. 53p.

KYMLICKA, W.: *Filosofia política contemporânea.* São Paulo. Martins Fontes. 2006.

MATOS, M. *Cidadania porque, quando, para quê e para quem?* Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva. Caderno da especialização do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais do Programa de Formação dos Conselheiros Nacionais. Vol. 5. UFMG, Presidência da República: Belo Horizonte, 2009. p. 7 a 62.

MELUCCI, A. : *A Invenção do presente.* Rio de Janeiro. Vozes, 2001.

MORAES, A. *Direito Constitucional.* 20º ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas.* Coleção desenvolvimento social. Pelotas, Rio Grande do Sul: EDUCAT, 2002.

PATEMAN, C.: *Participação e Teoria Democrática.* Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1993.

PATEMAN, C.; MILLS, C.: *Contract & Domination.* Malden/USA. Polity Press. 2008.

PEREIRA, L. C, B. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.* Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril, 1996. Disponível em: <http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>. Acesso em 21 fev 2010.

PEREIRA, P. *Estado, regulação social e controle democrático.* In: BRAVO, Maria Inês Sousa; PEREIRA, Potyara Amazoneira Pereira (org.). *Política Social e Democracia.* São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 25 a 42.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C.: *El Controle de la Politica*. Editorial Temas. Buenos Aires. 2004.

PIERUCCI, A. F.: *Ciladas da Diferença*. São Paulo. Editora 34. 2008.

PITKIN, HANNA. Representação: palavras, instituições, idéias. *Lua Nova*, 2006, n. 67. p. 15 a 47.

PIZZORNO, A. Introducci3n al estudio de La participaci3n pol3tica. In: PIZZORNO, A.; KAPLAN, M; CASTELLS, M. *Participaci3n y cambio social em la problemática contemporânea*. Buenos Aires: ediciones Siap- Planteos, 1975. p. 13 a 82.

PUTNAM, R.: *Comunidade e democracia: a experiênciã da Itãlia moderna*. Rio de Janeiro. Editora Fundaç3o Getulio Vargas. 1996.

REIS, F. W. Dilemas da democracia no Brasil. In: AVELAR, CINTRA (org). *Sistema Político Brasileiro*. 2º ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer – Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 467 a 489.

SANTOS, B.S.; AVRITZER, L.: *Para ampliar o cânone democrático*. In: Democracia, república e participaç3o. Caderno da especializaç3o do Curso de Especializaç3o em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais do Programa de Formaç3o dos Conselheiros Nacionais.Vol. 1. UFMG, Presidência da República: Belo Horizonte, 2009. p. 9 a 52.

SOUZA, C. H. L. *Partilha de Poder Decisório em Processos Participativos Nacionais*. 2008. 156f. Dissertaç3o (Mestrado em Ciênciã Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

URBINATI, N.O que torna a representaç3o democrática? *Revista Lua Nova*. nº 67, São Paulo, 2006. Disponível em: www.scielo.com. Acesso em 22 abr 2008.

WALZER, M.: *Política e Paixão*. São Paulo. Martins Fontes. 2008.

ANEXOS

ANEXO I: Análise do Programa de Governo - Coligação Lula Presidente – 2002.

ANEXO II: Análise do Programa de governo da Coligação A Força do Povo – 2006.

ANEXO III: Levantamento da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República sobre Ouvidorias.

ANEXO IV: Levantamento da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República sobre Conferências Nacionais.

ANEXO V: Levantamento da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República sobre Conselhos Nacionais-Âmbito Federal.